

Nordiske tiltag mod social dumping

En gennemgang af fænomenet, dets udbredelse og
indsatsen mod det

Rapport udarbejdet for SAMAK, arbejderbevægelsens
nordiske samarbejdskomite.

Ceva

Januar 2017



KONTAKT

Kristian Weise, direktør
kw@cevea.dk

FORFATTERE

Mads Kofoed-Diedrichsen,
analytiker, og Kristian Weise

FAGLIG SPARRING

Henning Jørgensen,
professor, Aalborg
Universitet

Lars Magnusson, professor,
Uppsala Universitet

CITAT

*Nærværende rapport må kun
citeres med udtrykkelig
kildehenvisning til Cevea.*

Indhold

Rapportens hovedpunkter	4
1. Social dumping og de nordiske arbejdsmarkedsmodeller	9
1.1 Social dumping - et flydende begreb	9
1.2 Den norske regerings definition af social dumping	10
1.3 Det svenske Skatteverks definition af social dumping	11
1.4 Udvalget om modvirkning af social dumpings definition af Social dumping	11
1.5 Rapportens definition af social dumping	12
1.6 De Nordiske arbejdsmarkeder og social dumping	14
1.7 EU regler og domme, der muliggør social dumping på det nordiske arbejdsmarked	16
1.7.1 EU-Domstolen skaber behovet for udstationeringsdirektivet	17
1.7.2 Udstationeringsdirektivet	19
1.7.3 Håndhævelsesdirektivet	19
1.7.4 Fri bevægelighed for arbejdstagere	20
1.7.5 Etableringsretten – Fri bevægelighed for virksomheder	20
1.7.6 Laval-dommen	21
1.7.7 Rüffert-sagen	22
1.7.8 Kommissionen vs Luxembourg	22
1.7.9 Sähköalojen ammattiliitto ry vs Elektrobudowa Spółka Akcyjna	23
2. Omfanget af social dumping i Norden	24
2.1 Brancher der forbindes med social dumping	26
2.1.1 Byggebranchen	27
2.1.2 Luftfart	30
2.1.3 Godstransport	34
2.1.4 Udelivsbranchen	36
2.1.5 Rengøringsbranchen	39
2.1.6 IT branchen	40
2.1.7 Vikarbureau som leverandører til den offentlige sektor	40
2.2 social dumpings betydnings for det nordiske aftalesystem	41
3. Politiske tiltag mod social dumping og deres effekter	44

3.1 Almengørelse af overenskomster.....	46
3.1.1 2010 Evaluering af almengørelse i Norge	49
3.1.2 2011 Evaluering af almengørelse i Norge	50
3.1.3 2015 Evaluering af almengørelsen	52
3.2 Solidaritetsansvar/kædeansvar	53
3.2.1 Evaluering af det norske solidaritetsansvar i 2011	53
3.2.2 Evaluering af solidaritetsansvaret i 2014.....	55
3.2.3 Udviklingen fra 2011 til 2014 i evalueringen af solidaritetsansvaret.....	60
3.3 Informations-, tilsyns- og indblikpligt i Norge	61
3.4 Bestilleransvar i Finland	62
3.4 Hvervgiverpligt i Danmark	63
3.4 Kædeansvar for moms i Danmark	63
3.5 Strategi mod arbejdslivskriminalitet	64
3.6 Godkendelseordning af rengøringsvirksomheder	64
3.7 Treparts brancheprogram	65
3.8 Seriositetskrav i offentlige indkøb.....	65
3.9 Skattevæsenets indsats mod social dumping.....	66
3.9.1 Projekt styrket kontrol	66
3.9.2 Personalelister for arbejdspladser	67
3.10 Politiets indsats mod social dumping	67
3.11 Lokale og kommunale indsatser mod social dumping.....	68
3.11.1 Kommuners indsats mod social dumping	69
3.11.2 Metroselskabets indsats mod social dumping	70
3.12 Nordiske arbejdstilsyn indsatser mod social dumping	70
3.12.1 Det norske arbejdstilsyns indsats mod social dumping.....	71
3.12.2 Den finske arbetarskyddsförvaltnings indsats mod social dumping	73
3.12.3 Det danske arbejdstilsyns indsats mod social dumping	74
3.12.4 Det svenske arbetsmiljöverks indsats mod social dumping	76
3.12.5 Det islandske arbejdstilsyns indsats mod social dumping.....	78
3.12.5 Lighed og forskelle i arbejdstilsynenes indsats mod social dumping i de nordiske lande	78

4.	Faglige tiltag mod social dumping.....	80
4.1	Norske fagforeningers tiltag mod social dumping	80
4.2	De finske fagforeningers tiltag mod social dumping	81
4.3	Danske fagforeningers tiltag mod social dumping	83
4.3.1	Konflikten med Ryanair.....	86
4.4	De svenske fagforeningers tiltag mod social dumping	87
4.5	Islandske fagforeningers tiltag mod social dumping	90
4.6	Resultaterne af de nordiske fagforeningers og myndigheders indsats mod social dumping .	91
5.	De næste slag i kampen mod social dumping	93
5.1	EU's forslag til national regulering af platformøkonomien	93
5.1.1	Er leverandøren af tjenesteydelser på en platform en privatperson eller professionel?...94	
5.1.1	Hvornår er en platform mere end en informationstjeneste?.....	95
5.1.2	Platformstjenester og forbrugerbeskyttelse	97
5.1.3	Den underliggende tjenesteyder og forbrugerbeskyttelse	97
5.1.4	Arbejdstager, erhvervsdrivende eller privatperson?.....	98
5.2	Genforhandling af Udstationeringsdirektivet.....	100
5.3	Sveriges ratificering af ILO konvention 94.....	102
5.4	Den fælles indsats mod social dumping i Danmark udløber i 2018.....	102
6.	Litteratur	104
7.1	Rapporter.....	104
7.2	Videnskabelige artikler	105
7.3	Bøger	105
7.4	Bogkapitler	105
7.5	Andre officielle dokumenter	106
7.6	Internetkilder.....	107

RAPPORTENS HOVEDPUNKTER

Social dumping har været på dagsorden i de nordiske lande i de seneste årtier. Fænomenet er i stigende grad blevet oplevet og diskuteret, og der er taget tiltag mod det i alle landene.

De nordiske arbejdsmarkeder er generelt kendetegnet ved at have stærke fagforeninger. De nordiske fagforeninger har nogle af verdens højeste organisationsgrader, og en meget stor del af de nordiske arbejdsmarkeder er dækket af overenskomster. De stærke fagforeninger og den brede overenskomstdækning har betydet, at man har kunnet opbygge arbejdsmarkeder, hvor den lovgivningsmæssige regulering ikke har været dominerende. De stærke fagforeninger har også betydet, at man i Norden har relativt høje lønninger og gode arbejdsvilkår. Social dumping udfordrer begge disse landvindinger.

I rapporten her defineres social dumping således: Social dumping er den praksis som markedsaktører anvender for at underminere eksisterende arbejdsmarkeds- og sociale reguleringer med henblik på at opnå komparative fordele, og hvori de kan blive støttet af regeringer og andre aktører.

Social dumping ser ud til at være særligt udbredt inden for byggeriet, luftfartsbranchen, godstransportbranchen, rengøringsbranchen samt hotel- og restaurationsbranchen. Problemerne i disse brancher skabes af, at virksomheder kan udnytte forskellige EU-regler til at omgå national lovgivning og dermed betale deres arbejdskraft mindre end, hvad der er normalt på det nordiske arbejdsmarked. En anden mulighed er, at man organiserer sin arbejdskraft således, at man betaler sociale bidrag og afgifter i det EU land, hvor de er mindst. Det er ikke desto mindre også social dumping, der let kan sprede sig til andre brancher – også indenfor den offentlige sektor.

Social dumping er et problem, der udfordrer de nordiske arbejdsmarkeder, da det skaber en 'usund' konkurrence, der kan ende i et ræs mod bunden for lønninger og arbejdsvilkår. Hvis den sociale dumping spredt sig, risikerer vi, at de nordiske arbejdsmarkeder ender i en negativ spiral. Denne negative spiral fungerer ved, at lønningerne og arbejdsvilkårene i de 'seriøse' virksomheder – dem der så at sige følger spillereglerne – falder som svar på konkurrencen fra 'useriøse' virksomheder. De 'useriøse' virksomheder svarer på det lavere lønniveau i de 'seriøse' virksomheder ved at tage endnu mere drastiske midler i brug for at sikre lavere omkostninger, hvilket igen presser de 'seriøse' virksomheder ned i løn- og arbejdsvilkår for at kunne overleve.

Hvis omfanget af social dumping bliver så stort, at løn- og arbejdsvilkårene på arbejdsmarkedet ender i en sådan negativ spiral, kan det underminere den faglige organisering på arbejdsmarkedet, der, som SAMAKs NordMod2030 projekt viste, er en grundpille i den nordiske model og dermed en forudsætning for de nordiske landes succes.

Denne dynamik kan i fremtiden gøre det svært for fagforeningerne at forhandle lønstigninger og bedre sikkerhedsbestemmelser igennem ved overenskomstforhandlingerne. For de 'seriøse' virksomheder kan have svært ved at overleve, hvis de skal fungere på andre vilkår end en stor del af deres konkurrenter. Selv hvis det i sådan et fremtidsscenario skulle lykkes at få forhandlet markante forbedringer igennem, vil det øge incitamentet for virksomheder til at udnytte mulighederne i EU's regler til at nedbringe deres personaleomkostninger.

I Norge aktiverede man i 2004 dele af loven om almengørelse af overenskomster som reaktion på truslen fra social dumping. At man 'almengør' en overenskomst betyder, at man gør hele eller dele af overenskomstaftalen gyldig for alle, der arbejder inden for det fagområde, overenskomsten dækker. I Finland og Island har ny lønlovgivning ikke været nødvendig. Island har en lov, der gør det ulovligt at lønne under mindstelønnen i overenskomsten, mens man i Finland almengør overenskomster indenfor områder, hvor mere end 50 % er medlem af en fagforening. I Danmark og Sverige har truslen fra social dumping ikke ført til ny lovgivning om løn.

De norske evalueringer af effekten af almengørelse på lønningerne viser, at mange af de bekymringer, man havde inden indførelsen, ikke har vist sig at holde stik. En tidlig evaluering af almengørelsen viser, at den ikke har presset arbejderne med det laveste kompetenceniveau ud i arbejdsløshed, mens en senere evaluering dog peger på, at det kan være tilfældet. Samtidig vurderes det, at almengørelsen har været med til at holde lønningerne oppe, og at de udenlandske arbejdstagere i Norge har oplevet, at deres løn voksede hurtigere end de norske arbejders løn.

I forbindelse med ændringer i den norske lov om almengørelse i 2009 indførte man et solidaritetsansvar indenfor de almengjorte områder. Effekten af solidaritetsansvaret opleves som positiv både af de tillidsvalgte i det norske Fællesforbund og af virksomhedsledere i den norske byggebranche. De administrative byrder i virksomhederne har vist sig at være mindre end forventet, samtidig med at tillidsfolkene oplever, at virksomhederne reagerer hurtigere på sager om manglende lønudbetaling. I de fleste andre nordiske lande har man indført solidaritetsansvar i forskellige former.

I Danmark er det de danske virksomheder, der hyrer udenlandske tjenesteydere, der er ansvarlige for at, den udenlandske virksomhed betaler moms og andre afgifter. Finland har et bestilleransvar, hvor bestilleren har pligt til at indhente forskellige informationer om de virksomheder, man hyrer. I Sverige indførte man ved overenskomster pr. 1. januar 2015 et hovedentreprenøransvar. Ansvarer fungerer på den måde, at den svenske arbejdsgiverforening inden for byggebranchen finansierer en fond, der skal dække udgifterne, hvis der længere nede i kontraktkæden er problemer med lønudbetalingen.

Skattemyndighederne spiller i de fleste nordiske lande en rolle i kampen mod social dumping. Den består primært i at kontrollere forskellige forhold omkring udenlandske virksomheder. I Sverige skal Skat eksempelvis kontrollere, om man har fyldestgørende personalelister i rengøringsvirksomheder, restaurationsvirksomheder, frisørvirksomheder og i byggebranchen. I

Danmark kontrollerer skattemyndighederne, hvorvidt de udenlandske virksomheder, der opgiver at være momsregisteret i andre lande, rent faktisk også er det.

Arbejdstilsynet spiller en vigtig rolle i kampen mod social dumping i alle de nordiske lande. Generelt har de nordiske arbejdstilsyn de samme værktøjer til rådighed, dog med den store forskel, at arbejdstilsynene i Norge og i Finland må kontrollere, om de ansatte får løn i overensstemmelse med loven. Arbejdstilsynene i Danmark og Sverige har ikke lov til at kontrollere, hvorvidt ansatte aflønnes i overensstemmelse med overenskomsterne.

De nordiske fagforeninger ser ud til at have valgt forskellige strategier i kampen mod social dumping. I Norge har man valgt en vej mod mere politisk regulering. Man anmodede den norske regering om at tage almengørelseslovens bestemmelser i brug og har efterfølgende fået vedtaget solidaritetsansvaret inden for de almengjorte områder. Det står i nogen grad i modsætning til strategien i Danmark og Sverige. Her har strategien især handlet om at få overenskomstdækket så mange udenlandske arbejdstagere som muligt.

Selvom de nordiske fagforeninger i nogen grad har valgt disse forskellige strategier, har man stadig taget mange af de samme tiltag for at komme social dumping til livs. Man bruger aktivt truslen om at afsløre underbetaling i medierne, hvis virksomhederne ikke udbetaler den manglende løn. Og man har iværksat forskellige initiativer for at komme i kontakt med og overtale de udenlandske arbejdstagere til at melde sig ind i fagforeningerne. Eksempelvis har man ansat tosprogede medarbejdere og lavet forskellige rekrutteringskampagner.

EU-regler og domme spiller en væsentlig rolle i udbredelsen af social dumping på de nordiske arbejdsmarkeder. Udstationeringsdirektivet giver udenlandske tjenesteydere ret til midlertidigt at udstationere medarbejdere til et andet EU-land, uden at medarbejderne er dækket af alle dele af arbejdsmarkedsreguleringen i modtagerlandet. Udstationeringsdirektivet har et princip om, at virksomheden, der leverer tjenesteydelser i et andet land end etableringslandet, skal behandles efter reglerne i etableringslandet. Samtidig opstilles der i direktivet dog forskellige områder, hvor reglerne i det land, hvor ydelserne bliver leveret, skal anvendes, eksempelvis omkring mindsteløn. Danmark og Sverige har dog ikke valgt at implementere direktivet på en sådan måde, at det definerer en national mindstebetaling for de udstationerede arbejdere, hvilket betyder, at man fuldt lovligt kan udstationere arbejdere til meget lave lønninger. EU's regler for fri bevægelighed giver endvidere virksomheder mulighed for frit at kunne etablere sig i andre EU lande. Denne regel gør det muligt for virksomheder at organisere deres udenlandske arbejdskraft som 'falske selvstændige'. I det tilfælde slipper virksomhederne både for deres arbejdsgiveransvar og kan fuldt lovligt lønne de 'falske selvstændige' under mindstelønningerne.

Man har i alle de nordiske lande etableret en form for tværfagligt samarbejde mellem forskellige myndigheder. De deltagende myndigheder i disse samarbejder, er oftest arbejdstilsynet, skattevæsenet og politiet. Resultaterne af disse koordinerede indsatser ser lovende ud. I Danmark

har samarbejdet betydet, at skattemyndighederne har opdaget manglende skattebetalinger for et beløb, der overstiger de ressourcer, der bliver brugt på samarbejdet.

En af de ting, der kommer til at afgøre, hvilken rolle EU kommer til at spille i kampen mod social dumping i fremtiden er, hvordan man vælger at regulere den såkaldte 'platformsøkonomi'. Effekten af de reguleringsmodeller for platformsøkonomien, som Kommissionen har foreslået, er ret uklar. Det der kan være med til at afgøre, hvorvidt reguleringen hjælper i kampen mod social dumping, er hvor meget aktivitet, subordination i forhold til platformen, og hvor stort profitmotivet hos tjenesteyderen skal være, før man ikke længere betragter tjenesteyderen som en privatperson, men i stedet betragter vedkommende som enten arbejdstager, ansat af platformen eller som selvstændig erhvervsdrivende.

En anden ting, der vil afgøre, hvilken rolle EU kommer til at spille i kampen mod social dumping er, hvordan genforhandlingen af udstationeringsdirektivet ender. Forslaget til genforhandlingen viser, at man i Kommissionen har forstået, at der er opstået problemer. Forslaget indeholder elementer, der ser ud til at kunne få en effekt i kampen mod social dumping, men det er stadig usikkert, hvordan forhandlingerne ender, og dermed også hvor stor effekt et genforhandlet udstationeringsdirektiv vil have i kampen mod social dumping.

Liste over udvalgte nordiske indsatser mod social dumping	
Indsats	Land(e)
Samarbejde mellem skattevæsenet, politiet og arbejdstilsynet	Danmark, Sverige, Norge, Finland og Island
Almengørelse af overenskomster	Norge og Finland
Lovbestemt minimumsløn	Island
Kædeansvar	Norge (i almengjorte overenskomster), Danmark (i offentligt byggeri), Sverige (i byggearbejdernes overenskomst)
Registrering af og kontrol med udstationerede arbejdstagere og virksomhedens repræsentanter	Danmark, Sverige, Norge, Finland og Island
48-timers møder mellem fagforening og arbejdsgiverforening i sager om mulig social dumping	Danmark
Arbejdstilsynskontrol af hvorvidt de ansatte betales løn i overensstemmelse med overenskomsten	Norge (for almengjorte overenskomster) og Finland
Information tilgængeligt om regler og normer på arbejdsmarkedet på fremmede sprog	Danmark, Sverige, Norge, Finland og Island
Strejker og blokader for at udstationerede arbejdere skal have en overenskomst	Danmark, Norge, Finland og Island

1. SOCIAL DUMPING OG DE NORDISKE ARBEJDSMARKEDSMODELLER

I dette kapitel vil begrebet social dumping blive afklaret og de nordiske arbejdsmarkedsmodeller vil blive præsenteret.

- Der findes forskellige definitioner af social dumping i de nordiske lande.
- Definitionerne har forskellige grader af præcision for hvornår en løn er så lav, at man kan tale om social dumping.
- Denne rapport betegner social dumping som den praksis, som markedsaktører anvender for at underminere eksisterende arbejdsmarkeds- og sociale reguleringer med henblik på at opnå komparative fordele, og hvori de kan blive støttet af regeringer og andre aktører.
- Når man betragter de nordiske arbejdsmarkeder i forhold til social dumping, er der én vigtig forskel og én vigtig lighed i mellem dem.
- Den vigtige lighed er, at man i de nordiske lande laver rammelovgivning for arbejdsmarkedet, som arbejdsmarkedets parter så fylder ud. Det skaber en udfordring, da man i nogle tilfælde fuldt lovligt kan ansætte medarbejdere på vilkår, som er social dumping.
- Den vigtige forskel i forhold til social dumping er, hvordan man behandler en overenskomstaftale, efter den er blevet indgået. I Finland, Island og Norge almengør man overenskomsterne i varierende grad, mens man ikke gør det i Danmark og Sverige.
- EU's udstationeringsdirektiv og den frie etableringsret for virksomheder fører til social dumping og regelshopping.

1.1 SOCIAL DUMPING - ET FLYDENDE BEGREB

Social dumping er et begreb, der ofte benyttes i den offentlige debat til at beskrive meget varierende problemer på arbejdsmarkedet¹. Nogle definerer begrebet meget snævert til udelukkende at dække over lovbrud på arbejdsmarkedet, hvilket f.eks. Polens ambassadør i Danmark Rafal Wisniewski² gør, mens andre har meget vidtgående definitioner af begrebet, der definerer social dumping på en sådan måde, at det også dækker over lange arbejdsdage, mobning og sexchikane³. Der kan altså opstå betydelig forvirring om, hvad der menes, når man bruger

¹ Dølvik, Eldring & Ødegård, 2005: 9

² <http://www.altinget.dk/arbejdsmarked/artikel/polens-ambassadoer-40-kr-i-timen-er-ikke-social-dumping>

³ Stødstad, omtalt i Thorkildsen & Carlsen, 2014: 274

begrebet social dumping. Derfor præsenteres og diskuteres der her forskellige definitioner med henblik på at klarlægge en definition af social dumping, som vil blive brugt i resten af rapporten.

Ordet 'dumping' er defineret i EU's Ministerråds forordning om dumpingeksport i artikel 1, stk. 2. En vare er en dumpingvare "hvis dens eksportpris ved salg til Fællesskabet er lavere end den sammenlignelige pris for samme vare i normal handel, som er konstateret i eksportlandet."⁴

Social dumping har eksisteret som begreb i hvert fald fra 1910'erne og 20'erne. Det blev diskuteret i Folkeforbundet ved et verdensøkonomisk forum i 1927. Her blev begrebet brugt til at dække over eksport af varer fra lande med lavere arbejdsstandarder til lande med højere arbejdsstandarder og lønomkostning.⁵

1.2 DEN NORSKE REGERINGS DEFINITION AF SOCIAL DUMPING

I Norge blev social dumping defineret af regeringen i forbindelsen med, at den tiltrådte EØS-aftalen i 1992⁶. I lovgivningen blev social dumping defineret som "at udenlandske arbejdstakere udfører arbeid på lønns- og arbejdsvilkår som er vesentlig dårligere enn vertslandets"⁷

Den norske regering definerede igen social dumping i 2009, med *lov om endringer i allmenngjøringsloven m.m. (solidaransvar mv.)*.⁸ I loven skriver den norske regering:

"Etter regjeringens syn er det sosial dumping når utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener eller som ikke er i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrifter."⁹

Den norske regerings 2009-definition af social dumping udvider områderne, hvor social dumping kan finde sted. Man inkluderer krav til arbejdstagernes boligstandard og fremhæver, at arbejdstagere også kan blive udsat for social dumping, hvis de betales eller modtager andre ydelser, som er uakseptabelt lave. Netop formuleringen "uakseptabelt lave" er interessant, fordi den ligger tæt op ad en formulering fra et EU-Kommissions Green Paper om socialpolitik fra 1993¹⁰. Her skriver Kommissionen:

"At the same time, there exists a growing degree of public concern that, contrary to the objective of ensuring that economic and social progress should go hand in hand as clearly stated in both the Treaties of Rome and Maastricht, the net impact of the integration process could be a levelling

⁴ (EF) Nr. 1225/2009 af 30. november 2009

⁵ Thorkildsen & Carlsen, 2014: 267

⁶ Thorkildsen & Carlsen, 2014: 268

⁷ St.prp. nr 100 (1991-1992)

⁸ Thorkildsen & Carlsen, 2014: 273

⁹ Ot.prp. nr. 88 (2008-2009)

¹⁰ Thorkildsen & Carlsen, 2014: 273

down of social standards. This is reflected in the fear that the creation of a single market could open the way to a form of social dumping that is the gaining of unfair competitive advantage within the Community through unacceptably low social standards.”¹¹

1.3 DET SVENSK SKATTEVERKS DEFINITION AF SOCIAL DUMPING

I Sverige har det svenske Skatteverk defineret social dumping i en rapport om sort arbejde og social dumping. Her skriver Skatteverket:

”Generellt kan konstateras att social dumping i vid mening är en term som används för att beskriva en situation på arbetsmarknaden som leder fram till att kostnaderna för arbetskraft sänks. Social dumping innebär att en arbetsgivare minskar sina kostnader genom att anställa arbetskraft med lägre löner, t.ex. utländsk arbetskraft eller genom att inte uppfylla gällande regelverk rörande exempelvis skatter, arbetsmiljö, migration eller arbetsrätt i Sverige eller i ett annat land.”¹²

Centralt i det svenske Skatteverks definition af social dumping er sænkningen af arbejdskraftomkostningerne. Det kan være gennem lavere lønninger eller ved ikke at opfylde de gældende regler. I definitionen giver man eksempler på, hvilke regler man tænker på, men man gør det ikke klart, om der med lavere løn menes lavere løn i forhold til de gældende overenskomster eller i forhold til at kunne opretholde et eksistensminimum. At man i Sverige ligesom i Danmark ikke har en lovfastsat minimumsløn, gør det svært at vide, hvad der sigtes til med formuleringen.¹³

1.4 UDVALGET OM MODVIRKNING AF SOCIAL DUMPINGS DEFINITION AF SOCIAL DUMPING

I Danmark har et tværministerielt udvalg om modvirkning af social dumping, nedsat i.f.m. finansloven i 2012¹⁴, defineret social dumping således: ”Begrebet social dumping betegner normalt forhold, hvor udenlandske lønmodtagere har løn- og arbejdsvilkår under sædvanligt dansk niveau. Herved forstås vilkår, som svarer til relevant overenskomst for det pågældende faglige område. Social dumping henviser også til situationer på arbejdsmarkedet, hvor udenlandske virksomheder opererer i Danmark uden at overholde danske love og regler om fx SKAT, arbejdsmiljø, social sikring samt opholds- og arbejdstilladelser.”¹⁵

Det danske udvalgs definition af social dumping har således ikke udtrykket om uacceptable forhold med, men taler i stedet om forhold under sædvanligt dansk niveau. Udvalget definerer også relativt klart, hvad der menes med forhold under sædvanligt dansk niveau, nemlig de relevante

¹¹ Green Paper European Social Policy – Options for the Union , 1993: 6

¹² Skatteverket 2015: Svartarbete och social dumping

¹³ Arbetsförmedlingen : Living and Working in Sweden

¹⁴ Finansministeriet, Aftaler om Finansloven for 2012, 2012: 17-18

¹⁵ Rapport fra Udvalget om modvirkning af social dumping, 2012: 12-13

overenskomster for det pågældende faglige område. Man er altså i udvalgets definition rykket et stykke nærmere at præcisere, hvornår et forhold er social dumping.

1.5 RAPPORTENS DEFINITION AF SOCIAL DUMPING

Fælles for de nordiske definitioner af social dumping er, at de alle indeholder to forhold som kan betegnes som social dumping. Det ene forhold er, at man som arbejdsgiver ikke lever op til gældende love og regler. Det andet er, at man betaler sine ansatte en lavere løn. Her bliver spørgsmålet så lavere i forhold til hvad?

I det svenske Skatteverks definition bliver det ikke gjort klart. I den norske regerings bruges udtrykket uacceptabelt, og niveauet i de almengjorte overenskomster nævnes. Den definition bliver dermed relativt snæver, da man i Norge ikke har almengjort alle overenskomster, og det forklares heller ikke ud fra hvilke kriterier, man skal vurdere, hvornår størrelsen på lønnen går fra at være lav til at være uacceptabelt lav. Definitionen fra det tværministerielle udvalg i Danmark gør det klart, at man taler om social dumping, når man har arbejdsvilkår, der er lavere end i den relevante faglige overenskomst.

Ulempen ved at vælge en definition af social dumping, hvor man ikke klart specificerer hvilke niveauer, man sammenligner med, når man taler om lavere eller uacceptable lønninger er, at man risikerer, at diskussionen om social dumping bliver polariseret, da debattens forskellige aktører har forskellige definitioner af, hvad uacceptable lønninger er. Det betyder også, at man risikerer, at debatten om social dumping bliver centreret omkring, hvad der er social dumping. Man får dermed en politisk skyggedebat om hvilke forhold, der skal være acceptable på arbejdsmarkedet generelt, i stedet for en debat omkring, hvad man kan gøre for at bekæmpe social dumping. Det er denne uklarhed om, hvad uacceptable lønninger dækker over, der gør det muligt for Danmarks finansminister Claus Hjort Frederiksen og Polens ambassadør i Danmark at hævde, at en timeløn på 40 DKK ikke er social dumping.¹⁶

Uenigheden om hvad, der er social dumping og hvad, der er lønkonkurrence går igen på europæisk niveau og illustreres tydeligt af, hvordan forskellige EU-lande har reageret på Kommissionens forslag til en revidering af udstationeringsdirektivet. Alle de østeuropæiske lande (og Danmark) valgte at give forslaget "det gule kort", hvilket vil sige, at man mener, at forslaget bryder med solidaritetsprincippet.¹⁷ Frankrigs Premier Minister Manuel Valls har i et interview truet med at stoppe med at følge EU-lov for udstationerede arbejdere, hvis man ikke får lavet direktivet om, så man kan komme den sociale dumping til livs.¹⁸ I den europæiske diskussion om social dumping har man således på den ene side de 'gamle medlemslande', der ønsker en revision, fordi den minimumsbeskyttelse, de udstationerede arbejdere har, er for lav. På den anden side står de 'nye

¹⁶ <http://www.altinget.dk/arbejdsmarked/artikel/hjort-afviser-at-kalde-40-kr-i-timen-for-social-dumping>

¹⁷ <https://euobserver.com/economic/134433>

¹⁸ <https://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/france-threatens-to-stop-applying-eu-law-on-posted-workers/>

medlemslande', der mener, at revisionsforslaget svækker muligheden for at udstationere arbejdere.

Et andet fællestræk ved de tre nordiske definitioner af social dumping er, at de alle nævner udenlandske arbejdstagere. Det danske tværministerielle udvalg og den norske regerings definitioner drejer sig udelukkende om udenlandske arbejdstagere eller virksomheder, mens udenlandske arbejdstagere kun bliver nævnt som eksempel i det svenske Skatteverks definition. Udgangspunktet for definitionen, der vil blive anvendt i denne rapport, er, at alle kan udsættes for social dumping – ikke kun udenlandske arbejdstagere. Dog vil det som oftest være udenlandske arbejdstagere, som vil blive udsat for social dumping, da de ikke i samme grad har et alternativ i form af ydelser fra en arbejdsløshedsforsikring eller social assistance fra det offentlige, og derfor kan blive nødt til at acceptere fuldstændigt uacceptable forhold.

En vigtig forskel på definitionerne er, at det tværministerielle udvalgs definition og det svenske Skatteverks definition også inkluderer forhold, der går ud over de faktiske arbejdsforhold som arbejdstagere arbejder under, som f.eks. skatteforhold, og om man følger reglerne omkring opholds- og arbejdstilladelser, mens den norske regerings definition ikke har dette aspekt med. Det er vigtigt at påpege, at social dumping er mere end løndumping.

Som den tværministerielle og den svenske definition også peger på, kan skatteunddragelse, brud på reglerne omkring sikkerhed på arbejdspladsen eller social sikring også være social dumping praksisser, da omgåelsen af disse regler kan være med til at slå bunden ud af de nordiske arbejdsmarkeder. Social dumping er således en udfordring med flere aspekter.

I denne rapport's definition af social dumping vil brud på disse forhold, der går ud over de faktiske forhold, som arbejdstageren møder i sit arbejde, indgå.

Den svenske og den danske definition angiver hvilke aktører, der er involveret i social dumping, mens det ikke berøres i den norske definition. I den svenske definition nævnes arbejdsgivere, mens der i den danske definition nævnes udenlandske virksomheder og lønmodtagere. Man har dog ikke alle aktørerne med i definitionerne, da også lokale lønmodtagere, selvstændige, vikarer og virksomheder kan være involveret i social dumping.

Den svenske definition berører som den eneste af de tre definitioner intentionaliteten med at begå social dumping. Det handler for arbejdsgiverne om at sænke deres omkostninger. Samtidig peger ingen af de nordiske definitioner på, hvorfor det for virksomhederne er nødvendigt at sænke deres omkostninger.

Med udgangspunkt i disse overvejelser defineres social dumping i denne rapport således:

Social dumping er den praksis som markedsaktører anvender for at underminere eksisterende arbejdsmarkeds- og sociale reguleringer med henblik på at opnå komparative fordele, og hvori de kan blive støttet af regeringer og andre aktører.

1.6 DE NORDISKE ARBEJDSMARKEDER OG SOCIAL DUMPING

At social dumping dækker over både formelt lovlige forhold og ulovlige forhold kan hænge sammen med hvad man kan kalde 'den nordiske familie af arbejdsmarkedssystemer'¹⁹. De nordiske arbejdsmarkedssystemer har mange fællestræk, men også vigtige forskelle.

Der er flere fællestræk ved de nordiske arbejdsmarkedsmodeller. Et af disse centrale træk er stærke fagforeninger. De nordiske fagforeninger bliver nogle gange omtalt som verdens stærkeste. I Island var over 85 % med i en fagforening i 2013, mens det i Finland var 69 %, i Sverige næsten 68 %, næsten 67 % i Danmark og i Norge 52 % ifølge OECD's opgørelse. Til sammenligning var 18 % medlemmer i Tyskland og under 8 % var medlemmer af en fagforening i Frankrig.²⁰ Dog har man i nogle lande erga omnes klausuler, der betyder, at når en overenskomst er indgået, gælder den for alle. Fagforeningerne i Norden har altså alle en høj organiseringsgrad sammenlignet med fagforeninger i resten af Europa. Samtidig dækker de overenskomster, de indgår, en stor del af arbejdsmarkedet. I alle de nordiske lande er alle de offentligt ansatte dækket af en overenskomst. Med en overenskomstdækning på 83 % i det private i Sverige betyder det, at 88 % af alle i Sverige er dækket af en overenskomst. I Norge er det 67 %, mens det i Finland er 73 % og 83 % i Danmark.²¹ De stærke fagforeninger står overfor arbejdsgivere, der ligeledes er stærkt organiseret. Det resulterer i stærke arbejdsmarksorganisationer, hvis kollektive aftaler dækker en meget stor del af arbejdsmarkedet.²²

Aftalesystemerne i Norden kan karakteriseres som multiniveaumodeller, idet der forhandles på centralt niveau, på forbundsniveau og på lokalt niveau. Kollektive aftaler vil oftest blive indgået på brancheniveauer, hvor de eksporterende erhverv i industrien typisk vil være det forhandlingsområde, der lægger niveauet for resten af arbejdsmarkedet.²³

Et andet fællestræk for de nordiske arbejdsmarkeder er fredspligten²⁴, hvilket vil sige, at det kun er tilladt at strejke eller lockoute i forbindelse med overenskomstforhandlinger. Brud på en overenskomst forhandles i et fagretligt system, der også er særligt, idet det ikke er strikt offentligt, men også har private aktører med.²⁵ Når en aftale mellem arbejdstagere og arbejdsgivere er blevet indgået, er den retsligt bindende, og den omfatter alle i den gældende faggruppe på arbejdspladsen.

Et tredje fællestræk er relativt stærke mæglingsinstitutioner. Hvis det ikke er muligt for arbejdsgivere og arbejdstagere at nå til enighed om en ny overenskomst, træder mægleren ind. Mæglerens centrale opgave er at arbejde for en aftaleløsning og dermed forebygge konflikter. Hvis

¹⁹ Andersen, Dølvik & Ibsen: 2014, 31

²⁰ OECD.Stat Trade Union Density, 2013

²¹ Andersen, Dølvik & Ibsen: 2014, 33

²² Andersen, Dølvik & Ibsen: 2014, 31

²³ Andersen, Dølvik & Ibsen: 2014, 32

²⁴ Andersen, Dølvik & Ibsen: 2014, 38

²⁵ Ibsen, 2014: 165

konflikten bliver fastlåst, har man i Danmark og Norge tradition for, at den siddende regering kan gribe ind og løse konflikten ved et lovindgreb eller tvungen voldgift.²⁶

Endnu et fællestræk for de nordiske landes arbejdsmarkeder er, at de kollektive aftaler spiller en dominerende rolle, når det gælder regulering af arbejdsmarkedet. De kollektive aftaler har en forholdsvis høj dækningsgrad, dækker mange emner og regulerer nogle af de væsentligste forhold på arbejdsmarkedet. Lovgivningen på området fungerer ofte kun som en minimal ramme og giver dermed arbejdsmarkedets parter betydeligt spillerum til at udfylde og nogen gange overskride disse rammer i deres aftaler.²⁷

Ser vi på forskellene imellem forskellige nordiske arbejdsmarkeder, springer flere forhold i øjnene. Et af dem er, hvordan man behandler en kollektiv aftale, efter at den er blevet indgået. I Finland har man siden 1970'erne haft lovgivning, der betyder, at overenskomstaftaler, hvor dækningsgraden er over 50 %, bliver almengyldige. Island har fra 1980'erne haft lovgivning, der forbyder lønninger under mindstesatserne i overenskomsten. I Norge har man siden 2004 benyttet sig af loven om almengyldige overenskomster fra 1993 til at almengøre overenskomster inden for særlige brancher. Disse forhold står i klar kontrast til Danmark og Sverige, hvor der ikke findes en lovgivning, der kan gøre overenskomster almengyldige.²⁸

Et andet punkt, hvor de nordiske arbejdsmarkeder er forskellige, er i hvor høj grad man benytter trepartsaftaler og har repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter som medlemmer i råd og nævn. I Sverige havde man frem til 1990'erne et tæt samarbejde mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter, men har siden oplevet en afkorporativisering, efter at arbejdsgiverne valgte at trække sig fra forskellige samarbejdsorganer.²⁹ I Danmark har man bibeholdt samarbejdet mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter, der med jævne mellemrum laver trepartsaftaler inden for områder som beskæftigelse, pension og uddannelse. Inddragelse af parterne toppede i starten af 1990'erne med inddragelsen i arbejdsmarkedsreformen i 1994, men inddragelsen er siden dalet³⁰. I Norge, Finland og Island har man også et trepartssamarbejde. Dette samarbejde beskæftiger sig dog i højere grad med indkomspolitik end trepartssamarbejdet i Danmark og Sverige. Man har eksempelvis brugt trepartssamarbejde til at sikre løntilbageholdenhed for at styrke konkurrenceevnen i Norge.³¹

Som nævnt tidligere laver man i de nordiske lande rammelovgivning for arbejdsmarkedet, som arbejdsmarkedets parter skal fylde ud. Det skaber en udfordring, da man i nogle tilfælde fuldt lovligt kan ansætte medarbejdere til lønninger og med arbejdsvilkår, der er langt under minimumsstandarderne i overenskomsterne. Derfor er det i bekæmpelsen af social dumping

²⁶ Andersen, Dølvik & Ibsen: 2014, 33

²⁷ Andersen, Dølvik & Ibsen: 2014, 33, Ibsen, 2014: 165

²⁸ Andersen, Dølvik & Ibsen: 2014, 35

²⁹ Andersen, Dølvik & Ibsen: 2014, 36

³⁰ Jørgensen & Larsen, 2014: 307

³¹ Andersen, Dølvik & Ibsen: 2014, 36

vigtigt, hvordan man behandler en overenskomstaftale, efter at den er blevet indgået. I Finland, Island og Norge almengør man som nævnt overenskomsterne i varierende grad, mens man ikke gør det i Danmark og Sverige. Det betyder, at de reguleringstiltag og lønftaler, der er en del af overenskomsterne, ikke kommer til at gælde for de virksomheder, der ikke har nogen overenskomst i Danmark og Sverige. Derfor er det heller ikke for virksomheder uden overenskomst ulovligt at give lønninger, der er under niveauerne i overenskomsterne.

Arbejdsmarkedsregulering kommer ikke kun fra overenskomsterne og nationale politiske reguleringer, men i stigende grad også fra EU. EU har siden Maastrichttraktaten fra 1993 haft stigende indflydelse på arbejdsmarkedsreguleringen. At administratorer og politikere i EU udformer regulering, er dog ikke den eneste måde, hvorpå EU kan få indflydelse på arbejdsmarkedsreguleringen.

EU-Domstolen kan betragtes som en selvstændig politisk aktør, da den følger en konstitutionel politikdannelse i EU, som er meget forskellige fra Nordens flertalsdemokratiske retstradition. Her har man ikke tradition for domstolsprøvelser. EU-Domstolen laver case-law. EU-Domstolen tolker selvstændigt regulativerne og direktiverne og kan dermed betragtes som en selvstændig politisk aktør. Nationale domstole skal også fortolke regler i overensstemmelse med EU-reglerne, hvilket skaber et over-underordningsforhold mellem EU-ret og national lov og overenskomstaftalerne. Derfor bør man tale om en tredobbelt regulering af de nordiske arbejdsmarkeder, idet reguleringen foregår igennem overenskomster, politisk regulering og retslig regulering.³² De EU-regler og domme, som har været med til at understøtte social dumping på de nordiske arbejdsmarkeder, behandles i næste afsnit.

1.7 EU REGLER OG DOMME, DER MULIGGØR SOCIAL DUMPING PÅ DET NORDISKE ARBEJDSMARKED

Flere EU-regler og domme har udfordret den nordiske arbejdsmarkedsmodel og gjort det muligt at ansætte mennesker på det nordiske arbejdsmarked på vilkår, der er social dumping. Det er et særtræk ved EU-retten, at den på en og samme tid skaber mulighederne for social dumping samt forsøger at begrænse og bekæmpe social dumping.³³

EU var fra begyndelsen et økonomisk samarbejde, og formålet med Rom-traktaten fra 1958 var at maksimere den frie konkurrence og minimere den statslige indblanding i økonomien. For at fremme den frie konkurrence ønskede man at etablere et indre marked, som skulle bygge på fire fundamentale friheder: Fri bevægelighed for varer, tjenester, kapital og produktionsfaktorer,

³² Jørgensen, 2014: 81-85

³³ Jacqueson, 2009: 138

herunder arbejdskraft. Den grundlæggende ide var, at hvis den økonomiske integration blev en succes, ville et 'socialt Europa' ikke være nødvendigt.³⁴

Dog har man siden 1970'erne taget flere skridt i retning af at etablere et 'socialt Europa'. I 1973 vedtog man et socialt aktionsprogram. Programmet indeholdt 40 forskellige initiativer indenfor tre områder: fuldbeskæftigelse og bedre job, beskæftigelsespolitik og forbedringer af levestandarder og arbejdsforhold. I 1980'erne genopblussede frimarkedstænkningen med Reagan og Thatcher i spidsen. For EU betød det en fornyet indsats for at etablere det indre marked. Etableringen af det indre marked skabte sociale udfordringer, og det blev derfor mere relevant at behandle disse sociale udfordringer på EU-niveau. I 1985 med the Single European Act fik EU mulighed for at træffe beslutninger inden for flere forskellige sociale områder, f.eks. omkring sundhed og sikkerhed. Fra 1989 med the Community Social Charter og the Fundamental Social Rights of Workers begynder man i EU at arbejde på at få etableret et set af minimumstandarder på det sociale område. Med Maastrichttraktaten fra 1992 bliver den sociale protokol vedtaget som et anneks. Den sociale protokol etablerer procedurer for europæiske institutioner for at tage beslutninger på det sociale område. Her er en nyskabelse, at man, inden man fremlægger et forslag på området, skal forelægge forslaget for arbejdsgiverne og fagforeningerne. Efter EU's udvidelse i 1995 tager de nye medlemsstater nye emner op på det europæiske niveau, eksempelvis ligestilling på arbejdsmarkedet og aktiv arbejdsmarkedspolitik.³⁵

Det indre marked åbner op for social dumping ved at give mennesker i et medlemsland retten til at flytte til et andet medlemsland for at arbejde, hvis det er mere fordelagtigt. Med øst-udvidelsen i 2004 kom en del lande med i EU, hvor lønniveauet var markant lavere end i resten af unionen. Det skabte en ulige konkurrencesituation omkring lønniveauet.³⁶

Der er to forskellige regelsæt, der kan benyttes, når en arbejdstager fra et EU-land arbejder i et andet EU-land.³⁷ Udstationeringsdirektivet og reglerne for vandrende arbejdstagere. Udstationeringsdirektivet gælder for arbejdere, der er udstationeret for en virksomhed midlertidigt i et andet EU-land for at løse en konkret opgave, mens en vandrende arbejdstager ansættes direkte i en virksomhed i et andet EU-land end vedkomnes oprindelsesland.³⁸ Den ulige konkurrencesituation opstår, fordi selv meget lave lønninger i en nordisk sammenhæng vil virke favorable på en del arbejdstagere fra de lande, der kom med i EU ved øst-udvidelsen.

1.7.1 EU-Domstolen skaber behovet for udstationeringsdirektivet

I 1996 vedtog man udstationeringsdirektivet for at give den præcedens, som EU Domstolen (den gang EF-Domstolen) have skabt, et klart lovgivningsmæssigt grundlag. Behovet for

³⁴ Jacqueson, 2009: 138-139

³⁵ Tilly, 2007: 5-6

³⁶ Jacqueson, 2009: 140

³⁷ Kristiansen, 2013: 129

³⁸ Kristiansen, 2013:161

udstationeringsdirektivet opstod, idet EU-Domstolen i flere sager havde afsagt domme, der skabte en præcedens som de europæiske politikere ikke ønskede. En af sagerne handlede om hvilke krav modtagerlandet kan stille til de forhold, som udstationerede arbejdere, arbejder under. En portugisisk byggerivirksomhed Rush Portuguesa lagde i 1990 sag an mod det franske immigrationskontor, da immigrationskontoret pålagde Rush Portuguesa at betale en bøde for at have benyttet udenlandsk arbejdskraft uden arbejdstilladelse på et byggeprojekt i Frankrig. EU-domstolen dømte til fordel for Rush Portuguesa. I dommen skriver domstolen:

"...hvor de pågældende arbejdstagere på arbejdsgiverens foranledning midlertidigt udsendes til en anden medlemsstat for dér som led i arbejdsgiverens præstering af tjenesteydelser at udføre byggeri eller offentlige bygge- eller anlægsarbejder. Sådanne arbejdstagere vender tilbage til deres hjemland efter udførelsen af arbejdet, uden at de på noget tidspunkt kommer ind på arbejdsmarkedet i den anden medlemsstat."³⁹

Dommen fastslår, at man må udstationere arbejdere på tværs af grænser midlertidigt, og at disse udstationerede arbejdere ikke skal betragtes som arbejdstagere i landet, de er udstationeret i, da de udstationerede arbejdstagere vender tilbage til deres hjemland.

En anden sag ved EU-domstolen slog fast, at udstationerede arbejdere ikke skulle underlægges modtagerlandets regler for f.eks. arbejds- og lønforhold. Sagen handlede om en engelsk patentfornyelsesvirksomheds ret til at have tyske kunder, hvilket ifølge tysk lovgivning var ulovligt. EU-domstolen dømte til fordel for den engelske patentvirksomhed. I dommen pegede domstolen på, at virksomheden levede op til engelsk lovgivning og havde ret til at yde tjenesteydelser i andre medlemslande. EU-domstolen skriver i dommen:

"En medlemsstat kan navnlig ikke betinge levering af tjenesteydelser på det pågældende lands område af, at samtlige betingelser for etablering i landet er opfyldt, idet de bestemmelser i Traktaten, som netop skal sikre den frie udveksling af tjenesteydelser, herved ville blive virkningsløse..."⁴⁰

Det kan tolkes som, at virksomheder, der leverer tjenesteydelser over grænserne mellem to EU-lande, ikke skal leve op til de regler, der gælder i landet, hvori ydelserne bliver leveret, men i landet, hvor virksomheden er etableret.

En sådan retstilstand, hvor virksomheder ikke nødvendigvis skal følge reglerne i de lande, hvor de leverer tjenester, og hvor udstationerede arbejdstagere ikke nødvendigvis regnes som en del af arbejdsmarkedet i modtagerlandet kunne ikke accepteres. Udstationeringsdirektivet var derfor nødvendigt for at skabe en ny retstilstand.

³⁹ Sag C-113/89 Rush Portuguesa Ld mod Office national d'immigration, punkt 15

⁴⁰ Sag C-76/90: Manfred Säger mod Dennemeyer & Co. Ltd, punkt 13

1.7.2 Udstationeringsdirektivet

Udstationeringsdirektivet var altså et forsøg fra de europæiske politikere på at rette op på den uheldige præcedens som EU-domstolen havde skabt med Rush Portuguesa-dommen. Ideen med direktivet var således at beskytte de europæiske arbejdsmarkeder mod social dumping.

Udstationeringsdirektivet fastholdt princippet om, at virksomheder, der leverer tjenesteydelser i et andet land end etableringslandet, skal behandles efter reglerne i etableringslandet. Samtidig opstillede man dog forskellige områder, hvor reglerne i det land, hvor ydelserne blev leveret, skulle anvendes. Et af disse områder var mindsteløn. For at reglerne omkring mindsteløn skal gælde for virksomhederne, der udstationerer medarbejdere, kræves det, at mindstelønnen fastsættes ved lov, administrative tiltag eller ved almen gyldige overenskomster, altså overenskomster, der også er gyldige for mennesker, der ikke er medlemmer af en fagforening.⁴¹ Det betyder, at det er implementeringen af direktivet, der afgør om udstationerede arbejdstagere er dækket af en national mindsteløn. Som tidligere nævnt har man i de nordiske lande valgt forskellige måder at implementere direktivet på.

1.7.3 Håndhævelsesdirektivet

I 2014 vedtog EU håndhævelsesdirektivet om udstationering af arbejdstagere. Direktivet er ikke en revision af udstationeringsdirektivet, men fungerer nærmere som et tillæg. Indførelsen af direktivet begrundes med, at medlemslandene ikke havde implementeret beskyttelsen af de udstationerede arbejdere ordenligt i deres lovgivning, hvilket ifølge Kommissionen har skabt et øget behov for beskyttelse af arbejdstagerne og fair konkurrence. Derfor skal direktivet sikre en bedre implementering, overvågning og håndhævelse af reglerne i udstationeringsdirektivet. Direktivet skal ifølge Kommissionen øge opmærksomheden på arbejderes og virksomheders rettigheder og pligter og skal forbedre samarbejdet mellem nationale styrelser omkring udveksling af information. Direktivet tydeliggør definitionen af en udstationering for at undgå postkassevirksomheder, der ikke har oprigtig økonomisk aktivitet i etableringslandet. Medlemsstater får et ansvar for at føre opsyn med, om reglerne i udstationeringsdirektivet er overholdt, f.eks. at føre opsyn med, at den udstationerede virksomhed har oplyst identiteten på de udstationerede arbejdere og længden på deres udstationeringer. Samtidig skal direktivet også sikre at virksomheder, der ikke lever op til reglerne i udstationeringsdirektivet, straffes med bøder og sanktioner. Håndhævelsesdirektivet indeholder også en mulighed for at lave kædeansvar indenfor byggebranchen, da kædeansvar ifølge Kommissionen er en effektiv måde at sikre, at hovedentreprenører vælger de mest seriøse underleverandører.⁴² At man indførte håndhævelsesdirektivet tyder på, at kræfter i Kommissionen i nogen grad betragter social dumping som et problem.

⁴¹ Jacqueson, 2009: 143-144

⁴² http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-344_da.htm

1.7.4 Fri bevægelighed for arbejdstagere

Løndiskrimination burde ifølge EU-retten dog være ulovlig, da man i EU har et retsprincip om forbud mod diskrimination på baggrund af nationalitet. Arbejdsgiverne skal derfor leve op til de nationale love for løn, også selvom de ansætter en statsborger fra et andet EU land. En sådan fortolkning er dog problematisk, særligt i Danmark og Sverige, hvor man ikke har nogen lov, der regulerer lønningerne på arbejdsmarkedet. Det giver danske og svenske virksomheder, der ikke er dækket af en overenskomst, mulighed for at ansætte østeuropæiske arbejder på vilkår, som for en dansk eller svensk arbejder vil virke urimelige, men som for en østeuropæisk arbejder vil fremstå som fordelagtige.⁴³

1.7.5 Etableringsretten – Fri bevægelighed for virksomheder

Den frie bevægelighed for arbejdstagere er ikke den eneste EU-regel, som virksomheder kan udnytte for at benytte arbejdskraft på social dumping-vilkår. Virksomheder kan også gøre brug af etableringsretten til at begå social dumping. Virksomheder kan benytte sig af arbejdskraft, som er organiseret i såkaldt 'arme-og ben-virksomheder', hvilket er virksomheder, hvor produktet udelukkende består af ejerens arbejdskraft. Etableringsretten giver folk fra hele EU ret til at etablere et firma i Norden, hvilket betyder at folk fra lande, hvor lønniveauet er markant lavere end i Norden, kan etablere en arme-og-ben-virksomhed på et af de nordiske arbejdsmarkeder og dermed lovligt udføre arbejde på social dumping-vilkår. Pointen her er, at selvstændige erhvervsdrivende selv bestemmer deres egne løn- og arbejdsvilkår.⁴⁴ Det betyder, at virksomhederne ikke skal leve op til hverken lovene om mindstelønninger eller overenskomster. Selvom om der rent praktisk er tale om et ansættelsesforhold, er det juridisk ikke et ansættelsesforhold, men derimod et samarbejde med en anden virksomhed. De dårlige løn- og arbejdsvilkår, der følger med en sådan organisering, vil for de fleste arbejdstagere på de nordiske arbejdsmarkeder være uacceptable, mens de samme vilkår kan virke som favorable på mennesker i andre EU-lande, hvor man ikke har de samme løn- og arbejdsvilkår som i Norden.

Virksomhederne kan naturligvis også benytte sig af den frie etableringsret til at flytte deres virksomhed til et andet medlemsland. Særligt i tilfælde, hvor virksomheden er involveret i grænseoverskridende aktiviteter mellem medlemslandene, kan en flytning af virksomheden føre til social dumping.⁴⁵

En meget prominent sag om social dumping i forbindelse med udflytning af virksomheder er sagen om Viking Line. Viking Line er et finsk færageselskab, hvis færge sejler en rute mellem Finland og Estland. Viking Line var i 2003 ifølge finsk lovgivning samt en overenskomst med fagforeningen FSU forpligtet til at lønne færgens besætning efter en finsk overenskomst, da færgen sejler under finsk flag. Færgens sejlads var dog tabsgivende. Derfor ville Viking Line flytte registreringen af færgen til et estisk datterselskab og indgå en billigere estisk overenskomst. Den finske fagforening

⁴³ Jacqueson, 2009: 140

⁴⁴ Jacqueson, 2009: 140-141

⁴⁵ Jacqueson, 2009: 141

FSU fastholdt, at besætningen skulle lønnes i overensstemmelse med den finske overenskomst selvom færgen nu skulle flyttes til det estiske datterselskab og sejle under estisk flag. FSU udsendte en strejkevarsel og fik støtte af det internationale transportarbejderforbund (ITF), der forbød estiske fagforeninger at indgå en overenskomst med Viking Line. På baggrund af disse trusler opgav Viking Line at flytte færgen til Estland.

Efter at Estland var blevet medlem af EU 1. maj 2004, lagde Viking Line i august sag an mod ITF i London for at have bistået FSU med at hindre, at Viking Line kunne flytte færgen til Estland. Viking Line argumenterede med, at en sådan handling var i strid med EU-reglerne om fri etableringsret. Sagen endte hos EU-Domstolen. Domstolen fastslog, at de kollektive kampskridt i sagen udgjorde en restriktion for den frie etableringsret. Dog pegede domstolen også på, at det var tilladt at sætte restriktioner for den frie etableringsret, hvis de blev begrundet med et alment tvingende hensyn, som beskyttelse af arbejdstagere og på den betingelse, at der er proportionalitet mellem de restriktioner, man laver, og det problem, man løser.⁴⁶ Dommen førte således til en indskrænkning af fagforeningernes konfliktret i sager, hvor virksomheder flytter til et andet medlemsland, idet kampskridtene skal være proportionale og kunne begrundes ud fra en beskyttelse af arbejdstagerne.

1.7.6 Laval-dommen

Laval-sagen er en meget prominent sag om social dumping, der illustrerer konflikten mellem fagforeningers konfliktret og EU's regler for fri bevægelighed. Laval er en lettisk virksomhed, der har hovedsæde i Riga. I Maj 2004 blev omkring 35 lønmodtagere udstationeret fra Laval til selskabet Baltic bygg i Sverige. Udstationeringen skete som led i opførelsen af en skole i Vaxholm kommune. Laval havde på det tidspunkt ingen overenskomst med hverken en svensk eller lettisk fagforening. 65 % af de udstationerede arbejdere var dog medlem af en lettisk fagforening, mens ingen var medlem af en svensk fagforening. Den svenske fagforening Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Byggnads) gik i forhandlinger med Laval om at tegne en svensk overenskomst for skolebyggeriet. Laval indgik den 14. september og den 20. oktober 2004 overenskomster med en lettisk fagforening for bygningsarbejdere i stedet. Alligevel fastholdt Byggnads kravet om en svensk overenskomst. Hvis ikke Laval tiltrådte Byggnads overenskomstforslag, ville man tage kollektive kampskridt i form af blokade mod alle Lavals byggepladser i Sverige. Da Laval ikke tiltrådte overenskomstforslaget, trådte blokaden i kraft 2. november 2004. I Januar 2005 varslede andre fagforeninger sympatikonflikter mod alle Lavals byggepladser i Sverige. Inden da var de lettiske arbejdere i Vaxholm taget hjem. Vaxholm kommune opsagde aftalen med Laval, og Baltic bygg gik efterfølgende konkurs.⁴⁷

Sagen endte hos EU-Domstolen. Domstolen fandt, at de kollektive kampskridt i sagen var uforenelige med EU-retten, idet de svenske fagforeninger ville opnå mere fordelagtige betingelser end dem, der følger dels af udstationeringsdirektivets bestemmelser, samt af den svenske

⁴⁶ Beskæftigelsesministeriet, J.nr. 6571-0026: 2-3

⁴⁷ Beskæftigelsesministeriet, J.nr. 6571-0026, 2008: 3-4

implementering af bestemmelserne. Domstolen fandt ligeledes, at forbuddet i den svenske medbestemmelseslov mod at konflikte med det formål at ophæve en mellem andre parter indgået overenskomst – medmindre der er tale om udenlandske overenskomster – er i strid med EU-retten, da forbuddet er nationalitetsdiskriminerende.⁴⁸

Det centrale i sagen er, at Sverige ikke i forbindelse med implementering af udstationeringsdirektivet har defineret en national mindsteløn. Derfor har de svenske fagforeninger ikke mulighed for at henvise til et brud på en sådan national mindstelønslovgivning som begrundelse for deres konflikt med virksomheder, der udstationerer medarbejdere i Sverige.

1.7.7 Rüffert-sagen

Sagen startede med, at et tysk firma vandt en udbudsrunde for opførelsen af et fængsel hos den tyske delstat Niedersachsen. Ifølge Niedersachsens udbudsregler skal entreprenøren betale sine ansatte i overensstemmelse med de gældende overenskomster på området. En sådan klausul var også inkluderet i kontrakten mellem Niedersachsen og firmaet. Det tyske firma benyttede sig af en polsk underleverandør, og de polske arbejdere fik lønninger, der svarede til niveauet i overenskomsten. Eftersom det tyske firma ikke levede op til kontraktens klausul omkring overenskomster, annullerede Niedersachsen kontrakten og gav det tyske firma bøder. Sagen endte hos EU-Domstolen, som fandt, at kravet om at skulle betale overenskomstmæssig løn ikke var i overensstemmelse med udstationeringsdirektivet. Uoverensstemmelsen skyldes, at EU-Domstolen vurderede, at overenskomsten nævnt i kontrakten mellem Niedersachsen og det tyske firma ikke var almengjort og derfor ikke var relevant, når der var tale om udstationerede arbejdere.⁴⁹

1.7.8 Kommissionen vs Luxembourg

EU anlagde i 2004 sag mod Luxembourg, da Kommissionen mente, at Luxembourg på flere områder ikke havde implementeret udstationeringsdirektivet korrekt. Kommissionen mente, at Luxembourgs implementering af direktivet tvinger virksomheder, der hører til i en anden medlemsstat og som udstationerer arbejdere til Luxembourg, til at overholde arbejds- og beskæftigelsesvilkår, der går videre end direktivet. Ifølge Kommissionen garanterer loven ikke retssikkerheden for de udstationerede virksomheder, da de forpligtes til at give arbejdstilsynet de nødvendige, for at tilsynet kan føre kontrol. Samtidig mener Kommissionen, at loven begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser, fordi loven indeholder et krav om, at virksomheder, der udstationerer arbejdskraft i Luxembourg, skal udpege en person bosiddende i Luxembourg, der skal opbevare dokumenter, der skal gøre kontrollen mulig.⁵⁰ En af artiklerne, som Kommissionen mener, at Luxembourg ikke har implementeret korrekt, er artikel 3.10. Artiklen anerkender, at medlemslande må udvide beskyttelsen af de udstationerede, hvis det er ud fra et hensyn til

⁴⁸ Beskæftigelsesministeriet, J.nr. 6571-0026, 2008: 4-5

⁴⁹ IP/A/EMPL/ST/2009-11: 6

⁵⁰ Beskæftigelsesministeriet, 2008.

offentligheden. EU-Domstolen argumenterede i sin dom med, at hensynet til offentligheden skal implementeres strikt, og at omfanget af hensynet til offentligheden ikke alene kan blive afgjort af medlemsstaterne, og derfor var den udvidede beskyttelse af de udstationerede arbejdstagere i Luxembourg ulovlig.⁵¹ Dermed giver domstolen Kommissionen ret i sin klage over Luxembourgs implementering af direktivet.

1.7.9 Sähköalojen ammattiliitto ry vs Elektrobudowa Spółka Akcyjna

Sagen drejer sig om et polsk elektrikerfirma, der vandt en kontrakt på elektrikerarbejde på et finsk atomkraftværk. Det polske firma udstationerede 186 medarbejdere i Finland for at udføre arbejdet. De udstationerede polske arbejdere mente ikke, at de blev aflønnet i henhold til den almengjorte overenskomst for elektrikere i Finland. Derfor overdrog de deres krav om udbetalingen af den manglende løn til Sähköalojen ammattiliitto, der er den finske fagforening for elektrikere. Sagen gik gennem det finske retssystem, som sendte sagen videre til EU-Domstolen. Det finske retssystem bad EU-Domstolen svare på, hvorvidt de udstationerede polske arbejdere kan overlevere deres lønkrav til den finske fagforening, samt hvilke dele af den almengjorte overenskomst for elektrikerarbejderne, der falder under bestemmelsen i udstationeringsdirektivet om udstationerede arbejders ret til minimumsløn.

I sin dom slår EU-Domstolen fast, at de polske arbejdere har ret til at overlevere deres sag til Sähköalojen ammattiliitto. Domstolen fastslår også, at minimumslønninger kan være differentierede efter erfaring og uddannelsesniveau, så længe at inddelingen er bindende og gennemsigtig. Samtidig fastlår domstolen, at et dagligt tillæg, feriepenge, samt en kompensation for rejsetid til og fra arbejde i den finske overenskomst ligeledes skal regnes som en del af minimumslønnen. Dog kan madbilletter og betaling af husleje ikke regnes som en del af minimumslønnen.⁵² Sagen viser, at den finske almengørelse af overenskomsten for elektrikere giver mulighed for at udvide hvad der kan regnes som en del af minimumslønnen sammenlignet med Laval. I Laval-sagen fandt EU-Domstolen, som tidligere nævnt, at de løn- og arbejdsvilkår som fagforeningen krævede, gik videre end hvad der var givet af minimumsrettigheder i den svenske implementering af direktivet, og at kampskridtene derfor ikke var lovlige. Men i den finske sag udvider EU-Domstolen netop, hvordan man kan forstå begrebet minimumslønninger.

⁵¹ IP/A/EMPL/ST/2009-11: 6

⁵² EU-Domstolen 2015

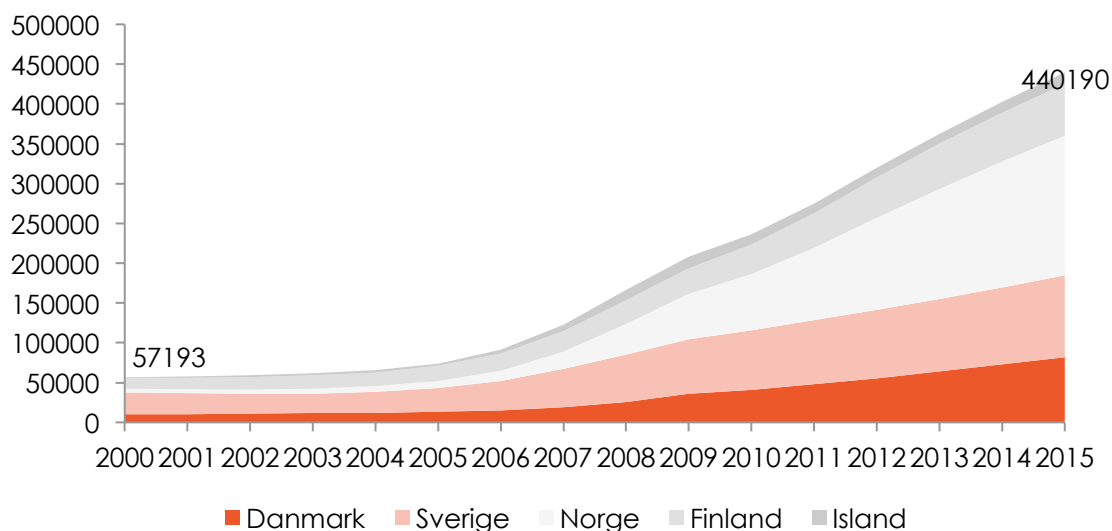
2. OMFANGET AF SOCIAL DUMPING I NORDEN

Kapitlets hovedkonklusioner er:

- Social dumping er særligt udbredt indenfor:
 - Byggebranchen
 - Luftfarten
 - Godstransportbranchen
 - Restaurationsbranchen
 - Rengøringsbranchen
 - IT-branchen
- Social dumping udfordrer de virksomheder, der følger de nationale regler og betaler deres ansatte en ordentlig løn, da de presses af 'useriøse' virksomheder, der regelshopper for at minimere deres udgifter til løn og ordentlige arbejdsvilkår i øvrigt. For de ansatte i virksomhederne betyder det, at de risikerer, at deres løn og arbejdsvilkår bliver presset ned af, idet den virksomhed, de er ansat i, presses af 'useriøse' konkurrenter.
- Social dumping er ikke kun knyttet til udenlandske arbejdstagere fra Østeuropa, men størstedelen af de udenlandske lønmodtagere, der arbejder under ualmindelige arbejdsvilkår i Norden kommer dog derfra. Antallet af østeuropæere i Norden er steget fra 57.200 i 2000 til 440.200 i 2015
- Der er meget store forskelle på den gennemsnitlige nettoindtægt i Norden og Østeuropa.

Dette kapitel undersøger risikoen for og udbredelsen af social dumping på de nordiske arbejdsmarkeder med udgangspunkt i den allerede eksisterende viden på området. Omfanget af social dumping er notorisk svært at kortlægge, da social dumping i nogle tilfælde kan foregå fuldt lovligt og derfor ikke registreres som en forbrydelse, samtidig med at der formenligt er store dele af den sociale dumping, som er ulovlig, og som aldrig bliver opdaget. Det betyder, at dette kapitel belyser de omstændigheder, der skaber risikoen for social dumping på de nordiske arbejdsmarkeder, eksempelvis udviklingen i antallet af østeuropæere i de nordiske lande og forskellen i den gennemsnitlige nettoindtægt mellem de nordiske lande og Østeuropa. Kapitlet gennemgår ligeledes resultater fra tidligere undersøgelser af social dumping, som kan være med til at belyse omfanget af social dumping på de nordiske arbejdsmarkeder.

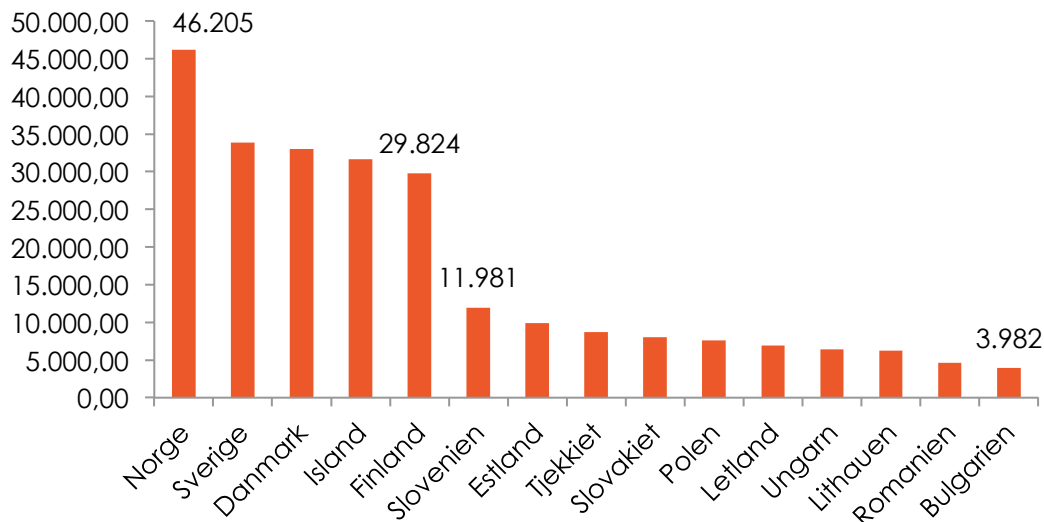
Figur 1: Udviklingen i antallet af østeuropæere med adresse i Norden 2000-2015



Kilde: Statistiskbanken, Statistics Sweden, statbank.no, Statistics Finland, Statistics Iceland

Østeuropæere er en af de grupper, der oftest udsættes for social dumping på de nordiske arbejdsmarkeder. Siden EU's øst-udvidelser i 2004 og 2007 er der kommet markant flere østeuropæere med en adresse registeret et sted i Norden. Antallet af østeuropæere er steget i alle de nordiske lande. Figuren illustrerer denne udvikling og indikerer, at østeuropæere er blevet en del af det nordiske arbejdsmarked.

Figur 2: Den gennemsnitlige nettoindtægt for en person uden børn i Norden og Østeuropa i Euro, 2014



Kilde: Eurostat, `earn_nt_net`

Der er stor forskel på gennemsnitsnettoindtægterne i Norden og i de østeuropæiske lande. Den gennemsnitlige nettoindtægt er mere end 10 gange så stor i Norge som i Bulgarien og omkring fire gange større end i Slovenien, som er det land i Østeuropa, hvor den gennemsnitlige nettoindtægt er størst. Den store forskel i de gennemsnitlige nettoindtægter imellem Norden og Østeuropa er med til at forklare, hvorfor mange østeuropæiske arbejdstagere kan stille sig tilfredse med lønninger på socialt dumpingniveau, når de arbejder på de nordiske arbejdsmarkeder.

2.1 BRANCHER DER FORBINDES MED SOCIAL DUMPING

Social dumping er mere udbredt i nogle brancher end andre. Dette afsnit undersøger, i hvilke brancher og sektorer social dumping er et udbredt problem, og hvad der nævnes om årsagen til udbredelsen af social dumping indenfor branchen. Det er vigtigt at understrege, at selvom social dumping indenfor en bestemt branche i dette afsnit kun nævnes i forbindelse med ét land, så betyder det ikke, at der ikke også foregår social dumping indenfor branchen i de andre lande. Det betyder bare, at den sociale dumping inden for branchen er mest udførligt beskrevet i den litteratur, der handler om netop det nævnte land.

2.1.1 Byggebranchen

Social dumping og den danske byggebranche

En af de ting, der kan indikere, at der foregår social dumping inden for den danske byggebranche er, at udenlandske virksomheder indenfor bygge- og anlægsbranchen i Danmark ofte er parter i fagretlige sager, at de får mange påbud og i nogle tilfælde skærpet tilsyn fra arbejdstilsynet, samt at det danske skattevæsen vurderer, at disse virksomheder har ganske omfattende manglende skatte- og afgifts betalinger.⁵³ Der kan være mindst fem forklaringer på, hvorfor disse problemer opstår:

Den første forklaring er, at de udenlandske virksomheder mangler viden og information om dansk arbejdsmarkedsregulering. Virksomhederne mangler bl.a. viden om overenskomsterne samt skatte- og momsregler. Her er sprogbarrieren ofte den væsentligste årsag til denne manglende viden.⁵⁴

En anden årsag er manglende administrative kompetencer. Udenlandske virksomheder undervurderer, hvor stor en opgave det er at administrere kollektive aftaler, især lønudbetaling.⁵⁵

En tredje årsag skal findes i kompleksiteten i de danske overenskomster. De udenlandske virksomheder har svært ved at finde rundt i hvilke overenskomster, der gælder, og hvordan de virker i sammenhængen med EU-retten og reglerne i deres hjemland. Et illustrativt eksempel er, at en udenlandsk virksomhed indgår en overenskomst med den forventning, at man ville løse mange af de problemer, fagforeningen havde påpeget henad vejen, men i stedet fører indgåelsen af overenskomsten til fagretlige sager. Virksomheden har altså ikke forstået, hvordan overenskomstsyste­met virker i Danmark.⁵⁶ Her spiller den lave formaliseringsgrad af de danske overenskomster formentlig også ind.

Mistillid mellem de danske fagforeninger og de udenlandske virksomheder er den fjerde forklaring. Den danske aftalebaserede arbejdsmarkedsregulering bygger i vid udstrækning på tillid. Fagforeningerne i byggebranchen har på baggrund af de mange sager om manglende eller brudte overenskomster overordnet mistet tilliden til de udenlandske virksomheder i byggebranchen. Samtidig opfatter nogle udenlandske virksomheder fagforeningen 3F som en "legal mafia". Dette skyldes formentlig, at en del udenlandske virksomheder ikke forstår fagforeningernes rolle i den danske arbejdsmarkedsmodel.⁵⁷

En forventning om lavere priser fra de udenlandske virksomheder er den femte årsag. Danske kunder forventer, at de udenlandske virksomheder i byggebranchen (særligt de østeuropæiske) er

⁵³ Arnholtz & Andersen, 2016: 62

⁵⁴ Arnholtz & Andersen, 2016: 63

⁵⁵ Arnholtz & Andersen, 2016: 64-65

⁵⁶ Arnholtz & Andersen, 2016: 65-67

⁵⁷ Arnholtz & Andersen, 2016: 67-68

noget billigere end de danske. Det betyder, at de udenlandske virksomheder ikke kommer i betragtning til en opgave, medmindre de er billigere end deres danske konkurrenter, ikke mindst da kun få af dem har opbygget et ry for at levere kvalitet, som gør dem i stand til at retfærdiggøre de samme priser som deres danske konkurrenter.⁵⁸

Resultatet af en spørgeskemaundersøgelse foretaget blandt 144 udstationerede polakker og 44 udstationerede tyskere viser, at der for disse udstationerede arbejdere generelt foregår social dumping. I undersøgelsen spørges der til de udstationerede arbejderes løn og overarbejdsbetaling. Den gennemsnitlige timeløn for polakkerne i undersøgelsen ligger mellem 99 og 109 kr. og median lønnen er i undersøgelsen 116 kr. På den baggrund konkluderes det, at der er en gruppe udstationerede polakker, der får en løn, der er på niveau med eller over overenskomstens mindstesatser, men at der også er en gruppe, hvor lønnen er lavere end mindstesatserne i overenskomsterne.⁵⁹ 35 % af polakkerne svarer, at de ikke får overarbejdsbetaling, og kun 46 % af polakkerne og 66 % af tyskerne svarer, at de får feriepenge⁶⁰. Der spørges også ind til de udstationerede arbejderes fagforeningsmedlemskab. Her svarer kun 10 % af polakkerne ja, mens 32 % svarer nej og hele 58 % svarer ved ikke. 58 % af de tyske udstationerede svarer, at de er med i en fagforening, 29 % svarer nej og 13 % ved ikke.

Inden for byggebranchen er der således et problem med social dumping, hvor en gruppe af de udstationerede arbejdere ikke får en løn, der er i overensstemmelse med overenskomsternes mindstesatser. Der er også problemer med både manglende overarbejdsbetaling og optjening af feriepenge. Problemerne med social dumping udspringer af både arbejdskraftens frie bevægelighed indenfor EU og udstationeringsdirektivet, men også en manglende viden om det danske arbejdsmarkedssystem, for få administrative kompetencer, og en dårlig forståelse af de danske overenskomster i de udenlandske virksomheder. På baggrund af problemerne hos de udenlandske virksomheder er der opstået en mistillid mellem de danske fagforeninger og de udenlandske virksomheder, der kan gøre det svært at få formidlet den fornødne viden videre til de udenlandske virksomheder. Samtidig er der som nævnt et pres på de udenlandske virksomheder fra danske kunder om at være billigere end de danske virksomheder, hvis de vil have opgaven.

Social dumping i den finske byggebranche

Resultaterne af det finske Regionsforvaltningsverket i Sydfinlands kontrolbesøg i byggebranchen for 2015 viser, at social dumping også er et problem i den finske byggebranche.

Regionsforvaltningsverket foretog 99 kontroller af, om man levede op til minimumskravene til ansættelsesforholdene, 147 kontroller af om reglerne vedrørende udenlandsk arbejdskraft var blevet overholdt, samt flere kontroller af sikkerheden for udenlandsk arbejdskraft på de finske byggepladser. Ifølge kontrollerne var ca. 40 % af de ansatte på byggepladsen udenlandsk arbejdskraft. I kontrollerne fandt de, at lidt over 90 % af de udenlandske arbejdere var i besiddelse

⁵⁸ Arnholtz & Andersen, 2016: 68-69

⁵⁹ Arnholtz & Andersen, 2016: 98

⁶⁰ Arnholtz & Andersen, 2016: 101

af et obligatorisk ID-kort, mens der dog på 40 % af byggepladserne var ufuldstændige lister over hvem, der arbejdede på byggepladsen. Det største problem med listerne var, at man ikke kunne se hvor mange timer, de udenlandske arbejdere havde arbejdet, hvilket gjorde det svært at vurdere, om de havde fået den løn, de var berettiget til. Dog vurderes det i rapporten, at de fleste udenlandske arbejdstagere får en løn, som ligger på eller over minimumsgrænsen for de kollektive overenskomster. De udenlandske arbejdstageres lønninger er dog lavere end lønningerne i den finske byggebranche generelt. Rapporten peger også på, at udenlandske arbejdstagere ofte ikke får feriepenge eller overarbejds- og weekendtillæg. Ved kontrollerne af de udstationerede arbejderes ansættelsesforhold i Finland fandt man desuden, at de fleste udstationerede arbejdere på byggepladserne enten var ansat i en udenlandsk virksomhed eller i et vikarbureau.⁶¹

Social dumping i den norske byggebranche

I den norske byggebranche ser det også ud som om, at social dumping er et problem. Det viser en spørgeskemaundersøgelse blandt 72 tilsynsførende i det norske arbejdstilsyn. I undersøgelsen kortlægges og dokumenteres deres indtryk af omfanget af social dumping i Norge indenfor byggebranchen.

De tilsynsførendes svar i undersøgelsen tyder på, at de udenlandske arbejdstagere ofte ikke har de samme vilkår på det norske arbejdsmarked som nordmændene. 67 % af de tilsynsførende erklærer sig i undersøgelsen enige eller delvis enige i, at udenlandske arbejdstagere ikke har lønnings- og arbejdsvilkår på linje med de norske. Undersøgelsen peger på, at der særligt er problemer med brud på regler om løn, arbejdstid og arbejdsaftaler. 89 % af de tilsynsførende svarer, at de er enige eller delvis enige i, at de ofte finder brud på regler om løn. For reglerne om arbejdstid er tallet 82 % og for arbejdsaftaler er tallet 75 %.⁶²

Udenlandske arbejdstagere i byggebranchen ser ud til at være et normalt syn i Norge. 85 % af de tilsynsførende erklærer sig delvis enig eller enig i, at det er let at finde virksomheder med udenlandske arbejdstagere.⁶³ 64 % er enige eller delvis enige i, at branchen er præget af useriøse virksomheder og social dumping. Hele 91 % er enige eller delvis enige i, at der er mange virksomheder, der bryder reglerne gentagende gange. 91 % af de tilsynsførende er ligeledes enige eller delvis enige i, at de har oplevet, at virksomhederne tilsyneladende har reglerne i orden, men at de har mistanke om, at den faktiske situation er anderledes. Samtidig erklærer kun 16 % af de tilsynsførende sig enige i, at arbejdstilsynet har tilstrækkelige virkemidler.⁶⁴

Social dumping i den svenske byggebranche

Et problem i den svenske byggebranche er brugen af falske selvstændige. Begrebet falske selvstændige dækker over ansættelsesforhold, der skjules som selvstændig beskæftigelse for at omgå overenskomster, arbejdsmarkedsregulering, sociale bidrag og andre former for

⁶¹ Vero skat, 2015: 24

⁶² Brekken et al. 2015: 10-11

⁶³ Brekken et al. 2015: 14

⁶⁴ Brekken et al. 2015: 19-20

arbejdsgiveransvar, der følger med en reguler ansættelseskontrakt.⁶⁵ De falske selvstændige er ofte ansat som uafhængige underleverandører. De er typisk placeret som det nederste led i en kontraktkæde, der går fra hiventreprenører gennem forskellige led af underleverandører og et vikarbureau. De falske selvstændige kommer som oftest fra Østeuropa. Fordelen for virksomhederne ved at organisere arbejdskraften som falske selvstændige er, at de slipper for at have et arbejdsgiveransvar. Samtidig kan virksomhederne udnytte, at de forskellige sociale systemer finansieres forskelligt i henholdsvis Sverige og Østeuropa. Ved at benytte østeuropæisk 'selvstændig' arbejdskraft, slipper virksomhederne for at betale sociale bidrag til Sverige. I stedet skal de 'selvstændige' af deres løn betale de sociale bidrag i deres hjemlande.⁶⁶

Et andet problem i den svenske byggebranche er udnyttelsen af udstationerede arbejdere. Som oftest benyttes udstationerede arbejdere i den svenske byggebranche for at undgå at falde ind under den svenske skattelovgivning, at undgå at betale selskabsskat, udgifter til pension, forsikringer og andre ting, som kan være med til at sikre lavere omkostninger for virksomheden og dermed gør det sværere for svenske virksomheder at konkurrere.

Årsagen til, at de udstationerede arbejdere primært fra Østeuropa accepterer disse dårlige vilkår, skal findes i forholdene i de lande, hvor de er udstationerede fra. Her er lønningerne lavere end i Nord- og Vesteuropa, og her er der til tider meget stor arbejdsløshed. Samtidig er de sociale sikkerhedsnet ofte utilstrækkelige, hvilket skaber et stort pres for at få en indkomst også selvom det betyder, at man må forlade sin familie, rejse til et andet land og arbejde på vilkår, som i det land bliver betragtet som fuldstændig urimelige.⁶⁷

Byggebranchen er udfordret af social dumping i Norden

Gennemgangen af udbredelsen af social dumping inden for byggebranchen viser, at byggebranchen er udfordret af social dumping i de nordiske lande. Inden for byggebranchen er der særligt problemer med at udbetale løn i overensstemmelse med overenskomsterne og med at leve op til sikkerhedsbestemmelserne på byggepladserne. Samtidig ser det ud til, at de fleste af ofrene for social dumping stammer fra Østeuropa og ofte arbejder i Norden som følge af en udstationering enten direkte fra en entreprenørvirksomhed eller via et vikarbureau.

2.1.2 Luftfart

I transportbranchen er det særligt indenfor godstransport og luftfart, at man ser social dumping. Inden for luftfart er det særligt regelshopping og løse beskæftigelsesforhold, som danner grundlaget for social dumping. I Danmark har man dokumenteret fire metoder, luftfartsselskaber har brugt til at kombinere nationale og EU-regler til at organisere og lovliggøre den sociale dumping.

⁶⁵ Thörnquist, 2013: 1

⁶⁶ Thörnquist, 2013: 24

⁶⁷ Jonson & Larsson, 2013: 16-17

Fire metoder luftfartsselskaberne bruger til at udnytte nationale og EU regler til at begå social dumping

Den første dokumenterede metode tager udgangspunkt i en dansk pilot med bopæl i Danmark. Den danske pilot ansættes i et rekrutteringsbureau i et andet EU land. Rekrutteringsbureauet udlejer pilotens arbejdskraft til et luftfartselskab i et tredje EU land. Luftfartselskabet udlejer piloten til at udføre flyvninger for et andet luftfartsselskab, der er moderselskab for det første luftfartsselskab. Begge luftfartsselskaber angiver pilotens hjemmebase til at være et fjerde EU-land. Piloten flyver primært ruter til og fra Danmark.

Ansættelsen i det udenlandske rekrutteringsbureau og angivelsen af hjemmebasen som værende uden for Danmark har stor betydning for pilotens kontraktforhold. I pilotens kontrakt er det bestemt, at rekrutteringsbureauet skal betale de sociale bidrag til landet, der er registreret som pilotens hjemmebase (altså et andet EU-land end Danmark,) og samtidig betyder angivelsen af hjemmebasen udenfor Danmark, at piloten selv er ansvarlig for at sørge for at betale skat. Kontrakten angiver også, at piloten er dækket af de ferieregler, der gælder i hjemmebaselandet, og at uenigheder om kontrakten skal løses efter reglerne i hjemmebaselandet. Piloten kan kun få løn under sygdom i 30 dage om året, med en dækning på 90 % af basislønnen. Reglerne for helligdagsbetaling ydes kun, hvis det er lovpligtigt i hjemmebaselandet. Det første luftfartselskab sørger for logi ved overnatninger uden for hjemmebaselandet, hvilket i dette tilfælde vil sige i Danmark. Samtidig angiver kontrakten også, at hjemmebasen kan flyttes med to måneders varsel, og at indholdet af kontrakten er fortroligt.⁶⁸

En anden dokumenteret metode til at bruge en kombination af EU-regler og nationale regler til at lave social dumping, drejer sig ligeledes om en pilot med bopæl i Danmark. Her ansættes piloten i et rekrutteringsbureau i et land uden for EU. Herefter udlejes pilotens arbejdskraft til et luftfartsselskab i et EU-land. Piloten bliver ansat som en "self employed contractor". Kontrakten angiver, at piloten selv er ansvarlig for at afregne skatter og afgifter af sin indkomst. Luftfartsselskabets opsigelsesvarsel af piloten er 30 dage med undtagelse af en række omstændigheder, herunder på mere end 7 på hinanden følgende sygedage. Piloten har derimod efter tre måneders ansættelse 35 dages opsigelsesvarsel, og hvis opsigelsesvarslet ikke overholdes, skal piloten indbetale en månedsløn til selskabet.⁶⁹

En tredje metode omhandler en kabineansat EU-borger, der ikke er dansk, men dog har hjemmebase i Danmark. Den kabineansatte tager arbejde i et rekrutteringsselskab, der hører til i et andet EU land. Den kabineansattes arbejdskraft udlejes til et luftfartselskab fra samme land som rekrutteringsselskabet, der giver den kabineansatte hjemmebase i Danmark. I den kabineansattes kontrakt fremgår det, at al lovgivning ift. den ansattes arbejdsforhold følger lovgivningen i luftfartsselskabets hjemland, da flyene er indregistrerede her. Der forventes fuld fleksibilitet og den kabineansattes hjemmebase kan flyttes uden varsel. Der er ingen øvre grænse for arbejdstid,

⁶⁸ Redegørelse fra arbejdsgruppen om "Social dumping" indenfor luftfart: 15-16

⁶⁹ Redegørelse fra arbejdsgruppen om "Social dumping" indenfor luftfart: 16

og der kan arbejdes alle dage hele året. Der er ingen tillæg for overarbejde, og der ydes ingen løn under sygdom. Den kabineansatte har kun 20 dages lønnet ferie, som kan aflyses uden varsel. Den kabineansatte skal selv betale for ID-kort og uniform og acceptere ulønnet orlov i tilfælde af overtallighed. Selvskabet kan opsiges medarbejderen uden varsel i de første 13 uger, med en uges varsel efter 13 uger og indtil to år. Efter 2 og frem til fem års ansættelse er opsigelsesvarslet to uger og stiger til en måned efter fem års ansættelse.⁷⁰

Den fjerde dokumenterede metode drejer sig om en pilot, der er EU-borger. Piloten ansættes i et rekrutteringsselskab uden for EØS-landene (hvilket er EU-landene samt Norge, Island og Liechtenstein), og pilotens hjemmebase placeres ligeledes i et land uden for EU. Piloten skal primært flyve langdistanceruter ind og ud af EU. I pilotens kontrakt fremgår det, at der gives otte fridage per kalendermåned. Piloten er selv ansvarlig for indbetaling af skat og skriver under på, at rekrutteringsselskabet og luftfartsselskabet fraskriver sig ethvert ansvar omkring pilotens skatteforhold. Piloten optjener to feriedage per måned og får betaling for de første 30 sygedage i året. Piloten er omfattet af barselsreglerne i landet, hvor rekrutteringsselskabet hører hjemme. Piloten skal ved overtallighed acceptere ulønnet orlov samt fire ugers ulønnet fravær i mellem månederne marts og november på grund svingende personalebehov mellem sommer og vinter. I øvrigt må piloten ikke udtale sig til pressen.⁷¹

Lovgivningen, som muliggør social dumping indenfor luftfart

De fire dokumenterede metoder viser, at EU's regler om fri bevægelighed giver luftfartsselskaberne mulighed for at regelshoppe for at mindske deres personale-, sociale- og skatteudgifter mest muligt.⁷²

En af reglerne, der åbner op for social dumping, er artikel tre stk. 1 i forordningen om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser.⁷³ I artiklen står der:

”En aftale er underlagt den lov, som parterne har vedtaget. Lovvalget skal være udtrykkeligt eller klart fremgå af aftalens bestemmelser eller omstændighederne i øvrigt. Parternes lovvalg kan omfatte hele aftalen eller kun en del deraf.”⁷⁴

Det er den forordning, der gør det muligt for luftfartselskaberne at indskrive i kontrakterne, at det er arbejdsmarkedets regler i luftfartselskabets hjemland eller i det land, der vælges som hjemmebase, der gælder i stedet for f.eks. de danske arbejdsmarkedsregler.

⁷⁰ Redegørelse fra arbejdsgruppen om ”Social dumping” indenfor luftfart: 16-17

⁷¹ Redegørelse fra arbejdsgruppen om ”Social dumping” indenfor luftfart: 17-18

⁷² Redegørelse fra arbejdsgruppen om ”Social dumping” indenfor luftfart: 18-19

⁷³ (EF) Nr. 593/2008 af 17. juni 2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (Rom I)

⁷⁴ (EF) Nr. 593/2008 af 17. juni 2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (Rom I): Artikel 3, stk. 1

Luftfartsselskabernes brug af rekrutterings- og vikarbureauer kan, som vist i eksemplerne, også føre til social dumping. Det er muligt på trods af, at der i artikel 5, stk. 1 i EU's vikardirektiv står:

”De væsentlige arbejds- og ansættelsesvilkår, der gælder for vikariansatte under deres udsendelse til en brugervirksomhed, skal mindst svare til dem, der ville være gældende, hvis de vikariansatte havde været ansat direkte af denne virksomhed til udførelse af samme arbejdsopgave”⁷⁵

Og på trods af at der i den danske lov om vikarers retsstilling ved udsendelse af et vikarbureau m.v. i paragraf 3 står:

”Vikarbureauet skal sikre, at vikaren under dennes udsendelse til en brugervirksomhed, for så vidt angår arbejdstidens længde, overarbejde, pauser, hvileperioder, natarbejde, ferie, helligdage og aflønning, mindst har vilkår svarende til, hvad der ville have været gældende i medfør af lovgivning, kollektive overenskomster eller andre bindende generelle bestemmelser, hvis vikaren havde været ansat direkte af brugervirksomheden til udførelse af samme arbejdsopgave.”

Årsagen til at det stadig er muligt at lave vikararbejde i Danmark på social dumping kontrakter er, at hverken den danske lovgivning eller EU-direktivet tager hensyn til en situation, hvor et vikarbureau i et land, som vi så i redegørelsens første eksempel, udlejer en vikars arbejdskraft til en virksomhed i et andet, som så udstationerer vikaren i et tredje land.⁷⁶ Luftfartsselskabet får altså muligheden for at regelshoppe, idet luftfartselskabet selv kan bestemme, i hvilket land vikarens arbejdskraft skal lejes, for derefter at udstationere vikaren til det land, hvor arbejdet rent faktisk skal udføres.

Som vist i de fire eksempler spillede hjemmebasen en afgørende rolle for, hvilken social sikring de ansatte havde ret til. I 2012 ændrede EU den forordning, der koordinerede social sikkerhed for flyvende personale. Indtil forordningen blev ændret, skulle flypersonale have mindst 25 % af deres arbejdstid i landet, hvor de boede for at være berettiget til landets sociale sikring. Levede man ikke op til 25 %-kravet, var man omfattet af reglerne i det land, hvor flyselskabet stammede fra. Forordningen blev ændret, idet det var svært for medlemslandene at udregne arbejdstiden og identificere hvem, der var arbejdsgiver, hvis den ansatte var ansat gennem et vikarbureau. De nye regler betød, at medarbejderen ville være dækket af de regler, der galt i det land, hvor medarbejderen havde hjemmebase.⁷⁷ Det er som tidligere nævnt muligt at regelshoppe, og det giver luftfartsselskaberne mulighed for at placere deres medarbejders hjemmebase i lande, hvor de skal betale så små sociale bidrag som muligt.

Manglende EU-regler for, hvornår man lovligt kan benytte besætninger fra lande udenfor EU på flyvninger i europæisk luftrum, er ligeledes med til at fremme social dumping. På danskregistrerede fly skal besætningsmedlemmer have en arbejdstilladelse, hvis de stammer fra

⁷⁵ 008/104/EF af 19. november 2008 om vikararbejde

⁷⁶ Redegørelse fra arbejds-gruppen om ”Social dum-ping” indenfor luftfart: 21-22

⁷⁷ Redegørelse fra arbejds-gruppen om ”Social dum-ping” indenfor luftfart: 22-23

lande uden for EU. På interkontinentale flyvninger kan op til 20 % af personalet dog stamme fra lande uden for EU. I norsk registrerede fly må der ikke anvendes personale fra ikke-EU lande uden en arbejdstilladelse, mens der ikke er samme begrænsninger i eksempelvis Irland. Det betyder, at der er stor forskel på lovgivningen inden for det indre marked, hvilket giver luftfartsselskaberne mulighed for at regelshoppe og indregistrere deres fly i lande med den mindst restriktive lovgivning. Dog gælder disse regler kun for fly registreret i landet.

Der kræves således ikke dansk arbejdstilladelse for ikke-EU borgere, på et udenlandsk indregistreret fly, selvom flyet regelmæssigt flyver til og fra Danmark. Der kræves dog arbejdstilladelse, hvis flyet primært flyver indenrigsruter i Danmark. Det betyder, at et irsk indregistreret fly kan bemannes af ikke-EU borgere på både ruter ind og ud af EU, samt på ruter mellem EU-lande.

Social dumping i den svenske luftfart

I Sverige kan den svenske transportstyrelse genkende de problemer med outsourcing af kabinepersonale, som er beskrevet ovenfor. Dog ser transportstyrelsen det ikke som et stort problem. Man mener, at virksomhederne skal have mulighed for, inden for reglerne, at organisere sig som de ønsker for at være konkurrencedygtige. Styrelsens fokus er derfor hovedsageligt rettet mod, om outsourcingen og fragmenteringen af flyselskaberne har indflydelse på sikkerheden.⁷⁸

Social dumping i den nordiske luftfartsbranche

Gennemgangen har vist, at luftfartsselskaberne kan bruge EU-reglerne til at sikre, at deres ansatte er så løst ansat som muligt samt sikre, at luftfartsselskaberne har så små sociale omkostninger som muligt. Dette sker ved at udnytte reglerne om udstationering af arbejdstagere og valget af hjemmebase til ved hjælp af vikarbureauer at sikre luftfartsselskaberne så lave personaleomkostninger som muligt.

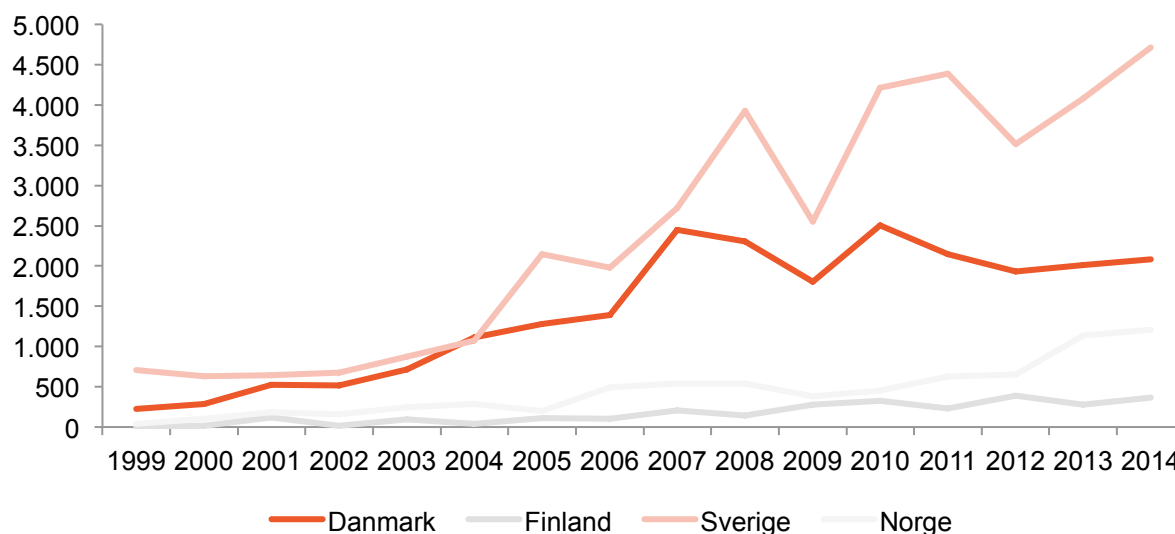
2.1.3 Godstransport

Inden for godstransport nævnes cabotagekørsel ofte som en kilde til social dumping. Cabotagekørsel er indenrigskørsel af gods af et udenlandsk køretøj. EU-reglerne for cabotagekørsel giver udenlandske køretøjer ret til at køre tre cabotagekørsler inden for syv dage, uden at disse kørsler bliver omfattet af de danske regler i godskørselsloven eller de danske overenskomster.⁷⁹

⁷⁸ Redegørelse fra arbejdsgruppen om "Social dumping" indenfor luftfart indenfor luftfart, 2014: 27

⁷⁹ Rapport fra Udvalget om modvirkning af social dumping, 2012: 140

Figur 3: Udviklingen i antal tons gods transporteret ved cabotagekørsel



Kilde: Eurostat, road_go_ca_c

Figuren viser, at omfanget af cabotagekørsel i Norden har været stigende siden 1999. Særligt i Danmark og Sverige efter 2004 ser det ud som om, at cabotagekørslen er steget markant. Dog udgjorde cabotagekørslen i Danmark i 2010 kun 4 % af det samlede transportarbejde.⁸⁰

I forordningen (EF) Nr. 1072/2009 af 21. oktober 2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel står der i præambelens betragtning nr. 15:

”Cabotagekørsel er transportvirksomheders levering af tjenesteydelser i en medlemsstat, hvor de ikke er etableret, og bør ikke forbydes, hvis den ikke udføres på en sådan måde, at der skabes en permanent eller løbende aktivitet i en værtsmedlemsstat, jf. dog traktatens bestemmelser om etableringsret. For at bidrage til at håndhæve dette krav bør cabotagekørsels hyppighed og den periode, i hvilken de kan udføres, defineres tydeligere.”⁸¹

Grænserne for, hvornår man kan betegne cabotagekørsel som permanent eller en løbende aktivitet i værtslandet er, som nævnt, at man i forbindelse med international transport ind i Danmark må køre tre cabotagekørsler inden for en uge, inden at landets regulering træder i kraft.

⁸⁰ Rapport fra Udvalget om modvirkning af social dumping, 2012:: 140

⁸¹ (EF) Nr. 1072/2009 af 21. oktober 2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel, punkt 15

Dele af transportbranchen har fremført, at speditører udnytter cabotagereglerne ved at systematisere cabotagekørslen. En del speditørerne vælger hver gang, de har rådighed over en udenlandsk lastbil, at køre tre cabotagekørsler i Danmark.⁸²

EU-Kommissionen svarede på kritikken af forordningen i et brev i 2012, at der intet var i forordningen, der forhindrede systematisk udførsel af cabotagekørsler, så længe man overholdt reglerne om kun at køre tre cabotagekørsler inden for en uge, hvis man havde haft en international transport ind i landet.⁸³ Det er således ikke ulovligt for speditører at systematisere og organisere cabotagekørsel på en sådan måde, at de kører så få ture med chauffører dækket af dansk lovgivning og overenskomst som muligt.

Social dumping i den finske godstransportbranche

Resultaterne fra det finske skattevæsens kontrol med transportbranchen antyder, at der også i Finland er problemer med social dumping i transportbranchen. De største problemer skattevæsnet identificerede var omkring registrering af arbejdstid samt køre-hvile tid. I 53 % af de kontrollerede sager havde man mangler i arbejdstidsregisteringen. Ofte var arbejdstidsregisteringen fyldestgørende for arbejdstiden i Finland, men mangelfuld når det kom til arbejdstiden i udlandet.⁸⁴

15 % af virksomhederne, der blev kontrolleret, havde problemer med at leve op til reglerne omkring ansættelse af udenlandske statsborgere. Skattevæsnet peger dog også på, at transportbranchen overholder reglerne for udstationering af udenlandsk arbejdskraft bedre end de fleste andre brancher, hvilket formentlig skyldes klare regler for kørekort og arbejdstilladelser, samt muligheden for kontrol af papirer ved grænserne.⁸⁵

Social dumping i den nordiske godstransportbranche

Dette afsnit om godstransportbranchen har vist, at social dumping oftest finder sted i forbindelse med transport, der krydser landegrænser. Problemerne inden for godstransport har rod i EU-regler om cabotagekørsel. Når muligheden for social dumping inden for transport af gods opstår, skyldes det således, at udenlandske chauffører kan køre op til tre ture i det land, hvor de har afleveret gods, inden de bliver omfattet af landets regler for sikkerhed, løn osv.

2.1.4 Udelivsbranchen

Udelivsbranchen er et norsk begreb, der dækker over restauranter, spisesteder, cafeer, barer, natklubber, pubs og hoteller. Her benyttes det for alle de nordiske lande.

⁸² Rapport fra Udvalget om modvirkning af social dumping, 2012: 144

⁸³ Rapport fra Udvalget om modvirkning af social dumping, 2012: 144

⁸⁴ GRÅ EKONOMI // ÖVERVAKNINGSSSTATISTIK 2015: 27

⁸⁵ GRÅ EKONOMI // ÖVERVAKNINGSSSTATISTIK 2015: 27

Social dumping i den danske restaurationsbranche

Sagen om restaurant Vejlegården er en meget prominent sag om social dumping inden for udelivsbranchen i Danmark. I 2011 skifter restauranten ejer. Den nye ejer melder sig ind i Kristelig arbejdsgiverforening og tegner overenskomst med Krifa (Kristelig arbejdsgiverforening og Krifa leverer henholdsvis fagforeningslignede og arbejdsgiverforenings lignede ydelser, men har traditionelt ikke været den del af den danske model). Inden overenskomsten med Krifa blev indgået, havde Vejlegården haft overenskomst med 3F. 3F forsøgte ad flere omgange at indgå overenskomst med Vejlegården, men da forhandlingerne ikke førte nogen vegne, startede 3F den 19. marts 2012 en blokade og sympatikonflikt mod Vejlegården. Blokaden gør, at flere leverandører ikke kan levere varer til restauranten. Konflikten forsætter hen over sommeren 2012, og mange borgerlige politikere udtrykker sympati for restauranten. En del borgerlige politikere spiser på restauranten, og et liberalt parti afholder endda deres sommergruppemøde der.

Kristelig arbejdsgiverforening mener, at 3F's konflikt er ulovlig og starter en sag ved Arbejdsretten. Den 29. november 2012 kommer retten med sin afgørelse. Retten mener, at 3F har ret til at konflikte, men at 3F dog også er gået for langt på et enkelt punkt, idet man har opfordret til kundeboykot. Ejeren af Vejlegården nægter dog stadig at indgå en overenskomst med 3F.

Den 21. december samme år bryder Vejlegården i brand og ejeren indlægges på hospitalet med røgforgiftning. Ejeren hævder at være blevet overfaldet og kun akkurat er sluppet fra overfaldet med livet i behold.

Den 2. januar 2013 udsender politiet dog en pressemeddelelse, hvor det afvises, at ejeren blev overfaldet i forbindelse med branden. Vejlegårdens ejer anholdes af politiet den 22. januar og sigtes for at have sat ild til restauranten med det formål at få udbetalt en forsikringssum. Den 23. januar løslades ejeren, men sigtelsen opretholdes.

I marts erklæres restauranten først konkurs på grund af branden og konflikten, men genåbnes da en gruppe investorer har investeret i restauranten. Den tidligere ejer ansættes som køkkenchef, og ejerens kone bliver restaurantens bestyrer.

I april 2015 indgår restauranten, der nu har skiftet navn til Robertos en overenskomst med 3F.⁸⁶

Social dumping i den norske udelivsbranche

En rapport fra 2014 ser nærmere på arbejdsforholdene for de ansatte i den norske udelivsbranche. Som en del af rapporten har forfatterne udarbejdet et spørgeskema, der er sendt til ansatte i udelivsbranchen. I spørgeskemaet svarer 10 %, at de ikke har en skriftlig arbejdsaftale, mens 30 % svarer, at deres arbejdstidsaftale ikke specificerer hvor mange timer, de skal arbejde om ugen eller måneden. Mellem 16 og 26 % svarer, at de ikke får tillæg for aften- og helligdagsarbejde, alt efter hvilken type arbejde der i undersøgelsen spørges til. I undersøgelsen spørges de ansatte også til

⁸⁶ <http://www.fyens.dk/erhverv/OVERBLIK-Punktum-saettes-i-sag-om-Restaurant-Vejlegaarden/artikel/2700860>

deres løn. Svarene viser, at gennemsnitstimelønnen for respondenterne er 158 NKK. Mindstelønnen i overenskomsterne for tjenere uden uddannelse er 141,88 NKK. Bruger man dette som udgangspunkt for mindstelønnen, får 22 % af respondenterne en løn, der ligger under mindstelønnen. Respondenterne bliver også spurgt, hvorvidt de har oplevet eller hørt, at en kollega har oplevet 'useriøsitet' i arbejdet. 19 % kan ikke genkende til en fyring uden varsel, 9 % til at omsætning ikke rapporteres til skat, 8 % til løn, der ikke rapporteres til skat, 4 % til brug af arbejdstagere uden arbejdstilladelse, 3 % til salg af smuglervarer og 2 % til hvidvaskning af penge.⁸⁷

Den tidligere omtalte spørgeskemaundersøgelse blandt tilsynsførende i det norske arbejdstilsyn kommer også ind på problemer med social dumping i den norske restaurationsbranche. Af de adspurgte tilsynsførende svarer 53 %, at de er enige eller delvis enige i, at de udenlandske arbejdstagere ikke har løn- og arbejdsvilkår på linje med deres norske kollegaer.⁸⁸

De tilsynsførende peger på, at problemerne med brud på reglerne omkring løn er udbredte inden for branchen. 50 % svarer, at de er enige eller delvis enige i, at de ofte finder brud på lønreglerne, 77 % svarer, at de er enige eller delvis enige i, at de ofte finder brud på reglerne omkring arbejdstid og 72 % er enige eller delvis enige i, at de ofte finder brud på arbejdstidsaftaler.⁸⁹

Samtidig peger de tilsynsførende også på, at der er mange gengangere blandt de virksomheder, der bryder reglerne. Det er 66 % enige eller delvis enige i, mens 69 % er enige eller delvis enige i at have haft mistanke om, at en virksomhed, der formelt følger reglerne, i virkeligheden ikke gør det.⁹⁰

Social dumping i den finske restaurationsbranche

Restaurationsbranchen er en anden branche, der forbindes med social dumping. Resultaterne fra kontrol med restaurationer i Finland viser, at der her er problemer med social dumping. Regionsforvaltningsverket i Sydfinland har foretaget kontrol med restaurationer i Sydfinland. Regionsforvaltningsverket foretog 231 regulære kontroller og 86 kontroller med fokus på udlændiges arbejdsforhold. Disse kontroller var særligt rettet mod kebab-steder og pizzeriaer.

I kontrollerne fandt man problemer med manglende overarbejds- og helligdagsbetaling, ligesom man fandt tilfælde, hvor lønnen var så lav, at den var under mindstebetalingen i overenskomsten for ansatte i hotel, restauranter og fritidstjenester. Kun i 40 % af de 83 kontroller rettet mod udlændiges arbejdsforhold fandt man, at lønnen var i overensstemmelse med overenskomsten. I 76 % af tilfældene var der problemer med arbejdsplanerne, hvilket gjorde det svært at vurdere, om de ansatte havde fået korrekt løn.⁹¹

⁸⁷ Trygstand et al. 2014: 117-129

⁸⁸ Brekken et al. 2015: 10

⁸⁹ Brekken et al. 2015: 11

⁹⁰ Brekken et al. 2015: 19

⁹¹ GRÅ EKONOMI // ÖVERVAKNINGSSSTATISTIK 2015:25- 26

2.1.5 Rengøringsbranchen

Problemer med social dumping i rengøringsbranchen i Finland

Resultaterne af den finske skatteadministrations kontrol med rengøringsbranchen antyder, at der også her er problemer med social dumping. I 2015 gennemførte skatteadministration 131 kontroller. Det største problem, der blev identificeret var at leve op til mindstebetalingen. Færre end hver anden fik en løn, der var over mindstebetalingen. Særligt dårlig registrering i forbindelse med overarbejds- og helligdagsbetaling betød, at de ansatte ikke fik den løn, som de havde ret til.⁹²

Problemer med social dumping i rengøringsbranchen i Norge

I en spørgeskemaundersøgelse peger de tilsynsførende i det norske arbeidstilsyn på, at der også er problemer med social dumping i den norske rengøringsbranche. 37 % af de adspurgte tilsynsførende svarer, at de er enige eller delvis enige i, at de udenlandske arbeidstagere inden for rengøring ikke har løn- og arbeidsvilkår på linje med de norske arbeidstagere. Brugen af udenlandske arbeidstagere ser ud til at være ganske udbredt i rengøringsbranchen. 71 % af de tilsynsførende svarer, at de er enige eller delvis enige i, at det er let at finde virksomheder med udenlandske arbeidstagere.⁹³

Når det gælder løn, arbeidstid og arbeidsaftaler inden for rengøringsbranchen, ser det ud som om, der er nogle problemer. 63 % af tilsynsførerne svarer, at de er enige eller delvis enige i, at de ofte afdækker brud på regler om løn inden for rengøringsbranchen. For brud på arbeidstid er tallet 77 %, og brud på arbeidsaftaler er det 72 %.⁹⁴

57 % er enige eller delvis enige i, at rengøringsbranchen er præget af 'useriøse' virksomheder og social dumping. 66 % er enige eller delvis enige i, at der er mange gengangere blandt dem, som bryder reglerne, og 71 % er enige eller delvis enige i, at de har mistænkt virksomheder, der tilsyneladende har det formelle i orden, for at de faktiske forhold ikke er i orden. Samtidig er 49 % enige eller delvis enige i, at arbeidstilsynet ikke har de tilstrækkelige virkemidler.⁹⁵

En anden undersøgelse peger på, at der er problemer med arbejdsmiljøet i den norske rengøringsbranche. Problemerne med arbejdsmiljøet dækker både det psykiske og fysiske arbejdsmiljø. Problemerne med det psykiske arbejdsmiljø skyldes dels de kulturforskelle, der opstår, når mange mennesker med forskellig nationalitet arbejder sammen, dels dårlig ledelse og dels det faktum, at mange rengøringsansatte har dårlig samvittighed over ikke at have tid til at løse opgaven tilfredsstillende. I undersøgelsen svarer 39 % af lederne, at det øgede tidpres som de ansatte følte, skyldtes en øget konkurrence inden for de senere år. Det dårlige fysiske arbejdsmiljø

⁹² GRÅ EKONOMI // ÖVERVAKNINGSSSTATISTIK 2015: 27

⁹³ Brekken et al. 2015: 10-14

⁹⁴ Brekken et al. 2015: 11

⁹⁵ Brekken et al. 2015: 19

skyldes, at arbejdet er fysisk nedslidende og resulterer i ergonomiske belastninger i nakken, skulderen og ryggen.⁹⁶

I samme undersøgelse peges også på flere udfordringer ved få etableret og gennemført systematisk arbejde med arbejdsmiljøet. Der har været problemer med at rekruttere sikkerhedsrepræsentanter. Manglen på fælles sprog gør det vanskeligt at informere omkring arbejdsmiljø og arbejde systematisk med arbejdsmiljø. Der peges også på, at langt fra alle rengøringsvirksomheder arbejder så systematisk med arbejdsmiljø som loven forskriver. For nogle ledere i rengøringsvirksomheder bliver arbejdet med arbejdsmiljø en afvejning mellem arbejdsmiljø og jagten på kortsigtet profit, vurderes det.⁹⁷

2.1.6 IT branchen

Problemer med social dumping i IT branchen i Finland

IT branchen i Finland oplever også problemer med social dumping. I Finland kan man få en arbejdstilladelse, hvis man får tilbudt et ledelsesjob på mellem eller højt niveau eller hvis man har en særlig ekspertviden. De fleste af de mennesker, der bliver ansat som eksperter og dermed får en finsk arbejdstilladelse, arbejder typisk på korte projekter, der løber mindre end et år.

I 2009 fik omkring 2400 it-specialister opholdstilladelse i Finland. De to største grupper var indere og kinesere. De indiske og kinesiske it-specialister får netto udbetalt 1800-2000 € om måneden, plus kost, logi, fri telefoni og en sundhedsforsikring. Disse ekstra goder kan dog ikke regnes med som løn. Den løn, IT-eksperterne fra østen fik, er betragtelig under den løn, som finske IT-eksperter normalt får.

Den finske fagbevægelse har to problemer med at forbedre forholdene for de kinesiske og indiske it-eksperter. Det ene er, at de er i Finland så kort tid, at det er svært for fagforeningerne at komme i kontakt dem. Dermed kan fagforeningerne ikke se, om overenskomsten bliver brudt eller informere dem om deres rettigheder. Det andet problem er, at kineserne og inderne mener, at de får en god løn, sammenlignet med lønningerne i deres hjemland. Da de ofte kun opholder sig i Finland i kort tid, udgør det højere finske prisniveau ikke så stort et problem for dem på trods af deres i finsk sammenhæng lave løn.⁹⁸

2.1.7 Vikarbureau som leverandører til den offentlige sektor

Sagen omkring vikarbureauet Adecco i Norge viser, at der også indenfor den offentlige sektor kan finde social dumping sted. Sagen drejer sig om, at nogle norske kommuner havde brugt Adecco til at levere vikarer til skoler og børnehaver. I mange tilfælde fik disse vikarer lønninger, der lå under

⁹⁶ Trygstad et al. 2012: 76-77

⁹⁷ Trygstad et al. 2012: 76-77

⁹⁸ ARBETSKRAFTENS RÖRLIGHET & SOCIAL DUMPNING UTMANINGAR FÖR DEN NORDISKA ARBETSMARKNADSMODELLEN - BILAGOR: 19

mindstesatserne i overenskomsterne. I de norske kommuner mente man, at man havde aftalt med Adecco, at de skulle aflønne vikarne i overensstemmelse med de gældende overenskomster. Et eksempel på den sociale dumping er, at en lærervikar i Adecco fik 150 NKK i timen, mens mindstelønnen for en lærervikar ifølge overenskomsten er på 209,3 NKK. Det skyldes, at man i Adecco ikke betalte vikaren for forberedelse.⁹⁹

I 2013 blev Adecco tiltalt for 330 lovbrud af politiet. Tiltalen sker på baggrund af en sag fra 2011. Adecco drev tre plejehjem i Oslo, men i 2011 blev det afsløret, at der på plejehjemmene forgik massiv underbetaling, massivt ulønnet overarbejde¹⁰⁰, samt brud på arbejdsmiljølovgivningen¹⁰¹.

I 2011 blev det ligeledes afsløret, at de Adecco-ansatte, der gjorde rent på flere af Oslos skoler blev betalt 120 NKK i timen, hvilket på det tidspunkt var 28,5 NKK under mindstelønnen i overenskomsten. Også her havde Adecco aftalt med Oslos kommune at betale rengøringspersonalet i overensstemmelse med den gældende overenskomst.¹⁰² Adecco sagen viser, at social dumping også kan forekomme i den offentlige sektor inden for de områder, hvor private udbydere leverer velfærd.

2.2 SOCIAL DUMPINGS BETYDNING FOR DET NORDISKE AFTALESYSTEM

Omfanget af social dumping er notorisk svært at kortlægge på grund af store mørketal – altså det, at man i mange tilfælde ikke opdager det, og derfor ikke kan vurdere omfanget korrekt. Det betyder, at man ved kun at se på de tilgængelige tal ikke får det fulde billede af omfanget af den sociale dumping i Norden. En anden årsag til, at tallene ikke giver det fulde billede er, at den sociale dumping i nogle tilfælde sker fuldt lovligt. Arbejdstilsynet i Danmark og Sverige kan således ikke lave sanktioner hvis de opdager, at virksomheder ikke lønner i overensstemmelse med overenskomsterne på området, hvilket også betyder, at det ikke bliver registreret. Derfor er der i forrige kapitel blevet fokuseret mere på at fremlægge eksempler på social dumping og tal, der kan antyde udviklingen i omfanget af social dumping, samt at pege på i hvilke brancher social dumping er mest udbredt. Det er vigtigt at pointere, at der i kapitlets præsentation af hvilke brancher, der er ramt af social dumping, ikke er tale om en udtømmende liste. Kapitlet har taget udgangspunkt den eksisterende litteratur på området, som næsten per definition er et stykke efter udviklingen på arbejdsmarkedet. Det er også vigtigt at nævne, at selvom problemer med cabotagekørsel eksempelvis kun nævnes i gennemgangen af problemerne på det danske arbejdsmarked, betyder det ikke, at der ikke også er problemer med cabotagekørsel på resten af de nordiske arbejdsmarkeder.

Kapitlets gennemgang af udbredelsen af social dumping har peget på, at risikoen for social dumping på de nordiske arbejdsmarkeder er steget efter EU's udvidelse mod øst. Alle de nordiske

⁹⁹ <http://www.dagbladet.no/2011/02/13/nyheter/adecco/innenriks/arbeidsliv/anbud/15409989/>

¹⁰⁰ <https://www.nrk.no/norge/sykehjems-suksess-driver-ulovlig-1.7512399>

¹⁰¹ http://www.dagbladet.no/2011/02/22/nyheter/adecco/innenriks/arbeidsliv/oslo_kommune/15530673/

¹⁰² <http://www.dagbladet.no/2011/01/19/nyheter/renhold/innenriks/arbeidsliv/regjeringen/15113624/>

lande har oplevet en markant stigning i antallet af østeuropæere i landene. Samtidig er forskellen i de gennemsnitlige nettoindkomster imellem de nordiske lande og Østeuropa så stor, at mange østeuropæere vil finde en, i nordisk sammenhæng meget lav løn, økonomisk attraktiv.

Den sociale dumping ser ud til særligt at være udbredt inden for byggebranchen, rengørings- og hotelbranchen samt inden for restaurationsbranchen. Social dumping ser også ud til at være udbredt inden for transportbranchen, herunder særligt inden for luftfart og godstransport.

Den sociale dumping er hjulpet på vej af forskellige EU-regler og delvist muliggjort af en manglende national lovgivningsbestemt mindsteløn i Danmark og Sverige. Det er særligt udstationeringsdirektivet, servicedirektivet, samt retten til fri bevægelighed for tjenester og ydelser, samt Laval-kvartetten, der muliggør den sociale dumping. Useriøse virksomheder kan bruge det indre markeds regler til at regelshoppe, så de mindsker deres social bidrag, deres omkostninger til løn- og arbejdsvilkår samt deres arbejdsgiveransvar.

Konsekvensen af østudvidelsen koblet med EU-reglerne og EU-domstolens fortolkning af reglerne har udfordret det nordiske aftalesystem. Det er særligt de muligheder, EU-retten giver virksomheder for at regelshoppe, som kan blive et problem for det nordiske aftalesystem. Virksomhedernes regelshopping gør det sværere for fagforeningerne at sikre gode løn- og arbejdsvilkår på de nordiske arbejdsmarkeder, idet virksomhederne kan organisere sig ud af, at deres medarbejdere bliver dækket af en overenskomst. Virksomhederne kan, som eksemplerne på metoderne i luftfartsbranchen viser, organisere og udstationere sin arbejdskraft på en sådan måde, at den er dækket af løn- og arbejdsvilkår i andre EU-lande, der er betydeligt ringere end de ordinære vilkår på de nordiske arbejdsmarkeder. Det skaber flere udfordringer:

- 1) Virksomhedernes incitament til at indgå en overenskomst bliver mindre, da de i mange tilfælde kan bruge EU-retten til at organisere sig ud af truslen om konflikter fra fagforeninger.
- 2) Det dæmper de krav, som fagforeninger kan få igennem hos arbejdsgiverne, hvis ikke det lykkes at overbevise arbejdsgiverne om, at social dumping også skader dem, da de bliver udsat for 'usund' konkurrence fra virksomheder, der benytter sig af social dumping. Hvis ikke det lykkes, og fagforeninger stiller krav i overenskomstforhandlinger, der afviger markant fra de minimumsforpligtigelser, som virksomhederne ville have ved at organisere sin arbejdskraft på en måde, hvor de ikke er dækket af overenskomsten, risikerer man at øge incitamentet for arbejdsgivere til netop at benytte sig af disse former for organisering.
- 3) Udstationerede arbejdere opholder sig ofte kun i udstationeringslandet få måneder. Det korte ophold gør det svært for fagforeningerne og arbejdstilsyn at nå at komme i kontakt med de udstationerede medarbejdere og tjekke, om deres forhold er i orden samt oplyse dem om deres rettigheder.
- 4) Udenlandske virksomheder, der udstationerer arbejdere i Norden, kender oftest ikke det nordiske arbejdsmarkedssystem særligt godt. De er ikke bekendt med den rolle, som fagforeningerne spiller i systemet, og opfatter derfor fagforeningernes krav og handlinger

som fjendtlige, hvilket kan gøre det svært at sikre den dialog, der kan være med til at sikre at en udenlandsk virksomhed indgår en overenskomst, eller at den udenlandske virksomhed får den fornødne viden til at undgå at udsætte sine udstationerede arbejdere for social dumping.

Disse fire problemstillinger understreger, at social dumping udfordrer de nordiske arbejdsmarkeder. Social dumping udfordrer de virksomheder, der følger de nationale regler og betaler deres ansatte en ordentlig løn, idet de presses af useriøse virksomheder, der regelshopper for at minimere deres udgifter til løn og ordenlige arbejdsvilkår. For de ansatte i virksomheden betyder det, at de risikerer, at deres løn og arbejdsvilkår bliver presset nedad, da den virksomhed, de er ansat i, presses af useriøse konkurrenter. Da hverken myndighederne i de nordiske lande eller fagbevægelsen ønsker, at dette skal være fremtidsscenariet for de nordiske arbejdsmarkeder, har de taget en del tiltag for at stoppe udviklingen. Rapportens næste kapitel vil kortlægge disse tiltag, og hvor det er muligt, vurderer deres effekt.

3. POLITISKE TILTAG MOD SOCIAL DUMPING OG DERES EFFEKTER

- I alle de nordiske lande spiller arbejdstilsynene en rolle i kampen mod social dumping. Overordnet har arbejdstilsynene de samme værktøjer, omend med den store forskel, at tilsynene i Norge og Finland kan kontrollere om de ansatte får en løn, der er i overensstemmelse med loven.
- Skattevæsenet spiller også en rolle i kampen mod social dumping. I Danmark kontrollerer Skat eksempelvis om de udenlandske virksomheder er momsregistreret rigtigt.
- De nordiske fagforeninger har taget mange af de samme tiltag for at bekæmpe social dumping. Det er eksempelvis at ansætte tosprogede medarbejdere for at rekruttere flere såkaldte østarbejdere som medlemmer.
- I Norge har man dog fulgt en anden strategi end man har i Danmark og Sverige. I Norge har man således valgt at få politikerne til at vedtage mere regulering af det norske arbejdsmarked for at komme social dumping til livs, mens fagforeningerne i Danmark og Sverige i stedet har forsøgt at få tegnet så mange overenskomster for udenlandske arbejdere som muligt.
- I Norge har øget politisk regulering af arbejdsmarkedet betydet, at man almengør overenskomster indenfor særlige brancher. Evalueringer af almengørelsen viser, at den har holdt hånden under lønningerne på det norske arbejdsmarked.
- I Norge har man også indført et solidaritetsansvar, der har gjort det sværere for de 'useriøse' virksomheder at få ordrer, og få dem til hurtigere at udbetale manglende lønninger.

Inden for samfundsvidenskaberne er det notorisk svært at isolere effekten af et enkelt tiltag. Det skyldes, at "alt andet aldrig er lige" i den virkelige verden. Her betyder det, at mens man har taget forskellige faglige og politiske tiltag for at bekæmpe social dumping, sker der samtidig en udvikling i andre dele af samfundet, der også har indflydelse på, hvilke effekter disse tiltag har. Når det drejer sig om social dumping, kunne disse eksogene påvirkninger eksempelvis være konjunktursvingninger, lønudviklingen i de lande, hvor mange bliver udstationeret fra, ændringer i hvilke typer af kvalifikationer, der efterspørges på de nordiske arbejdsmarkeder, nye teknologier, der sænker behovet for arbejdskraft inden for brancherne, hvor social dumping finder sted osv. I analyserne, der refereres i de følgende afsnit, har forfatterne forsøgt at tage højde for forskellige udviklinger, som kunne påvirke resultaterne, men man kan dog ikke kontrollere for alt. Det betyder, at de analyseresultater, der præsenteres i denne del af rapporten, skal ses som en indikation på hvilke effekter tiltagene har.

I dette afsnits beskrivelser af de forskellige faglige, lovgivnings- og myndighedstiltag mod social dumping i de nordiske lande, fylder de norske tiltag mest. Det skyldes ikke, at den lovreguleringsvej, som man har valgt i Norge, er vigtigere eller nødvendigvis mere effektiv end de veje, man har valgt i de andre nordiske lande. Det skyldes i stedet, at litteraturen, der analyserer og evaluerer de norske tiltag, er bredere. Det betyder, at der findes mere viden om, hvordan de norske tiltag virker, og derfor bliver der i rapporten her peget på effekterne af flere norske tiltag end tiltag fra de andre nordiske lande.

Tabel 1: overblik over tiltag mod social dumping

Tiltag/Land	Danmark	Sverige	Norge	Finland	Island
Lov og/eller overenskomsttiltag					
Solidaritetsansvar/kædeansvar	For momsbetaling	Indirekte efter en arbejdsgiver fond	For ligebehandling af arbejdskraft og i brancher, hvor overenskomsten er almengjort		
Lovfæstet minimumsløn			Nej, men almengjorte overenskomster i nogle brancher	I brancher med en overenskomstdækning på mere end 50 %	X
ID-kort/registering	X	X	X	X	X
Bestilleransvar			X	X	
Krav om en registreret repræsentant fra en udstationeret virksomhed	X	X	X	X	X
Arbejdstilsynstiltag					
Særlig indsats mod social dumping/grå økonomi hos arbejdstilsynet	X	X	X	X	X
Arbejdstilsynet kontrollerer løn- og arbejdsvilkår			I brancher hvor overenskomsten er almengjort	X	
Arbejdstilsynet kontrollerer udlændingeloven			Der føres tilsyn med løn- og arbejdsvilkår for udenlandske arbejdstagere		
Fagforeningstiltag					
Hjælper og dækker medlemmer			X	X	

af udenlandske fagforeninger					
Ansættelse af medarbejdere, der kan tale et østeuropæisk sprog	X	X	X	X	X
Hjemmesider med information på andre sprog	X	X	X	X	X
Strejker og blokader for udstationerede arbejdstageres rettigheder	X		Ikke specifikt for udstationerede arbejdstagere, men for oprettelse af overenskomster generelt	X	X

3.1 ALMENGØRELSE AF OVERENSKOMSTER

Finland og Island almengør systematisk deres overenskomster, og Norge almengør overenskomster i brancher, hvor der er en risiko for social dumping. Finland og Island har længe almengjort deres overenskomster, mens det i Norge er relativt nyt. Norge aktiverede i 2004, som et resultat EU's øst-udvidelse, bestemmelser i loven om almengørelse af overenskomster.

De overenskomster, der almengøres i Norge, udvælges af et til formålet nedsat udvalg. I udvalget sidder en repræsentant for arbejdsgiverne og en for arbejdstagerene samt tre andre medlemmer, hvilket sikrer at ingen af de to parter har vetoret. For at en overenskomst kan almengøres, skal der fremlægges dokumentation, der giver anledning til at tro, at udenlandske arbejdstagere arbejder på dårligere vilkår end de norske. Hvis det kan sandsynliggøres for udvalget, kan overenskomsten blive almengjort. Overenskomsterne kan almengøres i forskelligt omfang. De kan almengøres for hele landet, for enkelte geografiske områder, for enkelte dele af en branche eller sågar kun for en enkelt faggruppe inden for en branche.

Når en overenskomst almengøres, er det bestemmelserne omkring individuelle løn- og arbejdsvilkår som almengøres. Det betyder ifølge loven om almengørelse, at kollektive pensionsordninger og fagforeningsrettigheder ikke almengøres. Dog kan udvalget på andre områder vælge hvilke dele af overenskomsten, der skal almengøres. Udvalget har f.eks. praksis for at almengøre regler omkring forskellige tillæg for nat- og helligdagsarbejde, samt regler omkring udgifter til kost, logi, rejser og arbejdstøj. Ved almengørelse af overenskomster, der dækker store dele af de ansatte inden for de relevante brancher, har man også almengjort arbejdstidsreglerne. Almengørelsen af arbejdstidsreglerne har dog været et stridspunkt mellem arbejdsgivere og arbejdstagere, idet Norge har en lov om arbejdstid. Striden førte til, at man i 2009 i forbindelse med en ændring af loven krævede, at der blev givet en særskilt begrundelse, hvis man almengjorde overenskomstregler på områder, hvor Norge i forvejen havde en lovregulering. Når en

overenskomst er almengjort, skal almengørelsen fornyes af udvalget, når overenskomsten fornyes af arbejdsmarkedets parter¹⁰³.

Tabel 2: oversigt over vedtagelser om almengørelse af overenskomster 2004-2016

Overenskomst	Område	Vedtaget med virkning fra
Byggefagsoverenskomsten Værkstedsoverenskomsten Landsoverenskomsten for elektrikere	Syv petroleumsanlæg på land (Melkøya, Tjeldberggoden, Mongstad, Kollsnes, Kørstø, Ormen, Lange og Sture)	1.10.2004
Byggefagsoverenskomsten	Oslo, Akershus, Østfold, Buskerud og Vestfold	1.9.2005
Landsoverenskomsten for elektrikere	Oslo og Akershus	1.9.2005
Byggefagsoverenskomsten	Hordaland	1.1.2006
Byggefagsoverenskomsten	Hele landet	1.1.2007
Landsoverenskomsten for elektrikere	Hele landet	Ikke vedtaget (18.12.2008)
Værkstedsoverenskomsten	Skibs- og værftsindustrien	1.12.2008
Overenskomst for landbrug og gartneriarbejdere	Hele landet	1.1.2010
(Videreførelse) Byggefagsoverenskomsten Værkstedsoverenskomsten Landsoverenskomsten for elektrikere	Syv petroleumsanlæg på land (melkøya, Tjeldberggoden, Mongstad, Kollsnes, Kørstø, Ormen, Lange og Sture)	Ikke vedtaget (20.12.2010)
(Videreførelse) Landsoverenskomsten for	Oslo og Akershus	20.12.2010 (Vedtaget, med ændringer)

¹⁰³ Eldring et al, 2011: 76-77

elektrikere		
(Videreførelse) Værkstedsoverenskomsten	Skibs- og værftsindustrien	20.12.2010 (Vedtaget, med ændringer)
Overenskomst for rengøringsansatte	Hele landet	1.9.2011
(Videreførelse) Overenskomst for landbrug og gartneriarbejdere	Hele landet	27.11.2013
(Videreførelse) Værkstedsoverenskomsten	Skibs- og værftsindustrien	22.3.2013
(Videreførelse) Byggefagsoverenskomsten	Hele landet	24.4.2013
(Videreførelse) Overenskomst for rengøringsansatte	Hele landet	32.5.2013
(Videreførelse) Byggefagsoverenskomsten	Hele landet	27.11.2014
(Videreførelse) Overenskomst for landbrug og gartneriarbejdere	Hele landet	27.11.2014
(Videreførelse) Overenskomst for rengøringsansatte	Hele landet	27.11.2014
(Videreførelse) Værkstedsoverenskomsten	Skibs- og værftsindustrien	27.11.2014
Overenskomsten for fiskeindustrien		Vedtaget fra 3.2.2015, virker fra 1.5.2015

Overenskomst for godstransport på vej	Hele landet	Vedttaget 11.5.2015, virker fra 1.7.2015
Overenskomst for persontransport med turbil	Hele landet	Vedttaget 27.5.2015, virker fra 1.10.2015

Kilde: <http://fafoestforum.no/index.php/temasider/allmenngjoring-og-minstelonn>, besøgt 31.8.2016

3.1.1 2010 Evaluering af almengørelse i Norge

Effekterne af almengørelsen af overenskomster i Norge blev første gang evalueret i 2010. I evalueringen undersøges effekterne i perioden 2004-2007. I den periode havde man fastsatte mindstekrav om løn- og arbejdsvilkår for fag- og ufaglærte arbejdstagere¹⁰⁴, der

1. Udfører montering- eller installationsarbejde i værksteds- eller teknologiindustrien
2. Udfører bygningsarbejde, installation, reparation og vedligeholdelse på elektronik- og automatiseringsanlæg
3. Arbejder på petroleumsanlæg på land
4. Udfører arbejde på byggepladser inden for særlige geografiske områder

Almengørelsens effekt på lønninger

Et af de kriterier, som man kan se på for at vurdere om almengørelsen af overenskomster har været succesfuld, er, hvad den har haft af betydning for lønningerne i Norge. Inden for byggebranchen i Osloområdet er andelen af uorganiserede faglærte (altså arbejdere, der ikke betaler fagforeningskontingent), som har en løn, der er lavere end mindstelønnen, størst for de arbejdere, der er bosat uden for Norge. Her stiger andelen fra 21 % til 30 % fra 2003 til 2004, hvor efter den falder til 25 % i 2006 efter almengørelsen af overenskomsten. For faglærte bosat i Norge skete der ikke store ændringer, og der var således 13 %, der fik en løn under mindstelønnen. For de ufaglærte i byggebranchen bosat i Oslo faldt andelen, som fik en løn, der lå under mindstelønnen fra 21 % i 2004 til 10 % i 2005 og 2006. 20 % af de organiserede arbejdere bosat i Norge på arbejdspladserne i Oslo og Akershus fik i 2004 en løn under mindstelønningerne, mens andelen i 2006 var faldet til 18 %.¹⁰⁵ For de faglærte, uorganiserede arbejdere bosat i Norge inden for byggeriet i Hordaland var andelen, der fik en betaling under mindstelønnen, 14 % i 2004 og 17 % i 2006.¹⁰⁶

For hele Norge fik omkring halvdelen af de uorganiserede fag- og ufaglærte en løn, der lå under mindstelønnen, hvilket dog nok er en overvurdering af omfanget, der skyldes den løndefinitionen, der er valgt i evalueringen. Andelen af arbejdere, der fik en løn under mindstelønnen steg frem til

¹⁰⁴ Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2010: 77

¹⁰⁵ Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2010: 113

¹⁰⁶ Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2010: 113

almengørelsen i 2006, hvorefter andelen faldt. For arbejdere bosat i Norge faldt andelen kontinuerligt fra 2004 til 2007.¹⁰⁷

Da der er stor udskiftning i arbejdstagerne bosat uden for Norge, undersøges en gruppe uorganiserede arbejderes løn i perioden op til og efter indførelsen af de almengjorte overenskomster. Gruppen har i hele perioden arbejdet i det samme erhverv, boet i den samme region og har ikke skiftet mellem at være og ikke at være bosiddende i Norge. Denne gruppes løn er i perioden steget op til og over mindstelønningerne.¹⁰⁸ Der er altså positive effekter af bestemmelserne om almengørelse, når det gælder modvirkning af lønninger under mindstelønnen.

Presser almengørelsen de mindste produktive ud af arbejdsmarkedet?

Et af de argumenter, der har været mod en almengørelse af overenskomsterne, har været, at det vil forskyde de mindst produktive arbejdere ud af arbejdsmarkedet. I Oslo-regionen og i Hordaland har almengørelsen ikke betydet, at de mindst produktive arbejdere er blevet presset ud af arbejdsmarkedet. For gruppen af uorganiserede faglærte, som har en løn under mindstelønnen, er gennemsnitslønnen for dem, som har forladt erhvervet eller regionen omtrent den samme som dem, der er blevet i erhvervene og regionen.

Når rapporten ser på, hvorvidt overenskomsternes almengørelse har forskubbet de mindst produktive arbejdere ud af arbejdsmarkedet i hele Norge, er billedet lidt anderledes. For hele Norge forlader arbejderne med de laveste gennemsnitslønninger i højere grad end andre fagene, hvor overenskomsterne almengøres. Det tyder dog ikke på, at den tendens hænger sammen med almengørelsen, da det også i årene op til at almengørelsen trådte i kraft, var arbejderne med de laveste gennemsnitslønninger, som forlod erhvervene, hvis overenskomster senere blev almengjorte. Det tyder altså ikke på, at en almengørelse af overenskomsterne medfører, at arbejderne med det laveste kompetenceniveau udstødes fra arbejdsmarkedet. Dermed ser det ikke ud til, at en almengørelse af overenskomsterne øger ledigheden eller fører til en stigning i antallet på førtidspension.¹⁰⁹

3.1.2 2011 Evaluering af almengørelse i Norge

Effekten af almengørelsen af de norske overenskomster blev evalueret igen i 2011 (Eldring et al, 2011). Evalueringen viser, at få ansatte i norske virksomheder fik en løn, der var under niveauet i de almengjorte overenskomster. Niveauet fra overenskomsterne, undersøgelsen tog udgangspunkt i, var dog mindstelønnen for en ufaglært arbejdstager uden erfaring. Det ser ikke ud til, at almengørelsen har haft en effekt for folk, der har en løn, der ligger under niveauet i overenskomsten.

¹⁰⁷ Arbejds- og inkluderingsdepartementet, 2010: 13-14

¹⁰⁸ Arbejds- og inkluderingsdepartementet, 2010: 114

¹⁰⁹ Arbejds- og inkluderingsdepartementet, 2010: 115

Indenfor byggebranchen og skibsværftsbranchen får østeuropæiske arbejdstagere mindre i løn end deres norske kollegaer, men deres løn ligger for det meste stadig over mindstelønningerne for en ufaglært arbejder i de almengjorte overenskomster.

Inden for rengøringsbranchen og inden for hotel- og restaurationsbranchen er andelen af østeuropæiske arbejdstagere, der får en løn under mindstelønnen i overenskomsten noget større end i elektriker-, bygge- og skibsværftsbranchen.¹¹⁰ Inden for byggebranchen er tallet 4 %¹¹¹, mens tallet for hotel- og restaurationsbranchen er 13 %.¹¹²

Afstanden mellem middellønnen og andelen med de laveste lønninger er faktisk blevet større over tid. Forklaringen kan være, at der efter EU's udvidelse mod øst er kommet flere østeuropæere til Norge for at arbejde, og at de ofte får en løn, der er lavere end nordmændenes, hvilket forskyber kravet til, hvornår man kan regnes som en del af den gruppe, der har de laveste lønninger. Forskellen imellem arbejdstagere, som er dækket af en overenskomst og arbejdstagere, som ikke er, har ikke ændret sig som følge af almengørelsen.¹¹³

I 2010 svarede 252 polske arbejdere i byggebranchen og rengøringsbranchen i Oslo på en spørgeskemaundersøgelse af Friberg & Eldring omkring deres lønforhold. Resultatet for byggebranchen viser, at 19 % af polakkerne fik en løn, der var under mindstesatserne. Mindstesatsen var her defineret som mindstelønnen for en ufaglært i den almengjorte overenskomst. Undersøgelsen viste også, at ingen af polakkerne, der var fastansatte i norske firmaer, fik en løn, der var under mindstesatserne. Dog fik 23 % af polakkerne, som var midlertidigt ansat i norske firmaer, en løn, der var lavere end mindstesatsen. 6 % af polakkerne, der var ansat i vikarbureauer, fik en løn under mindstesatsen. For polakkerne, som var ansat hos en udenlandsk underleverandør fik hele 38 % ikke løn i overensstemmelse med overenskomstens mindstesats, for selvstændige var tallet 34 %. Kun 7 % af polakkerne i undersøgelsen, som havde en skriftlig kontrakt og betalte skat, fik en løn, der var under mindstesatsen, mens andelen for folk, der ikke betalte skat og ikke havde en kontrakt, var 79 %.¹¹⁴

Det er vigtigt at understrege, at mange af polakkerne i undersøgelsen var faglærte og havde erfaring fra byggebranchen. Det tyder på, at undersøgelsen i nogen grad undervurderer omfanget af underbetalingen af polske arbejdere i Oslo. Hvis man i undersøgelsen havde lagt mindstelønnen for en ufaglært med et års erfaring til grund, ville 28 % af polakkerne i undersøgelsen få en løn, der var lavere end hvad de har ret til efter overenskomsten. Sætter man niveauet efter mindstelønnen for en faglært, stiger tallet til hele 45 %.¹¹⁵

¹¹⁰ Eldring et al, 2011: 122

¹¹¹ Eldring et al, 2011: 108

¹¹² Eldring et al, 2011: 113

¹¹³ Eldring et al, 2011: 113

¹¹⁴ Friberg & Eldring, 2010: 57

¹¹⁵ Eldring et al, 2011: 126

Sammenligner man disse resultater med resultaterne af en lignende undersøgelse fra 2007 af Friberg og Tyldum¹¹⁶, viser sammenligningen, at lønnen er steget mere for de polske håndværkere end den er steget generelt. De polske håndværkeres løn er i 2010-undersøgelsen 20 % højere end i 2007-undersøgelsen, mens den gennemsnitlige lønstigning for håndværkere i samme periode har været på 15,8 %.¹¹⁷

Social dumping knytter sig dog ikke kun til kortvarige eller midlertidige ophold i Norge. Sammenligner man de polske håndværkeres lønninger med, hvor længe de har arbejdet i Norge, ser man, at selv efter tre til fire års arbejde i Norge er der stadig en betydelig andel af polakkerne, der tjener langt under mindstelønnen for en ufaglært arbejder uden erfaring.¹¹⁸

Resultaterne fra rengøringsbranchen var markant anderledes. Overenskomsterne i rengøringsbranchen var i perioden 2006-2010 ikke almengjort (det blev de i 2011). Derfor kan tallene for rengøringsbranche bruges som et groft sammenligningsgrundlag. I rengøringsbranchen fik 83 % af polakkerne i undersøgelsen en løn, der var mindre end lønnen i overenskomsten. For ansatte i private husholdninger var tallet 95 %, og for ansatte i virksomheder 55 %. Af de polske rengøringsmedarbejdere, der havde en skriftlig kontrakt og betalte skat, fik 64 % en løn under mindstesatserne, mens det samme gør sig gældende for hele 99 % af rengøringsmedarbejderne, der ikke betalte skat og ikke havde en skriftlig kontrakt.¹¹⁹

Almengørelsen har således haft en effekt på den nedre grænse for lønningerne. Uden almengørelsen ville lønpresset nedad under finanskrisen havde været større. Selvom omkring hver femte polak i Oslo i 2010-undersøgelsen fik en løn, der var dårligere end den almengjorte overenskomst, så ville tallet formodentlig havde været større uden de almengjorte overenskomster.

3.1.3 2015 Evaluering af almengørelsen

I 2015 vurderer center for løndannelse i Norge effekterne af almengørelsen af overenskomsterne. En del af rapportens analyse undersøger effekterne af øget arbejdskraftsindvandring til Norge. Analysen viser, at indvandringen har ændret løn- og prisdannelsen i Norge. Efter EU-udvidelsen mod øst i 2004 har man på dele af det norske arbejdsmarked oplevet et arbejdskraftsudbudschock. Samlet set har indvandring til Norge fra 2004 til 2014 bremset udviklingen i lønningerne inden for byggebranchen samt vagt- og ejendomstjenester (der indeholder rengøring) med 8 %. For byggebranchen alene har indvandringen bremset udviklingen i lønningerne med hele 19 %. Indvandring har også haft en effekt på løndannelsen i den norske industri, der normalt sætter niveauet for lønudviklingen for resten af arbejdsmarkedet. Det betyder, at den bremse på lønudviklingen, der findes inden for rengøringsfagene og inden for byggebranchen, er en effekt,

¹¹⁶ Friberg & Tyldum: 2007: 61-75

¹¹⁷ Eldring et al, 2011: 126

¹¹⁸ Eldring et al, 2011: 127

¹¹⁹ Eldring et al, 2011: 125

der kommer ud over den bremse i lønudviklingen som arbejdskraftindvandringen generelt lægger. Samtidig er produktiviteten i byggebranchen faldet som følge af den øgede arbejdskraftindvandring. Fordi arbejdskraften er blevet billigere vælger man mere arbejdsintensive løsninger frem for at investere i teknologi m.m. Der er også en mere direkte effekt af arbejdskraftindvandringen på produktiviteten. Effekten stammer muligvis fra en dårligere organisering og koordinering på byggepladserne.¹²⁰

Analysen af effekterne af almengørelsen viser, at den har været med til at bremse ændringerne i løn- og prisdannelsen, samt efterspørgslen, men det har ikke været nok til at kompensere for effekterne af arbejdskraftindvandringen. Almengørelsen har heller ikke modvirket yderligere lønspredning. Dog ser det ud som om, at almengørelsen har løftet en del lavtlønnede over minimumssatserne i aftalen. De højtlønnedes løn vokser dog stadig hurtigere, hvilket skaber den øgede lønspredning. Det ser ud som om, at de østeuropæiske arbejderes lønninger inden for byggebranchen og på skibsværfter koncentrerer sig lige omkring den almengjorte mindsteløn. I begge rapporter konkluderes det, at det højere lønniveau, der følger af almengørelsen for lavt-uddannede arbejdere, har en negativ beskæftigelseseffekt i den enkelte branche.¹²¹

3.2 SOLIDARITETSANSVAR/KÆDEANSVAR

Den 1. januar 2010 indførte Norge et solidaritetsansvar i almenngjøringsloven. Solidaritetsansvaret gælder for løn, overtidsbetaling og feriepenge. Solidaritetsansvaret giver hovedentreprenøren inden for de områder, der er dækket af almengjorte overenskomster, ansvaret for, at løn- og arbejdsvilkår bliver overholdt, i tilfælde af at de udliciterer opgaven til underleverandører eller benytter vikarer. Lever en underleverandør ikke op til bestemmelserne i den almengjorte overenskomst, kan de medarbejdere, der ikke har fået en retmæssig betaling, gøre hovedentreprenøren ansvarlig og dermed kræve, at hovedentreprenøren udbetaler deres manglende løn. Der er intet krav om, at medarbejderne først skal forsøge at få deres retmæssige betaling fra underleverandøren, inden de kan gøre hovedleverandøren ansvarlig for den manglende udbetaling.¹²²

3.2.1 Evaluering af det norske solidaritetsansvar i 2011

Effekterne af solidaritetsansvaret inden for de almengjorte områder blev evalueret i 2011 i en spørgeskemaundersøgelse blandt tillidsmænd, i en spørgeskemaundersøgelse rettet mod virksomheder, der havde haft besøg af arbejdstilsynet, samt ved kvalitative interviews med relevante aktører inden for de almengjorte brancher. Idet undersøgelsen blev lavet i foråret 2010, havde respondenterne kun en relativ kort erfaring med effekten af solidaritetsansvaret. En stor del af tillidsfolkene svarer i undersøgelsen, at de forventer, at solidaritetsansvaret vil være med til at bekæmpe social dumping. 82 % af de tillidsfolk, der kender til solidaritetsansvaret, vurderer, at det

¹²⁰ Senter for lønndannelse, 2015

¹²¹ Senter for lønndannelse, 2015

¹²² Eldring et al, 2011: 95

i stor eller nogen grad vil bekæmpe social dumping inden for deres branche, mens 14 % svarer, at det vil gøre en lille eller slet ingen forskel.¹²³

Oslos byggearbejderforening vurderer, at de med solidaritetsansvaret vil få mere magt, at ordningen fungerer, samt at entreprenørerne handler hurtigere og har en større betalingsvillighed i forbindelse med lønsager.¹²⁴

Det er dog ikke kun arbejdstagernes organisationer, der er glade for ordningen. I evalueringen erklærer folk på arbejdsgiversiden sig også tilfredse med ordningen. De peger på, at solidaritetsansvaret i de sager de kendte til, ikke har ført til, at hovedentreprenøren har skullet dække manglende udbetaling af løn hos deres underleverandører. Virksomhedernes trusler til underleverandøren om at holde en del af kontraktsummen tilbage, eller at den pågældende underleverandør ikke vil få flere opgaver hos virksomheden, er nok til at få underleverandørerne til udbetale den manglende løn. Samtidig peger en af interviewpersonerne på, at solidaritetsansvaret får de store entreprenørvirksomheder til at rydde op på deres byggepladser, og at de sager, der kommer frem i medierne omhandler mindre virksomheder. Flere af interviewpersonerne peger også på, at solidaritetsansvaret har en betydning for hovedleverandørernes valg af underleverandører.

Op til indførelsen af solidaritetsansvaret pegede arbejdsgiverne på, at de ville blive nødt til at kræve bankgarantier fra deres underleverandører, så de kunne være sikre på, at de ikke ville ende med regningen, hvis underleverandøren ikke var i stand til at udbetale løn. De norske hovedentreprenører indhenter ifølge interviewpersonerne ikke bankgarantier fra deres underleverandører, men indskriver i stedet i kontrakterne, at de kan tilbageholde en del af kontraktbetalingen, hvis de bliver mødt med krav om at skulle dække manglende betaling til underleverandørens ansatte. Det udgør ifølge en af interviewpersonerne en betydelig byrde for virksomhederne.

Et andet kritikpunkt, der blev fremført i debatten om indførelsen af solidaritetsansvaret, er, at det kun vil have en begrænset effekt på beskyttelsen af arbejdstagerne, da sagerne mod virksomhederne skulle føres privatretligt. Arbejdstilsynet har således ikke ret til at pålægge virksomheder at udbetale den manglende løn.¹²⁵

Fagbevægelsen har støttet lønkravet i de sager, der har været fremme i medierne, og ingen af interviewpersonerne kender til sager, som er startet af uorganiserede arbejdere. Det er således meget svært for en ikke-fagligt organiseret udenlandsk arbejdstager, der opholder sig i Norge i kort tid, der muligvis ikke taler norsk og har dårligt kendskab til det norske system, at gøre krav på manglende betaling. Arbejdstilsynet genkender problemet og peger på, at denne type arbejdstagere ofte mangler den nødvendige dokumentation for at føre en sag. I de fleste tilfælde

¹²³ Eldring et al, 2011: 95

¹²⁴ Eldring et al, 2011: 97

¹²⁵ Eldring et al, 2011: 98

er det dog ikke nødvendigt at føre sager, da truslen fra fagforeninger om offentliggørelse af den manglende lønbetaling ofte har en afskrækkende effekt, der enten får underleverandøren til at betale direkte, eller får hovedentreprenøren til at presse underleverandøren til at udbetale den manglende løn.¹²⁶

Arbejdstilsynet peger på, at det er en ulempe, at reglerne omkring solidaritetsansvar ikke gælder for bygherre/kunder. I arbejdstilsynet har man set eksempler på, at en norsk entreprenørvirksomhed står som bygherre og udliciterer en del af opgaverne til en udenlandsk virksomhed, der har lønninger under niveauet fastlagt i den almengjorte overenskomst. Her betyder undtagelsen for bygherren, at de underbetalte ansatte i den udenlandske virksomhed ikke har mulighed for at holde den norske entreprenørvirksomhed ansvarlig efter solidaritetsansvaret, da virksomheden står som bygherre og derfor er undtaget reglerne.¹²⁷

Evalueringsresultater tyder altså på, at solidaritetsansvaret forventes at bidrage til at mindske social dumping, og det har haft en betydning for, hvilke underleverandører, som de store hovedentreprenører vælger. Fagforeningerne oplever at have fået mere magt, og at virksomhederne er nemmere at have med at gøre. Arbejdsgiverne oplever, at byrderne forbundet med loven ikke var så store som frygtet, da man har kunnet presse underleverandørerne til at udbetale den manglende løn. Man oplever også, at det ikke er nødvendigt at indhente bankgarantier fra sine underleverandører, man kan i stedet indskrive i kontrakten, at man har mulighed for at tilbageholde en del af betalingen, hvis der opstår problemer. Arbejdstilsynet peger på, at det stadig er en udfordring at sikre, at uorganiserede udenlandske arbejdstagere, der bliver snydt, også benytter sig af ordningen.

3.2.2 Evaluering af solidaritetsansvaret i 2014

I 2014 blev erfaringerne med solidaritetsansvaret evalueret igen. Det interessante i denne evaluering er, at solidaritetsansvaret havde været på plads længe nok til at have en påviselig effekt i kampen mod social dumping.

Solidaritetsansvaret benyttes i begrænset omfang

Solidaritetsansvaret har ikke været benyttet særligt meget. Byggebranchen er den eneste branche, hvor solidaritetsansvaret set ud til at være benyttet. 83 af 93 afdelinger i det norske fællesforbund svarede i en spørgeskemaundersøgelse, at de ikke havde benyttet sig af solidaritetsansvaret i sager om manglende løn, fire svarede, at de ikke var sikre, og 6 svarede, at de havde benyttet sig af det. Samtidig viste interviews med fagforeningsfolk, retshjælpere og advokater, at kendskabet til muligheden for at bruge solidaritetsansvar var begrænset. Dog ser fællesforbundets afdeling 603 i

¹²⁶ Eldring et al, 2011: 98-99

¹²⁷ Eldring et al, 2011: 99

Oslo ud til at være en undtagelse. Her arbejder man systematisk med solidaritetsansvar og har derfor også benyttet sig af ansvaret i flere sager end i de andre forbundsafdelinger.¹²⁸

En mulig forklaring på, hvorfor solidaritetsansvaret ikke er blevet benyttet mere, er, at det har presset mange af de useriøse aktører ud af branchen. I en spørgeskemaundersøgelse fra 2013 til ledere i byggerivirksomheder er lederne blevet spurgt, om de er enige i, at solidaritetsansvaret havde gjort det sværere for useriøse aktører af få opgaver. 63 % af de 600 ledere, som svarede på undersøgelsen, var helt eller delvist enige, 12 % svarede hverken-eller og 18 % var helt eller delvist uenige. De fleste ledere i byggebranchen oplevede altså, at det blev sværere for de useriøse virksomheder at få opgaver.

I en spørgeskemaundersøgelse til 93 lokalafdelinger af Fællesforbundet, blev afdelingerne også spurgt til antallet af brud på den almengjorte overenskomst siden indførelsen af solidaritetsansvar i 2010. 33 afdelinger svarede på spørgsmålet. 8 svarede, at der var kommet færre brud, 16 var usikre, 6 svarede, at det var uændret og 3 mente, at der var kommet flere. Det er svært at tolke på svarene, da kendskabet i afdelingerne til solidaritetsansvaret i forvejen var lavt, og at en udbredelse af ansvaret ikke nødvendigvis fører til færre sager. Dog tyder svarene på, at de ansatte i afdelingerne er mere skeptiske over for effekten af solidaritetsansvaret end lederne i byggebranchen.¹²⁹

En anden mulig forklaring på, hvorfor solidaritetsansvaret ikke er blevet benyttet mere, er forældelsesfristen for at benytte sig af solidaritetsansvaret. Hvis tidsfristen overskrides må lønsagen køres uden solidaritetsansvar. Udenlandske arbejdstagere bruger ofte lang tid på at bestemme sig for, om de vil føre en sag eller ej og er mere tålmodige end norske arbejdstagere, hvis lønnen udebliver.¹³⁰ Dette problem kan også aflæses af tabel 7 nedenfor. Af tabellen fremgår det, at solidaritetsansvaret ikke blev benyttet i 22 lønsager i Oslo Byggningsarbejderforening på grund af forældelsesfristen.

Tabel 3: Oplagte grunde til at solidaritetsansvar ikke er blevet gjort gældende i lønsager i Oslo Byggningsarbejderforening

Årsag	Antal sager
Kravet omhandlede feriepenge, eller andre ydelser som venteløn, sygepenge eller andet	52
Arbejdstagere var ansat hos hovedentreprenøren	41

¹²⁸ Alsos & Eldring, 2014: 20-25

¹²⁹ Alsos & Eldring, 2014: 26

¹³⁰ Alsos & Eldring, 2014: 27-28

Kravet var forældet (ældre end tre måneder)	22
Dårlig dokumentation	18
Arbejdsgiveren betalte hurtigt	13
Arbejdsgiveren gik konkurs	10
Arbejdstageren var ikke medlem eller fagforeningen fik ikke kontakt til arbejdstageren	10
Overenskomsten var ikke almengjort	2
Kravet var optjent før 1. januar 2010	2
Medlemmet var selvstændig erhvervsdrivende	1

Kilde: Oslo Bygningsarbejderforening i Alsos & Eldring, 2014: 28

Virksomhedslederne i byggebranchen støtter solidaritetsansvar

Virksomhedernes oplevelse af solidaritetsansvaret undersøgte i en spørgeskemaundersøgelse blandt 600 virksomhedsleder i byggebranchen i 2013. I undersøgelsen svarede 69 %, at de støtter en videreførelse af solidaritetsansvaret, mens 21 % svarede nej, og 10 % svarede, at de ikke er sikre. Lederne støtter til solidaritetsansvaret stiger med størrelsen af virksomheden. 86 % af lederne af virksomheder med 50 eller flere ansatte svarede, at de støtter en videreførelse af solidaritetsansvaret, mens tallet falder med størrelsen af virksomhederne. For lederne af virksomheder med mellem 10 og 19 ansatte svarede 65 % ja til videreførelse, 23 % nej og 12 %, at de ikke er sikre.¹³¹

Inden indførelsen var arbejdsgiverorganisationen skeptisk over for solidaritetsansvar. Interviews med folk i arbejdsgiverorganisationen i Norge peger dog på, at der har været få sager om solidaritetsansvar, og at virksomhederne således har brugt relativt få ressourcer på at administrere sådanne sager. De få sager har også betydet, at virksomhederne ikke i særlig stor grad har skullet dække underleverandørers manglende betalinger. En interviewperson er dog uenig og peger på, at alle krav, der stilles til virksomheder, skaber byrder i form af indsamling af information om reglerne og oplæring af medarbejdere i at leve op til disse regler. Der peges samtidig på, at det særligt er en udfordring for små virksomheder. Af interviewene fremgår det også, at solidaritetsansvaret har en

¹³¹ Alsos & Eldring, 2014: 32

præventiv disciplinerende effekt på de seriøse virksomheder, så de bruger flere kræfter på at holde orden i kontraktledene, hvilket gør livet sværere for useriøse virksomheder.¹³²

Et andet interessant resultat fra spørgeskemaundersøgelsen blandt de 600 virksomhedsledere i byggebranchen er, at virksomhedslederne overvejende mener, at solidaritetsansvaret for løn bidrager til at modvirke useriøsitet i byggebranchen. 30 % af lederne svarer, at solidaritetsansvaret i stor grad modvirker useriøsitet, mens 37 % svarer i nogen grad, 27 % svarer i lille eller ingen grad, og 6 % svarer, at de ikke er sikre.¹³³ Et flertal blandt virksomhedsledere i byggebranchen mener altså, at solidaritetsansvaret til en vis grad bidrager til at modvirke useriøse virksomheders operationer.

En af bekymringerne ved indførelsen af solidaritetsansvaret var, at det ville presse de små virksomheder ud af byggebranchen. Det ser dog ikke ud som om, at der har været grund til bekymringerne. Fra 2009 til 2013 er der kommet flere virksomheder i byggebranchen, der har færre end 20 ansatte. Virksomhedslederne i spørgeskemaundersøgelsen svarer også, at de overvejende er uenige i, at solidaritetsansvaret skulle have gjort det sværere for små virksomheder. 45 % af er uenige eller delvis uenige, mens 21 % svarer hverken eller, 21 % er helt eller delvis enige og 9 % er ikke sikre. Hvis solidaritetsansvaret havde gjort det sværere for de mindste virksomheder at få opgaver, må man forvente, at flere af lederne i små virksomheder ville være enige i udsagnet end uenige i, at solidaritetsansvaret har gjort det sværere for små virksomheder at få ordre. Det er dog ikke tilfældet. 25 % af lederne i virksomheder, der har 10-19 ansatte, er enige eller delvis enige i udsagnet, mens 43 % er helt eller delvis uenige.¹³⁴ Det tyder på, at de fleste virksomhedsledere i byggebranchen ikke oplever solidaritetsansvaret som en forhindring for, at små virksomheder får opgaver.

Jo flere ressourcer, det kræver at efterleve solidaritetsansvaret, jo mere rammer det små virksomheder, idet de har færre administrative ressourcer. Solidaritetsansvaret kan være ressourcekrævende på mindst to måder. Virksomhederne bliver nødt til at udvikle rutiner og værktøjer, der forhindrer, at underleverandører optræder på en måde, så et solidaritetsansvar bliver udløst. Solidaritetsansvaret bliver også ressourcekrævende, hvis der opstår en sag. I spørgeskemaundersøgelsen blandt de 600 virksomhedsledere i byggebranchen er 47 % af lederne helt eller delvis uenige i, at solidaritetsansvaret er ressourcekrævende for deres virksomhed, 18 % svarer hverken-eller, 31 % er helt eller delvist enige og 5 % er ikke sikre. Det er således omkring halvdelen af virksomhedslederne, der vurderer, at solidaritetsansvaret ikke er ressourcekrævende for deres virksomhed, mens omtrent en tredjedel vurderer, at det er ressourcekrævende.

I spørgeskemaundersøgelsen svarer virksomhedslederne også på, i hvilken grad de stiller strengere krav til underentreprenører efter at solidaritetsansvaret er blevet indført. 454 ud af de 600

¹³² Alsos & Eldring, 2014: 31-33

¹³³ Alsos & Eldring, 2014: 33

¹³⁴ Alsos & Eldring, 2014: 35

virksomhedsledere svarede på dette spørgsmål: 36 % af dem svarer, at de i stor grad stiller strengere krav til deres underentreprenører efter indførelsen af solidaritetsansvaret. 25 % svarer i nogen grad, mens 39 % svarer i lille eller ingen grad. 61 % af virksomhedslederne stiller således i nogen eller stor grad strengere krav til deres underleverandører som følge af solidaritetsansvaret.

Når hovedentreprenørerne skal beskytte sig mod at skulle dække manglende lønudbetaling hos leverandører længere nede i kontraktkæden, ser det ud som om, at det at stille strengere krav til seriøsiteten af ens underleverandører er mere udbredt end at kræve en bankgaranti eller at indskrive i kontrakten, at hovedentreprenøren kan tilbageholde en del af kontraktsummen, hvis der skulle opstå sager. I hvert fald svarede kun 27 % af virksomhedslederne, at de altid/som regel eller af og til/sjældent kræver en bankgaranti, mens 72 % svarede, at de aldrig krævede en bankgaranti. Ligeledes svarede 40 %, at de altid/som regel eller af og til/sjældent aftalte, at de kunne tilbageholde en del af kontraktsummen, mens 59 % svarede, at de aldrig aftalte det.

Billedet er det samme, når virksomhedslederne svarer på, hvor ofte deres virksomhed selv bliver mødt med et krav om bankgaranti eller mulighed for at tilbageholde en del af kontraktsummen. 34 % af lederne svarer enten at de altid/som regel eller af og til/sjældent oplever at blive mødt med et krav om bankgaranti, mens 63 % svarer, at de aldrig oplever det. Når det gælder kravet om at kunne tilbageholde en del af kontraktsummen, oplever 36 % altid/som regel eller af og til/sjældent at blive mødt med det krav, mens 62 % aldrig oplever det.

Arbejdstagernes erfaringer med solidaritetsansvar

Det norske Fællesforbund vurderer, at solidaritetsansvaret generelt er et effektivt middel mod social dumping. Når en solidaritetsansvarssag opstår, er fællesforbundets behandling af sagen meget lig den behandling, som man giver en almindelig lønsag. Medlemmet tager på baggrund af den manglende lønudbetaling kontakt til Fællesforbundet, der herefter kontakter medlemmet. Herefter åbnes sagen og en sagsbehandler i Fællesforbundet går sagens dokumentation igennem for at sikre, at vilkårene for at køre sagen som en solidaritetsansvars sag er til stede. Er det tilfældet henvender afdelingen sig som regel direkte til hovedentreprenøren.¹³⁵ Inden solidaritetsansvaret ville fagforeningen ikke kunne gå direkte til hovedentreprenøren med kravet, men skulle i stedet rette det mod arbejdsgiveren – i dette tilfælde underentreprenøren. At man kan rette kravet mod hovedentreprenøren, giver hovedentreprenøren et økonomisk incitament til at gå ind i sagen og forsøge at få underentreprenøren til at udbetale det manglende beløb.

De tillidsvalgte i Fællesforbundet synes generelt, at solidaritetsansvaret er et godt tiltag. Det viser en spørgeskemaundersøgelse blandt medlemmer af LOs tillidsvalgspanel af Alsos og Eldring fra 2014. 71 % af de tillidsvalgte i fællesforbundet, som arbejdede i et område med en almengjort overenskomst, svarede, at tiltaget om solidaritetsansvaret virkede meget godt, 17 %, svarede ganske godt, mens 6 % svarede hverken godt eller dårligt, og endnu 6 % ikke var sikre. Interviews med ansatte og tillidsvalgte i fællesforbundet bekræfter dette indtryk. Interviewpersonerne

¹³⁵ Alsos & Eldring, 2014: 49

pegede på, at arbejdet på projekterne har forbedret sig meget, og at de ville være dårligere stillet uden solidaritetsansvaret. De pegede også på, at solidaritetsansvaret sparer tid, da solidaritetsansvarssager går meget hurtigere, idet hovenentreprenøren ofte presser underleverandøren til at betale, inden sagen rigtig kommer i gang. Interviewpersonerne oplevede også, at solidaritetsansvaret fungerede præventivt, da hovedentreprenørerne oftere stillede strengere krav til deres underleverandører for at undgå at skulle dække manglende lønudbetaling længere nede i kontraktkæden. Det blev også påpeget, at solidaritetsansvaret har været med til at sikre, at almengørelsen af overenskomsterne har fået effekt, idet man nu har flere steder at rette ansvaret, hvis almengørelsen ikke overholdes.¹³⁶

Dog bliver der i interviewene også peget på et par ulemper. Den ene er, at afdelingerne kommer til at bruge mange ressourcer på kortvarige medlemmer. Solidaritetsansvarssager udgør en betydelig arbejdsbelastning for lokalafdelingerne og er oftest knyttet til udenlandske medlemmer. De udenlandske medlemmer er typisk ikke medlemmer af fagforeningerne i særligt lang tid af gangen, fordi de flytter hjem, mister deres job, eller fordi fagforeningen løser deres problem, og de melder sig ud derefter.¹³⁷ Man bruger således en betydelig mængde ressourcer på medlemmer, som typisk ikke er medlemmer af fagforeningen i særlig lang tid.

En anden ulempe er, at en betydelig del af ansvaret for disse sager bliver lagt på skulderne af lokalafdelingerne og tillidsmænd, som i nogle tilfælde ender med at brænde ud. Interviewpersonerne peger på, at denne risiko kan være en del af forklaringen på, hvorfor solidaritetsansvaret ikke bliver anvendt mere end det gør.¹³⁸

3.2.3 Udviklingen fra 2011 til 2014 i evalueringen af solidaritetsansvaret

Sammenligner man de to norske evalueringer, kan man se, at forhåbningerne til solidaritetsansvaret i fagbevægelsen har vist sig at være velbegrundede. 2011-undersøgelsen viste, at 82 % af de tillidsfolk, der kendte til solidaritetsansvaret, vurderede, at solidaritetsansvaret i stor eller nogen grad ville bekæmpe social dumping inden for deres branche. I 2014-undersøgelsen svarede 88 % af fællesforbundets tillidsvalgte, at de vurderer solidaritetsansvaret meget eller ganske godt. Det kunne tyde på, at solidaritetsansvaret har levet op til deres forventninger. Samtidig ser 2014-evalueringen ud til at bekræfte den positive vurdering af solidaritetsansvaret som de interviewede virksomhedsledere gav udtryk for i 2011-evalueringen, idet hele 69 % af virksomhedslederne i byggebranchen svarer ja til at de ønsker, at solidaritetsansvaret forsætter, mens 21 % svarer nej. 2014-evalueringen ser således ud til at bekræfte de positive forventninger til ordningen, der blev givet udtryk for i 2011-evalueringen. Samlet set er således positive vurderinger af solidaritetsansvaret på både arbejdsgiver- og arbejdstagersiden.

¹³⁶ Alsos & Eldring, 2014: 46

¹³⁷ Alsos & Eldring, 2014: 50

¹³⁸ Alsos & Eldring, 2014: 51

3.3 INFORMATIONS-, TILSYNS- OG INDBLIKSPLIGT I NORGE

Disse pligter skal hjælpe med at sikre, at reglerne for løn- og arbejdsvilkår i almengjorte overenskomster bliver overholdt. For at leve op til informationspligten skal kunden i kontrakten med leverandør gøre det klart, at leverandørens ansatte mindst skal have de løn- og arbejdsvilkår, der følger af den almengjorte overenskomst. Informationspligten gælder også, når/hvis leverandøren indgår aftaler med underleverandører. Tilsynspligten består i at kunne dokumentere, at arbejdstagere har løn- og arbejdsforhold, der mindst er lige så gode som i de almengjorte overenskomster, som man forpligtede sig til i kontrakten. Hvis arbejdet udføres uden brug af underleverandører, er det kunden, der har tilsynspligten, hvis der bruges underleverandører, er det derimod hovedleverandøren, som har tilsynspligten. Indbliksrätten giver tillidsmænd hos hovedleverandøren retten til at begære dokumentation for, at løn- og arbejdsvilkår er i overensstemmelse med den almengjorte overenskomst, også hos underleverandører.¹³⁹

Virkningen af disse pligter blev evalueret med udgangspunkt i fire forskellige spørgeskemaundersøgelser i 2011. Undersøgelserne, som evalueringen bygger på, er en undersøgelse fra 2006 inden for byggeri, anlæg og industri og en tilsvarende undersøgelse fra 2009. Disse to undersøgelser er besvaret af virksomhedsledere, der havde benyttet sig af østeuropæisk arbejdskraft inden for det seneste år. Virksomhedslederen er blevet stillet de samme spørgsmål, hvilket gør det muligt i nogen grad at sammenligne resultaterne. Den tredje undersøgelse, som evalueringen benytter, er en spørgeskemaundersøgelse blandt tillidsmænd i byggebranchen og i værksstedsbranchen fra 2010, mens den fjerde undersøgelse ligeledes er en spørgeskemaundersøgelse fra 2010, dog retter undersøgelsen sig her mod virksomheder, der havde besøg af arbejdstilsynet.¹⁴⁰

I virksomhedslederundersøgelsen fra 2006 svarede 59 % af virksomhederne, at de ofte eller altid stiller bestemte krav om ansattes løn- og arbejdsvilkår til underleverandører eller vikarbureauer. Samtidig svarede 57 % af virksomhederne, at de altid eller ofte beder om indblik i ansattes løn- og arbejdsvilkår, når de benytter sig af underleverandører eller vikarbureauer. Der var i 2006, inden nye regler trådte i kraft, en stor gruppe virksomheder, der interesserede sig for løn- og arbejdsvilkår hos deres underleverandører, men der var således også en stor gruppe, der ikke gjorde det.¹⁴¹

Sammenlignes resultaterne fra 2006-undersøgelsen med resultaterne fra 2009-undersøgelsen, er der ikke de store ændringer at spore generelt. Fokuserer man derimod på de virksomheder, der er omfattet af de almengjorte overenskomster, så ser der dog ud til at være sket en forbedring. 69 % af de dækkede virksomheder svarer, at de ofte eller altid stiller krav til løn- og arbejdsvilkår. Tallet for virksomheder, der ikke er dækket af en almengjort overenskomst er 57 %. Forskellen mellem grupperne går igen, når det handler om at bede om indblik i løn- og arbejdsvilkårene. Her svarer 61

¹³⁹ Eldring et al, 2011: 85

¹⁴⁰ Eldring et al, 2011: 86-88

¹⁴¹ Eldring et al, 2011: 87

% af de virksomheder, der er dækket af almengjorte overenskomster, at det sker ofte eller altid, mens tallet for virksomheder, der ikke er dækket, er 52 %.

Resultaterne fra tillidsmandsundersøgelsen ligner meget resultaterne fra virksomhedslederundersøgelsen. Omkring halvdelen af tillidsmændene svarer, at deres virksomhed i stor eller nogen grad stiller krav om løn- og arbejdsvilkår hos underleverandører og/eller beder om indsigt i løn- og arbejdsvilkår hos underleverandørerne, mens omkring en femtedel i ringe grad eller overhovedet ikke stiller krav og/eller beder om indblik.¹⁴²

Undersøgelsen blandt virksomheder, der havde haft besøg af arbejdstilsynet, har mindre positive resultater end i de andre undersøgelser. Virksomhederne bliver spurgt til, hvorvidt kunderne i deres kontrakter med dem stiller krav om bestemte løn- og arbejdsvilkår, og hvorvidt kunderne kontrollerer om disse krav rent faktisk bliver overholdt. 48 % svarer, at de ofte eller altid oplever, at kunder stiller bestemte krav til løn- og arbejdsvilkår, og 32 % svarer ligeledes, at deres kunder ofte eller altid kontrollerer om disse krav bliver opfyldt.¹⁴³ Det ser således ud til, at mange virksomheder og kunder ikke opfylder informations- og tilsynspligten.

Tillidsfolksundersøgelsen spørger til, hvor ofte tillidsfolkene i virksomheder eller deres kollegaer inden for bygge- eller værkstedsbranchen gør brug af indsynspligten, når det gælder arbejdskraft fra de nye EU-lande ansat hos underentreprenører eller vikarbureauer. 49 % svarer, at de i nogen eller stor grad benytter sig af muligheden, mens 46 % svarer, at de i lille eller ingen grad benytter sig af muligheden, 6 % svarer ved ikke. Resultaterne forklares med, at tillidsmændene ikke bruger retten systematisk, men benytter dem, når de i konkrete tilfælde har mistanke om, at forholdene ikke er i overensstemmelse med, hvad der er aftalt i kontrakten.¹⁴⁴

Indsynspligten ser således ikke ud til at blive brugt systematisk hverken af virksomheder eller tillidsvalgte, men fremstår som et redskab man kan tage i brug, i de tilfælde, hvor der opstår en mistanke om dårligere løn- og arbejdsvilkår end fastlagt i de almengjorte overenskomster. Samtidig ser indsynspligten dog ud til at have fået flere virksomheder, der er omfattet af den, til at interessere sig for løn- og arbejdsvilkår for ansatte længere nede i kontraktledne.

3.4 BESTILLERANSVAR I FINLAND

Den 22. december 2006 indførte man i Finland et bestilleransvar ved lov som trådte i kraft 1. januar 2007. Bestilleransvaret i Finland adskiller sig fra solidaritetsansvaret i Norge ved at arbejdsgiveren under den finske bestilleransvarslov ikke kan blive holdt ansvarlig for overenskomst- eller lovbrud hos underleverandører eller fra vikarbureauer. I stedet er formålet med loven at forebygge, at sådanne brud sker ved at kræve at bestilleren af en opgave dokumenterer, at forholdene er i orden hos underleverandørerne. Det betyder, at bestilleren inden aftalen med leverandøren underskrives

¹⁴² Eldring et al, 2011: 89

¹⁴³ Eldring et al, 2011: 90

¹⁴⁴ Eldring et al, 2011: 94-95

skal have visse oplysninger fra leverandøren. Bestilleren skal have dokumenteret om de ansatte i virksomhederne, der skal udføre opgaven, er forudbetalte, om virksomhederne er registreret hos arbejdsgiverne, i momsregistret og i erhvervsregistret. Bestilleren skal også have dokumentation for, hvorvidt virksomhederne er skattepligtige i Finland. Samtidig skal bestilleren have dokumentation for, at der er tegnet pensionsordninger for de ansatte i virksomhederne, og at der indbetales penge på disse ordninger. Til sidst skal bestilleren også vide, hvilken overenskomst virksomhederne, der udfører opgavens ansatte har.

Hvis der ikke er indgået en overenskomst, skal bestilleren have kendskab til de ansattes arbejdsvilkår. Bestilleransvaret gælder dog ikke i alle tilfælde; offentlige myndigheder og aktieselskaber betragtes som troværdige bestillere og er derfor undtaget kravene. Kravene bortfalder også, hvis arbejdet ikke står på i mere end ti dage, eller hvis kontraktsummen er på mindre end 7.500 Euro.¹⁴⁵ Bestilleransvaret i Finland ligner altså mere indsynspligten i Norge end den ligner solidaritetsansvaret, idet formålet er at sikre, at bestilleren af en opgave har de relevante informationer og dermed bliver i stand til at vælge useriøse virksomheder fra.

3.4 HVERVGIVERPLIGT I DANMARK

I Danmark har man indført hvervgiverpligt for arbejde i bygge- og anlægsbranchen, gartnerier, land- og skovbrug samt rengøringsbranchen. Hvervgiverpligt betyder, at borgere og virksomheder skal orientere arbejdstilsynet, hvis et firma inden for en af disse brancher ikke kan dokumentere, at de er registreret i RUT. Hvis man undlader at orientere Arbejdstilsynet, kan borgeren eller virksomheden, der bestiller opgaven, få en bøde.¹⁴⁶

3.4 KÆDEANSVAR FOR MOMS I DANMARK

I Danmark indførte man i 2010 en lov, der kan ses som en indførelse af kædeansvar for momsindbetaling. Inden loven blev indført, skulle de udenlandske virksomheder, der ydede tjenester i Danmark, selv indbetale moms til det danske skattevæsen. De udenlandske virksomheders gæld til det danske skattevæsen steg dog år for år som resultat af manglende momsbetaling. Det var på den baggrund, at folketinget i 2010 ændrede loven om momsbetaling således, at det var den danske virksomhed, der bestilte ydelsen hos den udenlandske tjenesteyder, der blev ansvarlig for at indbetale den moms, som den udenlandske virksomhed skal betale. Herved blev den danske virksomhed, som benyttede sig af den udenlandske virksomheds tjenester, ansvarlig for at inddrive den sum, virksomheden skulle betale i moms og betale den sum videre til det danske skattevæsen. En aktindsigt, som Fagbladet 3F fik i 2014, viste, at de

¹⁴⁵ Eldring et al, 2013: 46-47

¹⁴⁶

<http://bm.dk/da/Aktuelt/Nyheder/Arkiv/2013/07/Borgere%20og%20virksomheder%20skal%20tjekke%20registriering%20af%20udenlandsk%20rengoring.aspx>

udenlandske virksomheders gæld til skat var faldet markant som følge af loven. I 2009 skyldte de udenlandske virksomheder 737 mio. DKK i skat, mens de i 2013 kun skyldte 18 mio. DKK.¹⁴⁷

Man har altså i de nordiske lande anvendt solidaritetsansvar, bestilleransvar og indsynspligt. Længst er man gået i Norge, hvor man har indført både solidaritetsansvar og indsynspligt. I Finland har man taget mange af de samme tiltag som i Norge. Man almengør overenskomster med en dækningsgrad på mere end 50 %, og man har indført et bestilleransvar. Det finske bestilleransvar er ikke lige så vidtgående som den norske indsynspligt, fordi indsynsretten i Norge ikke kun ligger hos kunden eller hovedentreprenøren, men også hos tillidsmændene. Danmark er det eneste land, hvor man har indført kædeansvar for momsbetalinger, men man har dog hverken indført en version af indsynspligten eller et kædeansvar. Kunden eller hovedentreprenøren har dermed en dårligere mulighed for at vælge de useriøse virksomheder fra.

3.5 STRATEGI MOD ARBEJDSLIVSKRIMINALITET

I januar 2015 offentliggjorde den norske regering en strategi mod arbejdslivskriminalitet. Arbejdslivskriminalitet adskiller sig fra social dumping ved udelukkende at inkludere forhold som er ulovlige, mens social dumping kan foregå uden, at det er ulovligt. I strategien lægger den norske regering op til et fornyet trepartssamarbejde med arbejdsmarkedets parter og en bedre kontrol med virksomheder på baggrund af et styrket samarbejde mellem de forskellige norske tilsynsmyndigheder. Regeringen lægger også op til at indføre muligheden for at indskrive krav om antallet af underleverandører og antallet af lærlinge i kontrakter om offentlige indkøb. Samtidig skal der gøres mere for at oplyse forbrugerne omkring arbejdslivskriminalitet og sikre, at de har den fornødne information til at vælge de 'useriøse' virksomheder fra. Derudover er det også en del af strategien at gennemgå den information, der er rettet mod udenlandske arbejdstagere, der kommer til Norge, således at den er opdateret og bliver lettere tilgængelig.¹⁴⁸

3.6 GODKENELSEORDNING AF RENGØRINGSVIRKSOMHEDER

I Norge har man besluttet, at alle rengøringsfirmaer skal være godkendt af arbeidstilsynet. Alle de godkendte virksomheder registreres hos arbeidstilsynet, og det er således kun lovligt at købe rengøringsydelser af en registreret virksomhed. For at kunne blive godkendt skal en virksomhed samarbejde med en arbejdsmiljøtjeneste, der rådgiver virksomheden. Virksomheden skal have skriftlige ansættelseskontrakter for alle ansatte, opfylde alle kravene for de almengjorte overenskomster fra rengøringsvirksomheder og have en ordning, der sikrer arbejdstagere økonomisk, hvis de skulle få en arbejdsskade. Virksomheden skal være registeret i enhedsregistret,

¹⁴⁷ <http://www.fagbladet3f.dk/nyheder/fagligt/cec51c422b0f4b1a810c1b3f1e77262f-20140924-drastisk-fald-i-udenlandske-firmaers-skattegaeld>

¹⁴⁸ Norges regering, 2015

virksomhedsregistret, momsregistret, registret for arbejdsgivere og i registret for arbejdstagere. Derudover skal alle virksomhedens medarbejdere have et ID-kort.¹⁴⁹

3.7 TREPARTS BRANCHEPROGRAM

Formålet med brancheprogrammet i Norge er at bidrage til anstændige og seriøse arbejdsforhold i brancher, hvor det er et særligt problem. Ideen med programmet er at aktivere arbejdsgivere, arbejdstagere og myndigheder til sammen at dokumentere og arbejde for at løse problemer man er enige om, når det kommer til arbejdsmiljø og arbejdsforhold i de udsatte brancher. Sammen skal de tre parter udvikle en fælles forståelse af de centrale problemer, og sammen finde en strategi og effektive tiltag for at løse disse problemer. Indtil videre omfatter programmet tre brancher: Rengøringsbranchen, udelivsbranchen og transportbranchen. Fra foråret 2015 blev der under brancheprogrammet etableret et samarbejde med Arbeids-sosialdepartementet. Ideen er, at der skal være jævnlige møder mellem den politiske ledelse og deltagerne i brancheprogrammerne. Formålet med disse møder er, at deltagerne i brancheprogrammerne kan informere den politiske ledelse om sit arbejde og drøfte de tiltag, som kræver politisk handling.¹⁵⁰

3.8 SERIØSITETSKRAV I OFFENTLIGE INDKØB

I Norge er Fællesforbundet, Byggenæringens Landsforening, de norske kommuner og en styrelse under Ministeriet for Lokal Regering og Modernisering blevet enige om en række fælles regler i forbindelse med offentlige bygge- og anlægskøb. Det offentlige køber bygge- og anlægstjenester for omkring 200 mia. NKK årligt. Reglerne man er enige om betyder, at alle arbejdstagere, der ansættes på byggepladserne skal have et ID-kort. Virksomheder skal ved kontraktindgåelse lade sig registrere. 40 % af de arbejdstimer, der præsteres inden for byggefagene skal udføres af faglærte. 7 % af bygge- og anlægsarbejdet skal udføres af lærlinge. Hvis kontrakten går til en udenlandsk virksomhed, skal alle virksomhedens ansatte, der arbejder på projektet registreres. Leverandøren er forpligtet til at lave internkontrol af arbejdsmiljøet og er ansvarlig for, at man i lønudbetalingen følger de almengjorte overenskomster.¹⁵¹

I Danmark har man med finanslovsaftalen fra 2013 aftalt at indføre arbejdsklausuler i offentlige kontrakter. Med aftalen skal alle statslige myndigheder (ministerier, styrelser osv.) anvende arbejdsklausuler, når de køber varer og tjenester inden for bygge- og anlægsbranchen. I cirkulæret, der indfører klausulerne, står der således i paragraf 3:

”Ordregiver skal i kontrakten stille krav om, at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører, som medvirker til at opfylde kontrakten, er sikret løn (herunder særlige ydelser), arbejdstid og andre arbejdsvilkår, som ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for

¹⁴⁹ <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=232120/>

¹⁵⁰ https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/innsikt/sosial_dumping/treparts-bransjeprogram/id2339870/

¹⁵¹ https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/15-11-16_seriositetskrav_-_bestemmelser.pdf

arbejde af samme art i henhold til en kollektiv overenskomst indgået af de inden for det pågældende faglige område mest repræsentative arbejdsmarkedsparter i Danmark, og som gælder på hele det danske område.”¹⁵²

Derudover har man også aftalt, at kommunerne i et øget omfang skal bruge arbejdsklausuler. De kommunale indsatser vil blive berørt i afsnit 3.11.1.

3.9 SKATTEVÆSENETS INDSATS MOD SOCIAL DUMPING

3.9.1 Projekt styrket kontrol

I Danmark har Skat lavet et projekt, hvis formål er at sikre, at udenlandske virksomheder er momsregisteret i deres etableringsland, inden de leverer ydelser i Danmark. Ud fra det momsnummer, som virksomhederne skal oplyse til de danske myndigheder for at blive registeret i Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT), foretager Skat kontrol af, hvorvidt den udenlandske virksomhed har været momsregisteret i etableringslandet før den påbegyndte sin aktivitet i Danmark. Skat foretager denne kontrol ved at søge i Vies, som er en europæisk database for udveksling af momsnumre. I 2015 undersøgte man 2.700 udenlandske virksomheder, og via søgninger i Vies systemet kunne man verificere, at 55 % af dem var registeret i etableringslandet. I Skat regner man med at have brugt, hvad der svarer til omkring 63 fuldtidsstillinger på at bekæmpe social dumping, heraf brugte man, hvad der svarer til omkring 15 fuldtidsstillinger på projekt styrket kontrol.

I november 2013 forsøgte man i Skat at verificere alle de udenlandske virksomheder, der var registeret i RUT, ved at benytte sig af Vies, andre databaser og manuelle henvendelser til de virksomheder, der ikke kunne findes i databaserne. Ved at bruge denne metode viste det sig, at hele 95 % af de udenlandske virksomheder var registeret i etableringslandet, inden de startede aktiviteter i Danmark.¹⁵³

Samtidig arbejder Skat også sammen med arbeidstilsynet og politiet om en midlertidig fælles kontrolindsats mod social dumping. Projektet har indtil videre opnået gode resultater. Skats særlige social dumping taskforce har opdaget underbetaling og omgåelse af skattepligt i Danmark, både for virksomheder og ansatte. I 2015 indkrævede man 237 mio. DKK som følge af indsatsen. I de første 8 måneder af 2016 har man indkrævet 267 mio. DKK. Samtidig kan der være afledte effekter af indsatsen, der betyder, at den reelle effekt af indsatsen formentlig er større. Det skyldes, at de virksomheder, der opdages også vil være skattepligtige i Danmark fremadrettet.¹⁵⁴

¹⁵² Cirkulære om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter

¹⁵³ Beskæftigelsesudvalget 2015-2016, bilag 69: 9-10

¹⁵⁴ <http://www.fagbladet3f.dk/nyheder/66f37e3fb5b44d9c8b6ec84f576d6ae7-20161010-nu-har-skat-scoret-700-millioner-kroner-paa-at-bekaempe-social-dumping>

3.9.2 Personalelister for arbejdspladser

I Sverige har man indført en regel om, at man i rengøringsvirksomheder, restaurationsvirksomheder, frisørvirksomheder og virksomheder i byggebranchen skal have en liste over de medarbejdere, der er ansat i virksomheden. Personalelisten skal indeholde de ansattes for- og efternavne, personnummer, samt den ansattes arbejdstider. Det er de svenske skattemyndigheder, der skal kontrollere, om virksomhederne udarbejder listerne og udfylder dem korrekt.

Effekten af personalelisterne for restaurationer og frisører i 2007 og 2008 blev evalueret af Skatteverket. Evalueringen viste, at personalelisterne havde en positiv virkning for korrekt udbetaling af løn. Lønnen i restaurationsbranchen steg gradvis. I 2007 – et år efter indførelsen – steg lønudbetalingen fra 0,7 til 1,2 mia. SEK, svarende til en stigning på 3.000-5.000 fuldtidsstillinger. I 2008 – to år efter indførelsen af listerne – var de samlede lønudbetalinger steget med 1-1,5 mia. SEK, svarende til 4.000-6.000 fuldtidsstillinger eller en stigning i den samlede lønudbetaling i branchen på 7-11 procent. Personalelisterne havde også en effekt i frisørvirksomhederne i 2007, men effekten faldt over tid, og effekten af listerne i 2008 var usikker.¹⁵⁵

Gennemgangen af de svenske og danske skattemyndigheders tiltag mod social dumping viser, at tiltagene kan være særdeles effektfulde. Stigningen i den korrekte lønudbetaling inden for den svenske restaurationsbranche er meget markant og viser, at tiltag som personalelister og indsatser mod social dumping fra skattemyndigheder, kan have endog meget store effekter. Samtidig viser det danske verificeringsprojekt, at Vies systemet måske ikke fungerer optimalt, idet skats ekstra indsats i 2013 gjorde det muligt at få verificeret, at hele 95 % af de udenlandske tjenesteydere var momsregisteret i udlandet, mens søgningerne i Vies i 2015 kun kunne verificere 55 % af de udenlandske virksomheder, der leverede tjenesteydelser i Danmark.

3.10 POLITIETS INDSATS MOD SOCIAL DUMPING

I Norge samarbejder arbeidstilsynet med politiet. I den første periode efter at man var begyndt at almenføre overenskomster i Norge, var det politiet, som havde muligheden for at udskrive bøder, hvis loven var overtrådt. Den beføjelse blev dog flyttet til arbeidstilsynet. Det betyder, at politiets rolle i kampen mod social dumping i dag er at behandle de mere alvorlige sager, f.eks. i forbindelse med dokumentfalsk.¹⁵⁶ I 2015 førte politiets samarbejde med arbeidstilsynet og andre myndigheder til 36 udvisninger, 107 bortvisninger, 13 bøder, 46 anmeldelser herunder 2 sager om menneskehandel, 3 mistanker, 6 anholdelser, 7 sigtelser, 2 tiltaleser og én dom.¹⁵⁷

Som tidligere nævnt offentliggjorde den norske regeringen i starten af 2015 en strategi mod arbejdslivskriminalitet. En betydelig del af den strategi handler om, hvordan det norske politi skal

¹⁵⁵ Skatteverket, 2015: 13-14

¹⁵⁶ Eldring et al, 2013: 65

¹⁵⁷ Arbeitstilsynet, 2015: 13

gribe kampen mod arbejdslivskriminalitet an. Et af tiltagene i strategien er at udvide det regionale og lokale samarbejde mellem politiet og andre tilsynsmyndigheder. Et andet tiltag er, at politiet og skattevæsenet skal oprette et nationalt tværfagligt analyse- og efterretningscenter, hvor også arbejdstilsynet skal være tilknyttet. Centret skal løbende vurdere trusselsbilledet inden for økonomisk kriminalitet, herunder for økonomisk arbejdslivskriminalitet.

Politiet skal også samarbejde med de forskellige tilsynsmyndigheder i Norge om at oprette en tværfaglig arbejdsgruppe, der udarbejder en vejledning for informationsdeling og rapporterer om eventuelle uhensigtsmæssigheder i reglerne, der står i vejen for samarbejdet.

Derudover vil man også i et forsøg på at bekæmpe svindel i forbindelse med konkurser etablere koordinatorene i de større politikredser. Samtidig skal politidirektoratet udvikle en national standard for, hvordan politiet skal håndtere konkurser.

Der skal også etableres virksomhedskontakter i politidistrikterne. Kontakten skal sikre et godt samarbejde mellem politiet, virksomheder, relevante organisationer og andre aktører i civilsamfundet. Ideen er, at samarbejdet kan give politiet en bedre viden, som kan bruges i kriminalitetsbekæmpelsen.

I Finland er politiet også en del af kampen mod social dumping. Her har man således en specialenhed i kriminalpolitiet, der arbejder for at bekæmpe professionel og organiseret løndumping¹⁵⁸.

I Danmark samarbejder politiet, arbejdstilsynet og skattevæsenet, som nævnt tidligere, i et midlertidigt projekt mod social dumping. Politiets rolle i projektet består i at yde bistand til Skat og arbejdstilsynets administrative kontrolarbejde, foretage kontroller af opholds- og arbejdsgrundlag samt efterforske formodede strafbare forhold. Fra 2012 til og med tredje kvartal af 2015 førte myndighedssamarbejdet til 121 frihedsberøvelser, 102 sager mod arbejdstagere om ulovligt arbejde, 50 sager mod arbejdsgivere om ulovligt arbejde, 37 sager om ulovligt ophold. Derudover førte kontrollerne til yderligere 92 sager.¹⁵⁹ Det er også politiets opgave at kontrollere, hvorvidt udenlandske lastbilchauffører overholder reglerne om cabotagekørsel.

3.11 LOKALE OG KOMMUNALE INDSATSER MOD SOCIAL DUMPING

Det er ikke kun offentlige kontrolmyndigheder som politi, skattevæsen og arbejdstilsynet, der gør en indsats for at bekæmpe social dumping. Der bliver også gjort indsatser i kommuner og i offentligt ejede virksomheder.

¹⁵⁸ Paradis, 2014: 37

¹⁵⁹ Beskæftigelsesudvalget 2015-2016, bilag 69: 14-15

3.11.1 Kommuners indsats mod social dumping

I Økonomaftalen mellem den danske regering og de danske kommuner (KL) i 2014 aftalte man, at de danske kommuner skulle gøre brug af arbejdsklausuler ved offentlige anlægs- og byggeprojekter for at bekæmpe social dumping. I aftalen skrev man:

”Arbejdsklausuler skal søges udbredt til alle kommunale udbudskontrakter inden for bygge- og anlægsarbejde samt øvrige udbudskontrakter, hvor det er hensigtsmæssigt. Det vil styrke indsatsen mod social dumping og sikre arbejdsvilkår på overenskomstmæssige vilkår. Regeringen og KL er enige om at gøre status for udbredelsen af arbejdsklausuler som led i økonomiforhandlingerne for 2015.”¹⁶⁰

En analyse fra KL viser, at 90 % af de danske kommuner i et eller andet omfang bruger arbejdsklausuler. 70 % af kommunerne bruger altid eller ofte tjenesteydelseskontrakter, og 83 % når det gælder bygge- og anlægskontrakter. Undersøgelsen viser også, at 68 % af kommunerne bruger kædeansvar i et eller andet omfang. 54 % bruger det både i forhold til bygge- og anlægskontrakter og øvrige udbudskontrakter, 10 % anvender det kun i forhold til bygge- og anlægskontrakter, og 4 % kun i forhold til øvrige udbudskontrakter.¹⁶¹

To af de danske kommuner, der er nået langt med indførelsen af arbejdsklausuler, er Odense og København. Odense kommune skriver arbejdsklausuler ind i alle kontrakter med kommunens leverandører. Kommunen har ansat et team på tre personer til at kontrollere, hvorvidt kommunens leverandører lever op til arbejdsklausulerne i kontrakten. Teamet foretager anmeldte og uanmeldte kontroller hos kommunens leverandører. Hvis der opdages afvigelser fra klausulerne i kontrakten, er det kommunens tilgang, at der formentlig ikke er ond vilje bag, men det snarere må være en fejl. Det betyder, at man i kommunen kun gør brug af sine sanktionsmuligheder, hvis man opdager dobbelte kontrakter, eller at leverandøren ikke er i stand til at rette de fejl, som kommunens team har påpeget.¹⁶²

Indsatsen mod social dumping i Københavns kommune er meget lig indsatsen i Odense. Man skriver arbejdsklausuler omkring løn- og arbejdsvilkår ind i kontrakten med kommunens leverandører.¹⁶³ Til at kontrollere, hvorvidt kommunens leverandører lever op til kontraktforpligtelserne, har man i København valgt at have et eksternt kontrolteam i form af det såkaldte Bureau Veritas. Teamet består af 6 personer, der årligt foretager op i mod 1400 stikprøver.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Regeringen, 2013: 2

¹⁶¹ KL, 2015

¹⁶² <http://byggerietssamfundsansvar.dk/god-praksis/vurder-leverandorer-og-samarbejdspartnere/odense-kommune-bygger-pa-tillid-og-brunsviger>

¹⁶³ <https://fairforhold.kk.dk/artikel/k%C3%B8benhavns-kommune-arbejder-fair-forhold-dig-og-din-arbejdsplads>

¹⁶⁴ <https://fairforhold.kk.dk/artikel/indsatsteam-mod-social-dumping>

I Norge har Skien kommune en del lovgivningsmæssige værktøjer i brug for at komme social dumping til livs. I bygge- og anlægsarbejde for kommunen skal hovedentreprenører bevise, at et flertal af de ansatte på byggeprojektet har uddannelse. Hovedentreprenøren skal kræve en skriftlig begrundelse for nødvendigheden af at bruge selvstændige, underleverandører og vikarer. Norsk skal være hovedsproget på alle byggepladser, hvor der bygges for kommunen. Det betyder, at mindst en person i hver arbejdsgruppe skal kunne tale norsk, bl.a. for at sikre at den tekniske kvalitet er i orden og styrke sikkerheden på byggepladsen. Hovedentreprenøren har ikke lov til at have mere end et kontraktlag under sig. Virksomhederne, der vinder kontrakter med kommunen, skal være uddannelsesvirksomheder og alle større virksomheder involveret i byggeprojekterne skal have lærlinge. Derudover skal alle arbejdere være registeret, og lønnen skal udbetales til norske bankkonti. Samtidig skal det dokumenteres, at ingen arbejdere har løn- og arbejdsvilkår, som er dårligere end i de almengjorte overenskomster eller den gældende norm inden for den givne arbejdsplads og/eller branche. Hvis disse regler ikke bliver overholdt, kan kommunen ophæve kontrakten, og firmaet kan få karantæne for at bygge for kommunen i to år.¹⁶⁵

I Telemark kommune er man gået et skridt længere og stiller ud over kravene fra Skien også krav om, at de ansatte på byggeprojekterne skal være fastansatte, og at de skal være ansat mellem byggeopgaver.

3.11.2 Metroselskabets indsats mod social dumping

Metroselskabet er et dansk selskab, hvis formål er at anlægge og drive den københavnske metro. Selskabet er ejet af Transportministeriet, Københavns kommune og Frederiksberg kommune. I øjeblikket er selskabet ved at anlægge en metrocitring, og arbejdet har været plaget af social dumping. I 2015 blev en af underleverandørerne i byggeriet dømt i den største sag om social dumping i Danmark. Underleverandøren blev i voldgiftsretten idømt en bøde på 22 mio. DKK i bod og efterbetaling.¹⁶⁶ I januar 2015 besluttede selskabet dog fremadrettet at indskrive et kædeansvar og muligheden for bøder, hvis ikke arbejderne på projekterne fik dansk løn i kontrakterne med leverandøre.¹⁶⁷

3.12 NORDISKE ARBEJDSTILSYN INDSATSER MOD SOCIAL DUMPING

Arbejdstilsynet i de nordiske lande spiller ligesom skattevæsenet en stor rolle i kampen mod social dumping. Sammenligner man hvilke værktøjer og metoder, de forskellige arbejdstilsyn i de nordiske lande har, ser det ud som om, at man generelt har de samme værktøjer, omend med den store forskel, at arbejdstilsynene i de lande, hvor man har almengjort overenskomsterne, kan kontrollere, hvorvidt medarbejderne har fået løn i overensstemmelse med loven. I dette afsnit gennemgås de forskellige arbejdstilsyns rolle og værktøjer i kampen mod social dumping.

¹⁶⁵ Wixforth & Cremers, 2015: 57

¹⁶⁶ <http://bygtek.dk/artikel/byggeri/social-dumping-for-22-mio>

¹⁶⁷ <http://www.fagbladet3f.dk/temaer/metro/3daf3a03477a46aea18347d76878601e-20150114-metroen-indfoerer-heftige-boeder-for-loensnyd>

3.12.1 Det norske arbeidstilsyns indsats mod social dumping

Hovedopgaven for arbeidstilsynet i Norge er at føre tilsyn med norske virksomheder for at undersøge, om de lever op til arbejdsmiljølovens krav, men man undersøger også, om virksomheden lever op til ferieloven og tobaksskadeloven. I 2004 fik arbeidstilsynet ansvar for at føre tilsyn med overholdelsen af løn- og arbejdsvilkårene i de almengjorte overenskomster. Arbeidstilsynet fik også et tilsynsansvar i forbindelsen med overholdelsen af udlændingeloven. I 2005 startede det norske arbeidstilsyns arbejde mod social dumping for alvor, og fra 2006 blev indsatsen mod social dumping organiseret som sit eget programområde. I programområdet har man samlet alle tiltag og aktiviteter rettet mod social dumping som tilsyns-, informations- og vejledningstiltag, vidensindsamling samt samarbejde med andre aktører.¹⁶⁸

Frem til 2006 kunne arbeidstilsynet ikke selv håndhæve brud på de almengjorte overenskomster og udlændingeloven; i stedet skulle man sende sagen videre til politiet eller udlændingemyndighederne. Fra december 2006 fik arbeidstilsynet mulighed for at benytte de samme sanktionsmuligheder, som man benyttede i forbindelse med sager om overtrædelsen af arbejdsmiljølovgivningen, hvilket er påbud, bøder og forbud.¹⁶⁹

Hovedopgaven i programmet rettet mod social dumping er tilsyn med virksomheder, der har arbeidstagere fra de nye EU-lande. Man har årligt 4 aktionsuger samt et kontinuerligt tilsyn. Udvælgelsen af virksomheder til tilsyn sker på baggrund af tips fra offentligheden, fra regionale sikkerhedsrepræsentanter og på baggrund af arbeidstilsynets egne observationer.¹⁷⁰ I 2015 foretog arbeidstilsynet 5.239 tilsyn rettet mod social dumping og arbejdslivskriminalitet¹⁷¹

I 2008 indførte Norge et krav om obligatoriske ID-kort på bygge- og anlægspladser. Kravet gælder både norske og udenlandske arbejdere og både for arbeidstagere og for enkeltmandsvirksomheder. Det er et krav for at få udstedt et ID-kort, at man er registreret i diverse offentlige registre. Det er arbeidstilsynet, der har ansvaret for registret og for at føre tilsyn med, at registreringen bliver overholdt.¹⁷²

I 2009 indførte man en registreringspligt for vikarbureauer, der opererede i Norge. For at kunne blive registreret i arbeidstilsynets registre, stilles der krav til vikarbureauets organisationsform og at virksomheden i forvejen er registreret i enhedsregistret og hos skattevæsenet. I perioden fra 2004 til 2012 har man ikke kun øget arbeidstilsynets beføjelser og tilsynsområder, man har også øget bevillingerne til arbeidstilsynet ad flere omgange.¹⁷³

¹⁶⁸ Eldring, 2013: 57-58

¹⁶⁹ Eldring, 2013: 59

¹⁷⁰ Eldring, 2013: 60

¹⁷¹ Arbeitstilsynet, 2015: 12

¹⁷² Eldring, 2013: 61

¹⁷³ Eldring, 2013: 62-64

I 2012 besluttede man, at alle rengøringsvirksomheder skulle godkendes af arbejdstilsynet for at kunne fungere lovligt i Norge. Ud over kravet om godkendelse indførte man også kravet om et ID-kort i rengøringsbranchen.¹⁷⁴

Det norske arbejdstilsyn er en del af Servicesenter for utenlandske arbeidstakere. Arbejdstilsynet samarbejder med politiet, skatteetaten og udlændigedirektoratet om centrene. Formålet med centrene er, at udlændinge, der kommer til Norge for at arbejde, kan få vejledning og korte sagsbehandlingstider i centrene. Man har etableret centre i Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Kirkenes. I centrene kan man få udstedt registreringsbeviser, indlevere dokumentation til ansøgninger om arbejdstilladelser, bestille et kort, der dokumenterer ens opholdstilladelse i Norge, søge om skattekort, få et norsk identitetsnummer, melde at man flytter til Norge, få information om ID-kortet for ansatte i byggebranchen og i rengøringsbranchen. Herudover kan man få svar på spørgsmål omkring løn- og arbejdsvilkår.¹⁷⁵

Evalueringen af arbejdstilsynets arbejde i perioden 2006-2010 viser, at arbejdstilsynet overgik sine mål for antal tilsyn. I perioden udførte man mere end 6.000 tilsyn på byggepladser og i industrien rettet mod social dumping. Antallet af brancher omfattet af arbejdstilsynets program mod social dumping er fra 2010 blevet udvidet, hvilket har skabt nogen frustration i tilsynet på trods af ellers gode resultater. Frustrationen opstår, da det er kompliceret og tidskrævende at skulle arbejde regulært med tilsyn i forhold til arbejdsmiljølovgivningen, og at man skal arbejde mere projektbaseret med indsatsen mod social dumping. Der peges på, at kvantiteten i arbejdet kan komme til at gå forud for kvaliteten, særligt i forbindelse med at følge op på sagerne om social dumping. De er ofte komplicerede og har tråde til udlandet, hvilket gør, at der kan mangle ressourcer til at forfølge dem, særligt hvis sagen kræver et politimæssigt eller retsligt efterspil for at blive løst. Der peges også på, at politiet sjældent fører sager om social dumping.

De øgede bevillinger til arbejdstilsynet og tilsynets mere aktive indsats mod social dumping ser dog overordnet ud til at være en succes, og det vurderes, at omfanget af social dumping ville have været større, hvis man ikke havde taget disse tiltag for at styrke arbejdstilsynets muligheder. At arbejdstilsynet fik flere muskler i indsatsen mod social dumping, har været med til at sikre, at de love, der er vedtaget til at bekæmpe social dumping, ikke kommer til at fremstå som symbolsk lovgivning. Dog gælder disse positive resultater af indsatsen primært de almengjorte områder og i mindre grad i andre brancher, hvor man også har en betydelig andel arbejdsindvandrere og udstationerede arbejdere, men ingen almengjorte overenskomster.¹⁷⁶

Det norske arbejdstilsyns indsats mod social dumping blev evalueret igen i 2015 af Brekken, Søberg og Winge. Evalueringen peger på, at arbejdstilsynets inspektører har en stor viden om social dumping som fænomen på det norske arbejdsmarked. Evalueringen peger ligeledes på, at

¹⁷⁴ Eldring, 2013: 62

¹⁷⁵ <http://www.sua.no/>

¹⁷⁶ Eldring, 2013: 66-67

almengørelsen af overenskomster, regionale sikkerhedsrepræsentanter og ID-kort har været vigtige midler til at bekæmpe social dumping. Samtidig vurderes det dog også, at social dumping er ved at sprede sig til andre brancher, og organiseret arbejdsmarkedskriminalitet er ved at udvikle sig til en trussel.¹⁷⁷

3.12.2 Den finske arbetarskyddsförvaltnings indsats mod social dumping

Den centrale finske myndighed for kontrol med arbejds- og ansættelsesvilkår er Social- og Sundhedsministeriets arbejdssikkerhedsafdeling. Her udvikler man lovgivning, der regulerer tilsynet. Det faktiske tilsyn bliver udført af regionale 'forvaltningsverker'. Social og sundhedsministeriet definerer, hvilke overtrædelser og hvilke brancher, som forvaltningerne skal fokusere på i fireårige rammeaftaler.¹⁷⁸

Arbejdstilsynsmyndighederne skal føre tilsyn med overholdelsen af 130 forskellige regelsæt, herunder sikkerhedsbestemmelser, udstationeringsloven og medarbejdernes ansættelsesvilkår. Arbejdstilsynsmyndighederne kan også kontrollere arbejdspladser, hvor der ikke er underskrevet en kollektiv overenskomst, for om man som arbejdsgiver i sine lønudbetalinger lever op til den bindende kollektive overenskomst. Ud over løn kontrollerer tilsynet også, hvorvidt udenlandske arbejdstagere har ret til at arbejde i Finland og om hovedentreprenøren har levet op til sine forpligtelser i loven om bestilleransvar.¹⁷⁹

Når tilsynet opdager et kritisabelt forhold, stræber man i første omgang efter, at arbejdsgiver og arbejdstager sammen løser problemet. Hvis råd og vejledning ikke viser sig at være nok til at få et problemet løst, tager man forskellige administrative foranstaltninger i brug. Disse foranstaltninger spænder fra anvisninger om at rette problemerne til mere specifikke anmærkninger om at løse problemet inden for en tidsfrist, over bøder og midlertidigt at stoppe arbejdet, til et forbud mod at foretage arbejdet, hvis der er risiko for de ansattes liv og helbred.

Disse strengere foranstaltninger kan dog ikke bruges i alle tilfælde. Hvis tilsynet opdager, at en arbejdsgiver ikke betaler løn efter den bindende overenskomst, kan de ikke gøre andet end at give en anvisning om, at det skal bringes i orden. I de tilfælde, hvor tilsynets anvisning bliver ignoreret, skal arbejdstageres advokat eller fagforening således anlægge sag, før arbejdsgiveren retsligt kan tvinges til at udbetale løn.

I Finland har man givet tilsynsmyndigheden flere redskaber til at bekæmpe social dumping efter EU's øst-udvidelse i 2004 og 2007. Tilsynsmyndighederne fik til opgave at kontrollere, om udenlandske arbejdstagere havde lov til at arbejde i Finland, og arbejdsgiverne blev forpligtet til at indsamle sådanne oplysninger og gemme dem i 4 år, efter den udenlandske arbejder har forladt jobbet. Man har gjort lønsedler lovpligtige og indført en lov om ublu diskriminering på

¹⁷⁷ Brekken et al, 2015: 30

¹⁷⁸ Ahlberg, 2013: 41

¹⁷⁹ Ahlberg, 2013: 42-43

arbejdsplader. Loven skal beskytte arbejdstagere imod, at arbejdsgivere udnytter arbejdstagerens ringe viden om det finske samfund, dets arbejdsmarked og vedkomnes rettigheder eller en svær økonomisk situation, til at betale arbejdstageren en meget lavere løn, eller giver vedkomne mange flere arbejdstimer end lokale arbejdere. Man øgede også bevillingerne til tilsynsmyndighederne i perioden fra 2005 til 2012¹⁸⁰

I 2005 ændrede man udstationeringsloven således, at virksomheder, der udstationerede arbejdskraft til Finland, skal udpege en repræsentant i landet, hvis virksomheden ikke har en permanent drift, og udstationeringen varer mere end 14 dage. Repræsentanten skal kunne repræsentere virksomheden i en retssag og opbevare oplysninger om de ansvarlige i virksomheden og om de udstationeredes ansættelsesforhold i to år, efter at udstationeringen er ophørt. Med lovændringen fik også hovedentreprenøren nye forpligtigelser. De blev forpligtiget til at sikre, at den udstationerende virksomhed udpeger en repræsentant i Finland. Og de blev ligeledes forpligtet til at informere deres egne sikkerhedsrepræsentanter om, hvornår udstationeringen starter, og hvor længe den står på samt hvilken type arbejde, der vil blive udført.¹⁸¹

På trods af de nye regler og de øgede bevillinger er det stadig svært at sikre, at udenlandske arbejdere har de arbejds- og ansættelsesvilkår, som de har ret til. Det største problem er lønnen. Kun en lille del af arbejdsgiverne betaler de udenlandske arbejdstagere en løn i overensstemmelse med den alment bindende overenskomst. Et andet problem er, at udenlandske arbejdstagere oftest udsættes for meget lange arbejdsdage: ti til tolv timer om dagen seks dage om ugen, ofte uden overarbejdsbetaling. Derudover skal arbejdstagerne som nævnt stadig selv føre deres sag, hvis de ikke har fået deres retmæssige løn. Samtidig har loven om ublu diskrimination kun en præventiv effekt. Forbrydelserne er vanskelige at dokumentere, og den juridiske proces tager lang tid.¹⁸²

Efterfølgende har man som i Norge indført et krav om, at alle, der arbejder på en byggeplads, som ikke er et privat hjem, skal have et ID-kort med billede, der viser personens navn og arbejdsgiver samt personens skattnummer.¹⁸³

3.12.3 Det danske arbejdstilsyns indsats mod social dumping

Danmarks arbejdstilsyn har ingen direkte funktioner, der skal sikre arbejdstagere med hensyn til løn- og arbejdsvilkårsspørgsmål som i Norge og Finland. Arbejdstilsynets opgaver består derimod i at bidrage til at skabe sikre og sunde arbejdspladser.¹⁸⁴

Centralt i arbejdstilsynets arbejde er inspektion, vejledning, kontrol, opfølgning samt sanktionering. Tilsynet er delt op i regionale centre, der selv behandler de sager, som deres tilsyn

¹⁸⁰ Ahlberg, 2013: 45-46

¹⁸¹ Ahlberg, 2013: 46

¹⁸² Ahlberg, 2013: 50-51

¹⁸³ <http://www.tyosuojelu.fi/web/sv/gra-ekonomi/personkort-och-skattenummer>

¹⁸⁴ Pedersen, 2013: 24

fører til og selv er i direkte kontakt med andre aktører som virksomheder, politi og skattevæsen. Arbejdstilsynet har adgang til private og offentlige arbejdssteder uden en retskendelse og har ligeledes uden en retskendelse ret til at kræve dokumentation udleveret og foretage fotografiske optagelser og medtage prøver fra arbejdspladsen. Arbejdstilsynet har dog ikke adgang til arbejdspladser i privatpersoners bolig. Hvis arbejdstilsynet opdager forhold, der er i strid med arbejdsmiljølovgivningen, kan man påbyde, at forholdet bringes i orden. Hvis overtrædelsen af loven skaber en overhængende og betydelig fare, kan arbejdstilsynet stoppe arbejdet helt. Arbejdstilsynet har ikke normalt mulighed for at udstede administrative bøder, men fik i 2013 mulighed for at udstede administrative bøder til udenlandske arbejdsgivere, der ikke har opfyldt pligten om at registrere sig i Danmark.¹⁸⁵

Det danske arbejdstilsyn havde i 2012 nominelt flest arbejdsmiljøinspektører sammenlignet med de andre nordiske lande. I det danske arbejdstilsyn udfører 420 inspektører årligt omkring 70.000 kontrolbesøg på danske virksomheder, sammenlignet med 286 inspektører i Sverige, 300 i Norge og 357 i Finland. Ser man på antallet af beskæftigede og antal inspektører, har en dansk inspektør ansvaret for 6.500 beskæftigede, en svensk for 16.000 og en norsk for 8.300. De 70.000 årlige kontrolbesøg gør arbejdstilsynet til den danske myndighed, der har flest direkte kontakter til danske arbejdspladser. Det er dog værd at nævne, at Danmark generelt har flere små virksomheder, hvilket betyder, at de danske arbejdsmiljøinspektører i nogle tilfælde skal besøge lige så mange arbejdssteder, selvom de har ansvaret for færre beskæftigede end deres nordiske kollegaer.¹⁸⁶

Arbejdstilsynet har kun en indirekte rolle, når det handler om at bekæmpe social dumping i Danmark. Det er ikke arbejdstilsynets opgave at kontrollere om virksomhederne har løn- og arbejdsvilkår, der er i overensstemmelse med overenskomsterne. Den indirekte rolle består i at kontrollere, om udenlandske tjenesteydere, der udfører midlertidige arbejdsopgaver i Danmark, er registeret i Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT). Samtidig skal arbejdstilsynet også kontrollere, om de ansatte har de relevante danske sikkerhedsgodkendelser for deres arbejde. Det kan eksempelvis være sikkerhedscertifikater til stilladsopsætning.¹⁸⁷

De senere år har arbejdstilsynet således samarbejdet med politi- og skattemyndigheder om at gennemføre tilsyn rettet mod social dumping på baggrund af en midlertidig bevilling, der udløber i 2017.¹⁸⁸ Et notat til folketingets beskæftigelsesudvalg viser, at man inden for dette samarbejde har gennemført 34 fælles landsdækkende aktioner og besøgt 3.822 virksomheder, hvilket har ført til 2.146 arbejdsmiljøreaktioner.¹⁸⁹ I 2015 havde myndighederne 8 fællesaktioner mod social dumping, hvilket førte til 490 arbejdsmiljøreaktioner i danske og udenlandske virksomheder og 26

¹⁸⁵ Pedersen, 2013: 26

¹⁸⁶ Pedersen, 2013: 26

¹⁸⁷ Pedersen, 2013: 29

¹⁸⁸ Pedersen, 2013: 29

¹⁸⁹ Beskæftigelsesudvalget 2015-2016, Bilag 283

mulige straffesager som følge af brud på reglerne om registrering i RUT.¹⁹⁰ Registeringen i RUT gør det muligt for arbejdstilsynet at kontrollere, hvorvidt udenlandske tjenesteydere i Danmark lever op til arbejdsmiljølovgivningen, idet data fra RUT hver dag bliver overført til arbejdstilsynets planlægningsprogram. Herved bliver det muligt for arbejdstilsynet at kontrollere udenlandske tjenesteydere, også selvom de kun yder tjenester i Danmark i meget kort tid. I forbindelse med arbejdstilsynets vejledning og kontrolindsats har man udviklet en særlig tolkningsservice, man kan bruge fra sin mobiltelefon.

I 2011 oprettede man en internetside, hvor borgere kan give informationer om udenlandske virksomheder, de mistænker for ikke at være registreret i RUT. I de første 2 måneder efter oprettelsen af siden modtog man mere end 300 underretninger.¹⁹¹ I et notat til beskæftigelsesudvalget vurderes det, at myndighederne siden 2012 er blevet bedre til at samarbejde og bedre til at dele information således, at man fokuserer på de mest risikofyldte arbejdssteder.¹⁹²

Det er ikke kun arbejdstilsynet, der gør brug af RUT. Skat kan også bruge registeret, for at kontrollere, om der betales moms, når udenlandske tjenesteydere eller enkeltmandsvirksomheder leverer ydelser til private. Skat bruger det også til at undersøge, om de udstationerede arbejdere er indkomstskattepligtige i Danmark.¹⁹³

Det er dog ikke kun offentlige myndigheder, der kan gøre brug af RUT. En del af oplysningerne i registret er offentligt tilgængelige, eksempelvis via en kode for hvilken branche virksomheden er i, virksomhedens navn, samt hvor virksomheden udfører sit arbejde. Disse offentlige tilgængelige informationer gør det muligt for fagforeninger at opsøge virksomheden og stille krav om indgåelse af en overenskomst.¹⁹⁴

3.12.4 Det svenske arbetsmiljöverks indsats mod social dumping

Det svenske Arbetsmiljöverks opgaver i forbindelse med bekæmpelsen af social dumping er færre end i de andre nordiske lande. De opgaver, der relaterer sig til social dumping, er at føre tilsyn med, at virksomheder lever op til kravene i arbejdsmiljø- og arbejdstidslovgivningen, og at fungere som forbindelseskantor for virksomheder, der benytter sig af udstationeringsdirektivet.¹⁹⁵ Denne opgave består i at hjælpe virksomheder, der leverer tjenester over grænser og udstationerede arbejdstagere med information.¹⁹⁶ Denne mindre rolle for det svenske Arbetsmiljöverk udspringer

¹⁹⁰ <https://arbejdstilsynet.dk/da/tilsyn/tilsynsformer/tilsyn-udenlandske-virksomheder-social-dumping/indsatser-2015>

¹⁹¹ Pedersen, 2013: 30

¹⁹² Beskæftigelsesudvalget 2015-2016, bilag 69: 1

¹⁹³ Pedersen, 2013: 30

¹⁹⁴ Pedersen, 2013: 31

¹⁹⁵ Ahlberg, 2013: 69-70

¹⁹⁶ Ahlberg, 2013: 79

af en stærk tradition i Sverige for, at arbejdsmarkedets parter selv gennem kontrol og tilsyn sikrer, at love, aftaler og regler omkring ansættelses- og arbejdsvilkår overholdes¹⁹⁷.

Målet for Arbetsmiljöverkets arbejde fastlægges ud fra instruktioner fra regeringen. Hvert år får Arbetsmiljöverket et såkaldt regelbrev, der udspecificerer, hvilke mål og resultater det forventes at nå i løbet af året.¹⁹⁸

Da Sverige ligesom Danmark ikke har nogen lovgivning omkring mindsteløn, har arbejdstilsynet derfor ingen beføjelser til at kontrollere, om overenskomsterne bliver overholdt – dette gælder også for udstationerede arbejdstagere. I stedet er det de faglige organisationers opgave at sikre, at svenske og udenlandske arbejdstagere får løn- og arbejdsvilkår, der er i overensstemmelse med niveauerne fastlagt i overenskomsterne.¹⁹⁹

I 2013 vedtog man, at virksomheder, der udstationerede arbejdstagere i Sverige i lighed med reglerne i Norge, skal registrere en kontaktperson fra virksomheden hos Arbetsmiljöverket. Samtidig fik Arbetsmiljöverket også til opgave at kontrollere, om en sådan registrering har fundet sted.²⁰⁰

Fra 2009 begynder Arbetsmiljöverket et projekt med det formål at udvikle nye tilsynsstrategier for arbejdssteder med en stor andel af udenlandsk arbejdskraft med risikofyldt arbejde. Projektet fører til, at man i 2011 har udviklet nye tilsynsmetoder for denne type arbejdspladser. En af de nye metoder træder i kraft, hvis det ikke er muligt at afgøre, om folkene på arbejdspladsen er ansatte eller selvstændige. I sådan en situation vil Arbetsmiljöverket nedlægge forbud mod at arbejde videre. En anden ny arbejds metode gælder for byggepladser, hvor der ikke er tilstrækkelig faldsikring. Hvis byggepladsen er en delt byggeplads (hvor der arbejder flere forskellige byggevirksomheder) er det bygherren, der er ansvarlig for at sikre, at alle har den fornødne faldsikring.²⁰¹

Vurderingen af Arbetsmiljöverkets indsats mod social dumping fra 2013 peger på, at man i Sverige endnu ikke har en samlet strategi mod social dumping. Der peges ligeledes på, at Arbetsmiljöverket har et begrænset mandat og muligheder for at udføre tilsyn, som bekæmper løndumping, da det er arbejdsmarkedets parters opgave. Det vurderes samtidig, at det er for tidligt at evaluere effekten af de nye arbejds metoder i forbindelse med udenlandske arbejdstagere på særligt risikofyldte arbejdspladser.

Man må dog formode, at Arbetsmiljöverkets indsats mod social dumping er blevet styrket efterfølgende. Som nævnt vedtog man i 2013 et krav om registrering af repræsentanter fra

¹⁹⁷ Ahlberg, 2013: 69-70

¹⁹⁸ Ahlberg, 2013: 73

¹⁹⁹ Ahlberg, 2013: 76

²⁰⁰ Prop. 2012/13:71. Anmälningsskyldighet vid utstationering

²⁰¹ Ahlberg, 2013: 81-82

virksomheder med udstationeret arbejdskraft i Sverige hos Arbetsmiljöverket. Det burde give Arbetsmiljöverket nogle af de samme muligheder, som det danske arbejdstilsyn har fået med RUT-registret – bl.a. at kunne føre tilsyn med udenlandske virksomheder, der kun udfører arbejde i Sverige i en kort periode.

Arbetsmiljöverket er også begyndt at arbejde mere systematisk med at bekæmpe, hvad de kalder grå virksomheder. Man har således sat sig som mål, at færre virksomheder skal have konkurrencefordele ud af at omgå reglerne i arbejdsmiljølovgivningen.²⁰²

3.12.5 Det islandske arbejdstilsyns indsats mod social dumping

Det har ikke været muligt for rapportens forfattere at finde nøjagtige beskrivelser af, hvilke tiltag det islandske arbejdstilsyn tager for at komme social dumping til livs. Derfor har forfatterne været i kontakt med det islandske arbejdstilsyn Vinnueftirlitið. Informationerne i dette afsnit bygger på de informationer, som Vinnueftirlitið har givet os.

Vinnueftirlitið har ligesom det danske og det svenske arbejdstilsyn ikke ret til at kontrollere, hvorvidt arbejdstagere får en korrekt løn. Vinnueftirlitið har ligeledes heller ikke lov til at kontrollere, hvorvidt udenlandske arbejdstagere opholder sig lovligt i Island. Man har også en ID-kort ordning på Island, men det er fagforeningerne, der kontrollerer om den bliver overholdt.

I stedet har det islandske arbejdstilsyn en mere klassisk rolle meget lig det svenske arbejdstilsyn, hvor man i tilsynene fokuserer på at undersøge, hvorvidt reglerne for et sikkert arbejdsmiljø er blevet overholdt. Vinnueftirlitið samarbejder som de andre nordiske arbejdstilsyn med skattemyndighederne og politiet. På baggrund af det samarbejde og samarbejdet med forskellige fagforeninger udvælger arbejdstilsynet arbejdspladser til kontrol.

Det islandske arbejdstilsyn har også som de andre nordiske arbejdstilsyn udviklet forskellige brochurer, og der findes en hjemmeside på forskellige sprog med information om hvilke love, regler og kriterier, man skal være opmærksom på, når man arbejder i Island. Man har ikke som i nogle af de andre arbejdstilsyn en særlig ordning, hvor udenlandske arbejdstagere kan melde arbejdspladser til arbejdstilsynet. Det er dog muligt for alle i Island at melde en arbejdsplads til tilsynet. Når arbejdstilsynet opdager brud på reglerne om sikkerhed, kan tilsynet forbyde arbejde, lukke arbejdspladser og give bøder, hvis tilsynets henstillinger ikke følges.

3.12.5 Lighed og forskelle i arbejdstilsynenes indsats mod social dumping i de nordiske lande

Gennemgangen viser, at de nordiske arbejdstilsyn generelt har fået bevilliget flere midler, med Danmark som en delvis undtagelse. I Danmark er bevillingerne til arbejdstilsynet nemlig faldet med ca. 110 mio. DKK siden 2008.²⁰³ Man har dog i perioden 2012-2017 midlertidige bevillinger til et samarbejde med skattevæsenet og politiet. Samtidig med at arbejdstilsynene generelt har fået

²⁰² Arbetsmiljöverkets årsredovisning, 2014: 8

²⁰³ http://www.ugebreveta4.dk/dramatisk-nedskaering-af-arbejdstilsynet_19848.aspx

flere bevillinger, har de også fået mere at føre tilsyn med, da man i alle de nordiske lande har indført flere krav til deres arbejde. Det er eksempelvis kontrol med registreringen af udstationerede arbejdstagere og udenlandske virksomheder, der yder tjenester i landet. Den vigtigste forskel imellem arbejdstilsynsmyndighedernes muligheder for at bekæmpe social dumping er muligheden for at kontrollere, om de ansatte får en ordentlig løn. I Norge og Finland har arbejdstilsynsmyndighederne muligheder for at kontrollere, om virksomhederne betaler deres ansatte i overensstemmelse med den officielt fastsatte mindstebetaling og sanktionere, hvis det ikke er tilfældet. I Danmark og Sverige er det derimod fagforeningernes opgave at kontrollere, om de ansatte får løn i overensstemmelse med overenskomsterne.

4. FAGLIGE TILTAG MOD SOCIAL DUMPING

Kapitlets hovedkonklusioner er:

- Fagbevægelsen har haft succes med:
 - At sætte social dumping på mediedagsorden
 - At få forhandlet tiltag mod social dumping igennem i overenskomsterne
 - At få vedtaget mere regulering og øgede kontrolindsatser politisk
 - At ansætte tosprogede medarbejdere og udgive materiale på flere sprog
- Fagbevægelsen har til gengæld haft udfordringer ved:
 - At samarbejde med fagforeninger i østlandene
 - At organisere de udstationerede arbejdere

De nordiske fagforeninger har taget mange ens eller lignende tiltag for at bekæmpe social dumping, men man har også taget nogle særlige tiltag med baggrund i den specifikke situation som fagforeningerne i det enkelte land har stået i. For fagforeningerne i Danmark og Sverige betyder det eksempelvis, at de gør meget ud af at kontrollere, om lønmodtagerne har fået løn i overensstemmelse med den gældende overenskomst, da arbejdstilsynet i Danmark og Sverige, som tidligere nævnt, ikke kontrollerer den slags. Dette afsnit ser nærmere de konkrete tiltag, som de nordiske fagforeninger har taget for at bekæmpe social dumping.

4.1 NORSKE FAGFORENINGERS TILTAG MOD SOCIAL DUMPING

Det norske Fællesforbund for bygningsarbejdere har som andre nordiske fagforeninger gjort mere ud af at gøre informationer om det norske arbejdsmarked og arbejdstageres rettigheder og vilkår tilgængelige på andre sprog end norsk. Man har ansat medarbejdere, der taler flere sprog og udarbejdet brochurer og internetsider på flere forskellige sprog. Et vigtigt princip i arbejdet mod social dumping har været ikke bare at hjælpe egne medlemmer, men også udenlandske arbejdstagere, som ikke var medlem på det tidspunkt, hvor de fik behov for fagforeningens hjælp.

²⁰⁴

Fællesforbundet har også været aktive i forbindelse med at skabe kontakter til udenlandske fagforeninger i de nye EU-lande. Man har blandt andet indgået samarbejde med det lettiske bygarbejder forbund LCA. Aftalen betyder, at lettiske bygningsarbejdere, der arbejder i Norge, skal følge de norske regler i Norge herunder de almengjorte overenskomster. Samtidig skal der ske en

²⁰⁴ ARBETSKRAFTENS RÖRLIGHET & SOCIAL DUMPNING UTMANINGAR FÖR DEN NORDISKA ARBETSMARKNADSMODELLEN BILAGOR, 2011: 41-42

gensidig udveksling af information mellem de to fagforeninger, og medlemmer af LCA, som bliver udstationeret til Norge, skal kunne få hjælp og juridisk rådgivning af fællesforbundet. Aftalen indebærer også, at de udstationerede arbejdere skal organiseres i LCA, mens lettiske bygningsarbejdere, som er ansat i norske virksomheder, skal organiseres i Fællesforbundet.²⁰⁵

I Norge er fagforeningerne udover at være en del af de trepartsprogrammer for udsatte brancher, som tidligere nævnt også en del af et samarbejde mod sort økonomi. Her samarbejder norske fagforeninger med norske arbejdsgivere, de norske kommuner og den norske Skatteetat om at få forbrugere, det offentlige og det private til at handle hvidt, at forbygge udviklingen af en sort økonomi ved at samordne tiltag mellem partnerne, og informere befolkningen om ulemperne ved sort økonomi.²⁰⁶

Derudover er det vigtigt at pege på, at de norske fagforeninger i højere grad end de danske og de svenske fagforeninger har haft en mere politisk strategi. Her har man presset på for, at politikerne skulle forsvare de norske arbejdstagers løn- og arbejdsvilkår ved at alment gøre overenskomsterne inden for de områder, hvor der var en betydelig risiko for social dumping. Presset fra de norske fagforeninger har også fået de norske politikere til at indføre et solidaritetsansvar. De norske fagforeninger har altså i stedet for selv at opbygge og bruge musklerne til at bekæmpe social dumping allieret sig med de norske politikere og fået dem til mere aktivt end i de andre nordiske lande at bruge regulering og de værktøjer, staten har til rådighed for at bekæmpe social dumping. Den lavere organisationsgrad i Norge og norsk LO's tradition for et meget tæt samarbejde med det norske Arbeiderparti, har gjort politikerne til vigtigere beslutningstagere på arbejdsmarkedet end i Sverige og Danmark.

4.2 DE FINSKE FAGFORENINGERS TILTAG MOD SOCIAL DUMPING

Et tiltag som Rakennusliitto (det finske byggearbejder-forbund) har haft succes med, har været at arbejde for at få indført et krav om, at man skal være registreret hos skattemyndighederne, hvis man skal arbejde på en finsk byggeplads. For at udenlandske arbejdere kan få et skatteregistreringsnummer, kræves det, hvis man kommer fra et land uden for EU, at man har en arbejdstilladelse og en ansættelseskontrakt. Kravet om et skatteregistreringsnummer blev til virkelighed som en konsekvens af, at Rakennusliitto samarbejdede med den finske arbejdsgiverorganisation for byggeriet og et tæt samarbejde med et socialdemokratisk medlem af det finske parlament.²⁰⁷

Et andet tiltag mod social dumping, som de finske fagforeninger har taget, er, at de med loven i ryggen kan konflikte, hvis udstationerede arbejdere ikke får løn i overensstemmelse med

²⁰⁵ ARBETSKRAFTENS RÖRLIGHET & SOCIAL DUMPNING UTMANINGAR FÖR DEN NORDISKA ARBETSMARKNADSMODELLEN BILAGOR, 2011: 42

²⁰⁶ <http://www.samarbeidmotsvartokonomi.no/Hvagj%C3%B8vi.aspx>

²⁰⁷ Alho, 2013: 141-142

overenskomsterne.²⁰⁸ De finske fagforeningers muligheder for denne type tiltag står noget i kontrast til de svenske fagforeningers tilgang, der ikke har benyttet sig af konfliktmulighederne over for udstationerede arbejdere. Forskellen skyldes, at man i Finland kan henvise til en overtrædelse af en officielt fastsat mindstebetaling, hvilket gør skridtene lovlige, mens man i Sverige og Danmark ikke har officielt fastsat mindstebetaling, man kan henvise til som begrundelse for en konflikt.

Rakennusliitto har sammen med arbejdsgiverforeningen inden for byggebranchen også presset på for at få bedre kontrol med sort arbejde. Selvom de fleste, der arbejder sort i Finland, er finner, så er antallet af udenlandske arbejdstagere, som arbejder sort, stigende. Samarbejdet mellem arbejdsgivere og arbejdstagere om presset for bedre kontrol skyldes, at begge parter bliver presset af sort arbejde. De finske virksomheder bliver presset af konkurrence fra virksomheder, der benytter sig af sort arbejde og dermed kan betale deres medarbejdere mindre, mens de finske arbejdere presses ned i løn, fordi deres virksomheder skal konkurrere med useriøse virksomheder, der kan levere til en lavere pris, fordi deres medarbejdere ikke skal betale skat.

De finske fagforeninger har, udover at presse på for disse administrative tiltag, fulgt en medie-strategi, der skulle sætte fokus på problematisk brug af udenlandsk arbejdskraft. Rakennusliittos strategi er meget fokuseret på at skabe nye administrative tiltag, der skal bekæmpe den sociale dumping, mens der har været meget få forsøg på at organisere og mobilisere de udenlandske arbejdstagere. Det skyldes, at en sådan strategi er ressourcekrævende, og at de fleste udenlandske arbejdstagere kun er i Finland midlertidigt, og derfor ikke har de store incitamenter til at melde sig ind i en finsk fagforening.²⁰⁹ Det ser altså ud til, at årsagerne til fokusset på de administrative tiltag mod social dumping i Danmark og Finland er ens.

Rakennusliitto har dog lavet forskellige indsatser for at få flere udenlandske medlemmer. Man har hyret russisktalende personale, og man har oversat store dele af sit informationsmateriale til andre sprog. Man har også oprettet en særlig afdeling af fagforeningen for medlemmer med udenlandsk baggrund. Man har åbnet et informationskontor i Tallinn, som informerer de estiske håndværkere om forhold på det finske arbejdsmarked, og hvad det vil sige at være med i en finsk fagforening. Åbningen af kontoret i Tallinn har medført, at omkring 150 estiske arbejdere har meldt sig ind i Rakennusliitto. Man har også forsøgt at etablere et samarbejde med den estiske fagforening inden for byggeriet og støttet den økonomisk. Samarbejdet gik dog ikke som forventet, og den estiske fagforening gik på et tidspunkt konkurs.

Tiltagene mod social dumping har i varierende grad virket. Man har haft succes med at samarbejde med arbejdsgiverne i de sager, hvor man har haft sammenfaldende interesser, og det har i nogle tilfælde – som med kravet om skatteregistrering – ført til nye regler. Samtidig er man i Rakennusliitto blevet opmærksom på, at det at presse på for nye administrative tiltag ikke er nok i

²⁰⁸ Alho, 2013: 142

²⁰⁹ Alho, 2013: 142

sig selv til at bekæmpe social dumping. Man bliver også nødt til at have en mobiliserings- og organiseringsstrategi for de udenlandske arbejdstagere. Ser man på Rakennusliittos organiserings tiltag, har de haft problemer med samarbejdet med de estiske fagforeninger, men informationscentret i Tallinn og det oversatte informationsmateriale ser ud til at have en effekt.²¹⁰

Finske fagforeninger har udviklet grænseoverskridende faglige medlemsskaber med deres søsterforbund i de andre nordiske lande. I 2006 besluttede SAK, den finske hovedorganisation, at behandle udenlandske arbejdstagere på lige fod med deres egne medlemmer, hvis de inden deres ankomst til Finland havde været medlem af en fagforening i deres hjemland i 6 måneder frem til ankomsten.²¹¹

4.3 DANSKE FAGFORENINGERS TILTAG MOD SOCIAL DUMPING

I de danske fagforeningers strategi mod social dumping vil man gerne prioritere faglige tiltag over politiske tiltag. Dette er i modsætning til Norge, hvor man er gået den politiske vej og har fået den norske regering til at almengøre udvalgte overenskomster. I stedet har de danske fagforeningers indsats fokuseret på at få flere af de udstationerede østarbejdere i Danmark til at melde sig ind i en fagforening. Strategien indeholder dog også tiltag, der skal virke politisk.²¹²

Der er en række problemstillinger, som gør at det er særligt svært at få østeuropæere til at melde sig ind i danske fagforeninger. En spørgeskemaundersøgelse blandt 500 polakker i København viste, at kun 12 % var medlem af en dansk fagforening. Den første problemstilling er prisen for et fagforeningsmedlemskab. Udenlandske arbejdstagere fra EU's nye medlemslande er ofte relativt lavtlønnede, hvilket kan få prisen for et medlemskab af en fagforening til at fremstå som høj. 33 % af polakkerne i undersøgelsen svarede, at de opfatter et fagforeningsmedlemskab som dyrt. Begrundelsen om de dyre fagforeningsmedlemsskaber forstærkes formentlig af, at de udenlandske arbejdstagere føler sig mindre tilknyttet det danske arbejdsmarked. Mange pendler mellem deres hjemland og flere forskellige andre lande, således at de ikke kun udstationeres i perioder i Danmark, men også i andre europæiske lande. En medarbejder kan eksempelvis i løbet af et år udstationeres i Danmark, Norge og Storbritannien.

En anden problemstilling er, at de udenlandske arbejdstagere ikke i samme grad som de danske har en tradition for at være medlem af en fagforening. I undersøgelsen svarede kun 15 % af polakkerne, at de havde været medlem af en fagforening i Polen. Dog peger resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen også på, at der skulle være gode muligheder for at overtale de udstationerede arbejdstagere til at melde sig ind i en fagforening. Kun 3 % svarer, at de ideologisk er imod fagforeninger, mens 63 % mener, at de ville have færre problemer i Danmark, hvis de var medlem af en fagforening.

²¹⁰ Alho, 2013: 147-149

²¹¹ ARBETSKRAFTENS RÖRLIGHET & SOCIAL DUMPNING UTMANINGAR FÖR DEN NORDISKA ARBETSMARKNADSMODELLEN BILAGOR, 2011: 18

²¹² Andersen & Arnholtz, 2013: 49

En anden spørgeskemaundersøgelse fra 2008 blandt alle lokalafdelinger i 3F og 50 lokalafdelinger i Forbundet Træ-Industri-Byg, som senere er blevet en del af 3F, ser på hvilke tiltag, der er taget for at rekruttere flere medlemmer blandt de udenlandske arbejdstagere. Undersøgelsen viser, at indsatsen rettet mod de østeuropæiske arbejdstagere varierede meget fra lokalafdeling til lokalafdeling. 34 % af lokalafdelingerne svarede, at de ikke havde lavet særlige aktiviteter for østeuropæiske arbejdstagere, mens 20 % havde oprettet særlige klubber, hvor man havde fokus på de problemer omkring skat, sprog, overenskomst osv. der opstår, når man er udenlandsk arbejdstager, ligesom man også arrangerede socialt samvær. Resten af afdelingerne var et sted i mellem de to positioner, hvilket vil sige, at man her havde sporadiske aktiviteter som eksempelvis informationsmøder om det danske arbejdsmarked og dets regler.²¹³

Lokalafdelingernes ressourceforbrug ved at få flere medlemmer fra Østeuropa varierede også. 74 % af afdelingerne svarede, at de ikke havde sat ressourcer af til at arbejde med de nye arbejdstagere fra Østeuropa. Kun 3 % af afdelingerne svarede, at de havde personer, som alene arbejdede med at organisere de østeuropæiske arbejdstagere. 30 % svarede dog, at de havde medarbejdere, der hovedsageligt arbejdede med at organisere de østeuropæiske arbejdstagere. Det varierende ressourceforbrug mellem afdelingerne er forståeligt, idet social dumping på den ene side udgør et problem, mens man på den anden side skal bruge mange ressourcer på at organisere udenlandske arbejdstagere, der ofte ikke er i landet i en længere periode af gangen og derfor heller ikke er medlem af fagforeningen i særligt lang tid.²¹⁴

De få fagligt organiserede udenlandske arbejdstagere gør det svært for fagforeningerne at kræve en overenskomst. Mange arbejdsgivere er dog også interesserede i, at der er ordnede forhold på det danske arbejdsmarked, og at de ikke bliver udsat for konkurrence fra virksomheder, der ikke har ordnede forhold. Denne indstilling har betydet, at det er blevet muligt for fagforeninger at forhandle tiltag mod social dumping ind i de danske overenskomster. Særligt i 2007 og 2010 lykkedes det.

I 2007 blev byggeriets parter enige om at skrive muligheden for at etablere tilpasningsforhandlinger ind i overenskomsten. Tilpasningsforhandlinger giver fagforeningen mulighed for at mødes med arbejdsgiverorganisationen, i dette tilfælde Dansk Byggeri, hvis man har mistanke om, at en udenlandsk virksomhed ikke overholder overenskomsten. I overenskomsten fra 2010 forstærkede man dette redskab ved at aftale, at der højst skulle gå 48 timer efter fagforeningens anmodning om et møde til at mødet blev afholdt. Man sænkede også kravet til, hvornår fagforeningen kunne anmode om et møde. Tidligere skulle det sandsynliggøres, at de udenlandske virksomheder ikke levede op til overenskomsterne, mens der nu kan indkaldes til et 48-timers møde på en formodning.²¹⁵

²¹³ Andersen & Arnholtz, 2013: 50

²¹⁴ Andersen & Arnholtz, 2013: 50

²¹⁵ Andersen & Arnholtz, 2013: 50-51

En evaluering af 48-timers møderne fra 2011 viser, at der i 2010 og 2011 havde været omkring 120 sager, hvor man benyttede reglerne for 48-timers møderne. Møderne har ført til indgåelse af 47 overenskomster, og i omkring 20 sager har hovedentreprenøren afbrudt samarbejdet med underentreprenøren som følge af møderne. Der er blevet betalt 1,7 mio. DKK i bod og efterbetaling til 3F og 2 millioner DKK i efterbetaling direkte til de udsatte arbejdere.²¹⁶

I 2007-overenskomsten blev man også enige om at lave en fælles ferie- og helligdagskasse, som skulle administrere udbetalingen af ferie-, ferie-fridags og helligdagsbetalingen for de overenskomstdækkede lønmodtagere, herunder de overenskomstdækkede udstationerede arbejdere. Inden for industriens område blev man enige om at understrege, at det for udenlandske arbejdere var frivilligt, om man ville indgå aftaler om køb af transport eller leje af bolig med sin arbejdsgiver. Ved 2010 overenskomsten blev denne understregning indskrevet for næsten alle overenskomstområder.

I 2010 overenskomsten for industrien aftalte man at sænke anciennitetskravet til udbetaling af pension. Sænkelsen betød, at man nu efter blot 2 måneders ansættelse fik ret til pension, tidligere var kravet på 9 måneder. Tanken bag sænkelsen af kravet var dels at gøre det mindre attraktivt for virksomheder at ansætte udenlandske arbejdstagere på korttidskontrakter for at udgå at skulle betale dem pension, dels at fagforeningerne fik mulighed for at få adgang til oplysninger om udenlandske arbejdstageres løn via kontrol med pensionsindbetalinger hos industriens pension.²¹⁷

I 2012-overenskomsten inden for byggeriet kunne man ikke enes om nye tiltag mod social dumping. 3F krævede et akkordafsavnstillæg, der de facto ville hæve mindstelønnen med ca. 20 DKK per time. Dansk Byggeri afviste kravet. Samme skæbne led 3F's krav om tredjepartsansvar, der skulle forpligte hovedentreprenører til at indskrive i deres aftaler med underentreprenører, at deres ansatte skulle lønnes i overensstemmelse med overenskomsten på området. I stedet for en forpligtigelse endte det med en uforpligtende anbefaling om at skrive sådanne krav ind i aftaler.²¹⁸

En del af fagforeningernes strategi handlede om at skabe opmærksomhed omkring problemerne med social dumping i medierne. Man har i 3F's Fagbladet ofte skrevet om udnyttelsen af udenlandske og danske arbejdstagere. I Ugebrevet A4 har man ligeledes bragt mange historier, der dækker de mere politiske aspekter af social dumping. Fagforeningerne har samtidig ofte ageret som kilder til historier om social dumping i de bredere medier.²¹⁹

Der er to formål med fagforeningernes indsats for at få problemerne med social dumping i medierne. Det ene er at påvirke politikerne til at bruge de virkemidler de har til rådighed, eksempelvis regulering og øgede bevillinger til arbejdstilsynet. Det andet formål er at bruge

²¹⁶ ARBETSKRAFTENS RÖRLIGHET & SOCIAL DUMPNING UTMANINGAR FÖR DEN NORDISKA ARBETSMARKNADSMODELLEN BILAGOR, 2011: 10-11

²¹⁷ Andersen & Arnholtz, 2013: 51-52

²¹⁸ Andersen & Arnholtz, 2013: 52

²¹⁹ Andersen & Arnholtz, 2013: 54

medieomtalen eller truslen om medieomtale til at presse en arbejdsgiver til at indgå en overenskomst. En strategi der i øvrigt også benyttes af de svenske fagforeninger.²²⁰

Det ser ud til, at den danske fagbevægelse har haft succes med at få social dumping på den politiske og mediemæssige dagsorden. Man har fået politikerne til at bevilge flere midler til indsatser i skattevæsenet, arbejdstilsynet og politiet mod social dumping. Fagbevægelsen har også haft succes med at få tiltag mod social dumping ind i overenskomsterne, særligt inden for byggeriet. Her viser 48-timers møderne og RUT-registret i samspil at være vigtige i fagforeningernes arbejde.

Siden 2010 har det været på den politiske arena, at der er nået forbedringer. Det går stadig trægt med at få organiseret de østeuropæiske arbejdstagere i de danske fagforeninger. Det ser ud som om, at kampen for indgåelse af overenskomster og de medfølgende konflikter på de arbejdspladser, hvor f.eks. polakker arbejder, giver et negativt billede af den danske fagbevægelse, hvilket ikke giver de udstationerede arbejdstagere lyst til at melde sig ind.²²¹ Samlet set kan man sige, at man har haft succes med at få en større offentlig kontrolindsats mod social dumping, men at man ikke i tilstrækkelig grad har haft succes med at overtale østeuropæiske arbejdstagere til at blive en del af fagforeningerne.²²² De midlertidige bevillinger til de politisk-administrative indsatser i arbejdstilsynet, skattevæsenet og politiet udløber dog i 2018.

4.3.1 Konflikten med Ryanair

LO-fagbevægelsens konflikt med Ryanair er en prominent sag om social dumping, der illustrerer dele af de danske fagforeningers strategi i kampen mod social dumping. Sagen starter med, at Ryanair oprettede ruter med Københavns Lufthavn som base. LO og dets medlem Serviceforbundet ønskede at indlede forhandlinger med Ryanair om indgåelse af en overenskomst, men Ryanair afviste at indgå i forhandlinger, som flyselskabet har gjort overalt i EU. På den baggrund sendte LO et brev til Arbejdsretten for at få rettens ord for, at man fuldt lovligt kan starte en konflikt mod Ryanair.²²³ Den 6. marts 2015 varslede HK-privat og en del andre LO forbund sympatikonflikt i sagen. Blandt disse fagforeningers medlemmer er personalet, der står for billetkontrol og bagage check-in i lufthavnen. Den 16. marts sendte fagforeningerne det sidste varsel ud om sympatikonflikt. Den 18. marts forsinkedes det første Ryanair fly fra Københavns Lufthavn med tre timer, fordi ca. 50 lufthavnsansatte stod omkring flyet og gjorde det besværligt at gøre flyet klar til afgang. Den 26. marts åbnede Ryanair ikke desto mindre sin base i København.

Efter adskillige møder og en længere hovedforhandling afsagde Arbejdsretten den 1. juli 2015 dom vedr. spørgsmålet om den danske fagbevægelses konfliktret over for Ryanair. Konklusionen var, at fagbevægelsens blokade - og sympatikonflikt var lovlig, da dansk fagbevægelse har en berettiget

²²⁰ Andersen & Arnholtz, 2013: 54

²²¹ Eldring & Arnholtz, 2009: 40

²²² Andersen & Arnholtz, 2013: 55

²²³ <http://nyheder.tv2.dk/samfund/2015-02-03-lo-slaeber-ryanair-i-retten>

interesse i at få overenskomster for ansatte ved baser i Danmark. Den 2. juli meddelte LO, at man fra den 18. juli ville indlede en konflikt mod Ryanair i Københavns Lufthavn. Den 3. juli meldte Ryanair, at man ville lukke sin base i København den 14. juli.²²⁴ Efterfølgende lukkede Ryanair også sin base i Billund Lufthavn.²²⁵ Dog har lukningen af baserne ikke forhindret Ryanair i at blive ved med at flyve fra Danmark.²²⁶

4.4 DE SVENSKES FAGFORENINGERS TILTAG MOD SOCIAL DUMPING

I Sverige er det primært arbejdsmarkedets parter opgave at sikre, at arbejdstagerne har løn- og arbejdsvilkår, der er i overensstemmelse med de aftalte overenskomster. Det betyder, at fagbevægelsen i Sverige har en stor opgave med at tegne overenskomster med virksomheder, der har udstationeret arbejdskraft til Sverige. Det skyldes, at man på grund af den måde, Sverige har implementeret udstationeringsdirektivet, ikke med loven i hånden kan kræve, at de skal give deres ansatte løn- og arbejdsvilkår som fastlagt i den svenske overenskomst på området. Det skyldes, at Sverige og Danmark i implementeringen af udstationeringsdirektivet, ikke har implementeret direktivet på en sådan måde, at det definerer en national mindste betaling. Implementeringen betyder, at det er meget afgørende for at begrænse social dumping på det svenske arbejdsmarked, at de svenske fagforeninger tager kontakt til de udenlandske virksomheder med henblik på at få dem til at tegne overenskomst.

En spørgeskemaundersøgelse blandt lokalafdelinger i de svenske fagforeninger viser, at lokalafdelingerne oftest tager kontakt til virksomhederne uopfordret. Mere end 70 % af lokalafdelingerne angiver, at de benytter sig af at tage uopfordret kontakt til virksomhederne. Lidt over 50 % svarer, at de tager kontakt til virksomheder på baggrund af tips fra tillidsrepræsentanter, mere end 45 % svarer, at de tager kontakt på baggrund af information fra diverse registre, mens lidt under 30 % svarer, at de har oplevet at blive kontaktet af udstationerede medarbejdere. Mere end 40 % af afdelingerne svarer, at de også har taget kontakt til udstationerede virksomheder på baggrund af tip fra den almindelige offentlighed eller mediehistorier.²²⁷

Fagforeningerne har ofte i den forbindelse problemer med at komme i kontakt med en repræsentant for virksomhederne, der har myndighed til at indgå overenskomst med dem. I undersøgelsen svarer omkring 5 % af lokalafdelingerne, at det altid er umuligt at få kontakt, mere end 20 % svarer, at det ofte er umuligt at få kontakt, mens 30 % svarer, at det en gang i mellem er umuligt. Mere end 25 % svarer, at det sjældent er umuligt, og lidt mere end 15 % har ikke oplevet, at det har været umuligt.²²⁸ Det er dog vigtigt at huske, at der i Sverige i 2013 blev indført et krav om, at udstationerede virksomheder skulle registrere en repræsentant i Sverige. Man må på den baggrund formode, at det er blevet lidt nemmere at komme i kontakt med de

²²⁴ <http://nyheder.tv2.dk/samfund/2015-07-01-tidslinje-forstaa-ryanair-sagen-paa-fem-minutter>

²²⁵ <https://www.information.dk/telegram/2015/07/ryanair-aabne-nye-ruter-danmark-trods-baselukning>

²²⁶ http://www.ugebreveta4.dk/fagbevaegelsen-vandt-kun-en-halv-sejr-over-ryanair_20336.aspx

²²⁷ Jonsson & Larsson, 2013: 18

²²⁸ Jonsson & Larsson, 2013: 19

udstationeredes virksomhed. Hvis det derimod ikke er muligt at komme i kontakt med virksomheden, har fagforeninger også muligheden for at tippe Arbetsmiljöverket om, at man mistænker virksomheder for ikke at have registeret en repræsentant i Sverige.

Når lokalafdelingerne har opnået kontakt til en repræsentant fra den udstationerede virksomhed med myndighed til at indgå en overenskomst, svarer lidt under 40 %, at de har oplevet, at de udstationeredes virksomheder har afvist at indgå en overenskomst, mens lidt mere end 60 % svarer, at de ikke har oplevet afvisninger. Samtidig svarer ingen af forbundene, at de har benyttet kampskridt for at presse de udenlandske virksomheder til at indgå en overenskomst siden Laval-sagen. Det er der to forklaringer på. Den første er, at det i nogle tilfælde er nok at gå til hovedentreprenøren, som så kan presse den udstationerede virksomhed til at indgå en overenskomst. Den anden forklaring er, at det er svært og ressourcekrævende at dokumentere, at de udstationerede virksomheder ikke har løn- og arbejdsvilkår i overensstemmelse med de svenske overenskomster, hvis virksomheden kommer med en sådan påstand som begrundelse for ikke at ville indgå en overenskomst.²²⁹

Påstanden om, at virksomheden har løn- og arbejdsvilkår i overensstemmelse med de svenske overenskomster, er da også den mest benyttede ifølge de adspurgte lokalafdelinger i rapporten. Her svarer omkring 80 %, at de har oplevet, at udstationeredes virksomheder har brugt det som argument. Omkring 65 % svarer, at de har oplevet at udstationeredes virksomheder har sagt, at de har overenskomst i deres hjemland, mens mindre end 10 % svarer, at de bruger det argument, at virksomheden snart forlader Sverige.²³⁰

Når det er lykkedes for en svensk fagforening at få tegnet en overenskomst med en udstationerende virksomhed, er problemerne med at sikre de udstationerede arbejdere mod social dumping dog ikke altid overståede. I interviews med ansatte i lokalafdelinger i flere fagforeninger peges der på, at der er problemer med virksomheder, der ikke efterlever den overenskomst, som de har indgået med fagforeningen. På en svensk arbejdsplads med overenskomst vil der normalt være en tillidsrepræsentant, der reagerer, hvis virksomheden ikke lever op til overenskomsten. Hos de udstationerede, hvor der er problemer, forholder det sig dog anderledes. Virksomheden er af gode grunde ikke medlem af den svenske arbejdsgiverforening, hvilket betyder, at de svenske fagforeninger ikke igennem arbejdsgiverforeningen kan sikre, at de følger overenskomsten. Samtidig er de udstationerede arbejdere ofte bange for at henvende sig til fagforeningerne, da de frygter at blive sendt hjem af virksomheden. I interviewene fortælles også om, hvordan man har oplevet forsøg på bevist at få fagforeningerne til at tro, at overenskomsten blev overholdt, selvom det ikke var tilfældet.²³¹

²²⁹ Jonsson & Larsson, 2013: 20

²³⁰ Jonsson & Larsson, 2013: 21

²³¹ Jonsson & Larsson, 2013: 22

Fagforeningernes overvågning fungerer bedst i brancher og sektorer, hvor de udstationeredes virksomheder er underleverandører til svenske virksomheder. Det skyldes formodentlig, at de svenske hovedentreprenørvirksomheder er interesseret i at have et godt forhold til fagbevægelsen. Samtidig vurderes det også at være lettere at opnå en overenskomst for udstationerede vikarer i virksomheder, hvor fagforeninger i forvejen er til stede. Lige modsat er det i de sektorer, hvor hele arbejdsstyrken på et projekt kan bestå af udstationeret arbejdskraft som i byggeriet eller indenfor skovbrug.²³²

Et tiltag mod social dumping, man har taget i Byggnads, som også benyttes af de andre nordiske fagforeninger, er at ansætte medarbejdere, der taler flere sprog, således at man kan komme i kontakt med de udstationerede arbejdstagere. Byggnads selv peger på, at netop disse tosprogede medarbejdere var nøglen til, at det i 2011 var lykkedes at organisere 15 % af de udstationerede arbejdere i Stockholm. Særligt medarbejdere, der selv tidligere havde erfaringer med at være udstationeret i Sverige, viste sig at være et godt redskab til at organisere de øvrige udstationerede arbejdere.²³³

Svensk LO har sammen med en række medlemsforbund lavet et tiltag rettet mod arbejdstagere fra lande uden for EU. Ideen med projektet er at lave opsøgende arbejde ved at tage ud på arbejdsplader og tale med de ansatte og arbejdsgiverne. På virksomhedsbesøget tjekker repræsentanterne fra fagforbundene, om de ansatte fra lande uden for EU får løn i overensstemmelse med overenskomsten. Her kan man sammenholde informationer om ansættelsen fra ansøgningen om arbejdstilladelse med informationer i ansættelsesbeviset og i lønsedlen. Forbundets repræsentanter forsøger også at organisere arbejdstagerne.

Et andet tiltag, som den svenske fagbevægelse tog i 2008, var at oprette et fagligt center for udokumenterede arbejdere i Sverige.²³⁴ Centret rådgiver de udokumenterede arbejdere omkring løn, arbejdstid, arbejdsvilkår og arbejdsmiljø. Centret kan også føre sager på vegne af de udokumenterede arbejdere, hvis de skulle ønske det.²³⁵

Det er lykkedes for den svenske fagbevægelse at få indført et hovedentreprenøransvar i byggebranchen ved overenskomstforhandlingerne. Den 1. januar 2015 trådte ansvaret i kraft. Hovedentreprenøransvaret virker således, at hovedentreprenøren skal udarbejde en liste over alle de underleverandører, der arbejder på byggepladsen. Den liste skal Byggnads, fagforeningen for de svenske håndværkere, have adgang til. Listen giver Byggnads mulighed for at kontrollere, om underleverandørerne har tegnet en overenskomst. I de tilfælde, hvor der ikke er tegnet overenskomst, kan Byggnads indlede forhandlinger om en overenskomst. Hvis forhandlingerne

²³² Jonsson & Larsson, 2013:24

²³³ ARBETSKRAFTENS RÖRLIGHET & SOCIAL DUMPNING UTMANINGAR FÖR DEN NORDISKA ARBETSMARKNADSMODELLEN BILAGOR, 2011: 53

²³⁴ ARBETSKRAFTENS RÖRLIGHET & SOCIAL DUMPNING UTMANINGAR FÖR DEN NORDISKA ARBETSMARKNADSMODELLEN BILAGOR, 2011: 54

²³⁵ http://www.fcfp.se/?page_id=43

mislykkedes, får de arbejdere, der har arbejdet for underleverandøren uden overenskomst, udbetalt forskellen mellem den løn, de har fået udbetalt, og mindstelønnen i overenskomsten af en fond etableret af arbejdsgiverorganisationen inden for den svenske byggebranche.²³⁶

Hovedentreprenøransvaret adskiller sig fra solidaritetsansvaret, som er etableret i Norge, ved at hovedentreprenøren i Sverige ikke bliver gjort direkte ansvarlig for de løn- og arbejdsvilkår, som underleverandøren tilbyder sine ansatte, i modsætning til i Norge hvor det er hovedentreprenøren, der skal dække den manglende eller mangelfulde lønudbetaling.

Flere af de svenske fagforeningers tiltag mod social dumping ser således ud til at virke. Arbejdet med at bekæmpe social dumping er mest effektivt, når de udstationerede arbejderes virksomheder samarbejder med svenske virksomheder. Tiltagene har dog været mindre effektive i at forhindre den sociale dumping i de udstationeredes virksomheder, der ikke samarbejder med en svensk virksomhed. Her har man ikke muligheden for at overtale den svenske samarbejdsvirksomhed til at presse på for en svensk overenskomst. Samtidig man har efter Laval-dommene ikke benyttet sine konfliktvåben for at presse de udstationerende virksomheder til at indgå overenskomster.

4.5 ISLANDSKE FAGFORENINGERS TILTAG MOD SOCIAL DUMPING

I maj 2005 startede den islandske fagforening ASI kampagnen "ens vilkår – ingen snyd". Formålet med kampagnen var at forsvare arbejdsforhold og rettigheder på det islandske arbejdsmarked for alle arbejdstagere – også de udenlandske. Kampagnen havde således til hensigt at oplyse om og udrydde social dumping og ulovlige aktiviteter i Island, som involverer udenlandske arbejdstagere. Det meste af arbejdet med kampagnen tog udgangspunkt i at oplyse de udenlandske arbejdstagere om deres rettigheder. Til det formål lavede man en informationsbrochure, som blev oversat til ti sprog. Derudover lavede man også en informationsindsats over for arbejdsgiverne om, hvilke forpligtelser de havde, hvis de benyttede sig af udenlandsk arbejdskraft.²³⁷

På baggrund af erfaringerne fra kampagnen lagde fagforeningen sine kræfter i at få vedtaget nye regler omkring virksomhedernes brug af vikarer og en mere effektiv indsats mod social dumping fra myndighedernes side. I 2006 blev det islandske arbejdsmarked åbnet op for, at arbejdstagere fra de nye EU lande kunne arbejde i Island uden en arbejdstilladelse. Som reaktion på åbningen af det islandske arbejdsmarked, startede arbejdsmarkedets parter en kampagne mod snyd og social dumping i Island. Ideen med kampagnen var at sikre, at udenlandske virksomheders aktiviteter var i overensstemmelse med islandsk lov og de islandske overenskomster, samt at sikre at indenlandske virksomheder registrerede, hvis de ansatte en arbejdstager fra et af de nye EU lande.

²³⁶ <http://huvudansvar.byggnads.se/varfor/>

²³⁷ ARBETSKRAFTENS RÖRLIGHET & SOCIAL DUMPING UTMANINGAR FÖR DEN NORDISKA ARBETSMARKNADSMODELLEN BILAGOR, 2011: 25

Formålet med kampagnen var også at sikre udenlandske arbejdstageres rettigheder og sende et signal om, at man effektivt kontrollerede arbejdsmarkedet og ville sikre, at loven blev overholdt.²³⁸

I 2010 vedtog Island en lov om ID-kort og tilsyn med arbejdspladser. Samtidig lavede arbejdsmarkedets parter en aftale, som specificerede indholdet i loven. Loven og den efterfølgende aftale mellem arbejdsmarkedets parter omkring social dumping kan ses som et vigtigt skridt i retning mod at sikre, at arbejdstagere og arbejdsgivere overholder islandsk lov og overenskomsterne. Aftalen gælder for byggebranchen, infrastrukturprojekter og for ansatte i hoteller og restauranter. Reglerne omkring det islandske ID-kort ligner de regler, vi har set i de andre nordiske lande, hvor der er blevet indført ID-kort. Få at få et ID-kort skal man opgive en del informationer, som kan bruges sammen med oplysninger fra eksempelvis folkeregistret og selskabsregistrering. På baggrund af disse oplysninger kan de islandske myndigheder føre tilsyn med, at loven bliver overholdt.²³⁹

4.6 RESULTATERNE AF DE NORDISKE FAGFORENINGERS OG MYNDIGHEDERS INDSATS MOD SOCIAL DUMPING

Ser man samlet på resultaterne af de nordiske fagforeningers tiltag mod social dumping, ser det ud til, at man har haft succes med at sætte problemstillingerne omkring social dumping på mediedagsorden, og at man har haft succes med at overtale politikere til at vedtage flere kontrolforanstaltninger, der skal forhindre social dumping. Man har også til en vis grad haft succes med at samarbejde med arbejdsgiverne, da man i nogle tilfælde har haft sammenfaldende interesser og i andre tilfælde har kunnet bruge trusler om at bringe forskellige sager i medierne og den folkelige opbakning til at presse arbejdsgiverne til tage mere ansvar for at forhindre social dumping. Dog har man ikke haft samme succes, når det gælder organisering af de udenlandske arbejdstagere. Problemerne skyldes, at indsatsen for at organisere de udenlandske arbejdstagere er meget ressourcekrævende, og der ikke er udsigt til at ressourcerne kommer tilbage til fagforeningerne i form af kontingentbetaling fra de udenlandske arbejdstagere, da de ofte kun befinder sig i landet i kort tid. At de udenlandske arbejdere kun befinder sig i landet i kort tid betyder også, at de ikke føler sig knyttet til arbejdsmarkedet i landet, og derfor ofte ikke har lyst til at betale for et fagforeningsmedlemskab, som de opfatter som dyrt.

Ser man på fagbevægelsens indsatser mod social dumping i sammenhæng med den politiske indsats, kan man se, at det varierer i hvor høj grad indsatserne spiller sammen. I Norge, Island og Finland spiller indsatserne mellem arbejdstilsynet og fagbevægelsen stærkt sammen, idet arbejdstilsynet i de brancher, hvor overenskomster er almengjort får mulighed for at kontrollere, om der i virksomhederne bliver udbetalt løn i overensstemmelse med overenskomsten. Det giver

²³⁸ ARBETSKRAFTENS RÖRLIGHET & SOCIAL DUMPNING UTMANINGAR FÖR DEN NORDISKA ARBETSMARKNADSMODELLEN BILAGOR, 2011: 26

²³⁹ ARBETSKRAFTENS RÖRLIGHET & SOCIAL DUMPNING UTMANINGAR FÖR DEN NORDISKA ARBETSMARKNADSMODELLEN BILAGOR, 2011: 26

også mulighed for, at arbejdstilsynet kan uddele bøder, til de virksomheder, der ikke lever op til overenskomsterne.

I Norge gør solidaritetsansvaret det nemmere for fagbevægelsen, at få virksomhederne til at udbetale den korrekte løn i lønsager, idet man så kan rette kravet om udbetaling af den korrekte løn direkte til hovedentreprenøren. I Sverige ser det ud som om, at sammenhængen mellem myndighedernes og fagbevægelsens indsatser mod social dumping er mindre. Den svenske fagbevægelse er, i stedet for at gå den politiske vej og kæmpe for mere regulering, gået ned ad den faglige vej. Det betyder, at man i stedet igennem overenskomstforhandlinger og arbejdet med at tegne overenskomster har kæmpet mod social dumping med en vis succes. Som tidligere nævnt lykkedes det Byggnads at få indført et hovedentreprenøransvar i overenskomsten i stedet for at få det vedtaget ved lov.

I Danmark har fagbevægelsen ønsket, at man politisk indførte kædeansvar inden for byggeriet, men det er dog ikke lykket at få det indført. Dog ser RUT-registret og kravet om en registreret repræsentant for den udstationerende virksomhed ud til at spille sammen med fagbevægelsens strategi. Kravet om, at udenlandske tjenesteydere skal lade sig registrere i RUT, betyder, at det bliver muligt for fagforeningerne at komme i kontakt med virksomhederne. Det skyldes, at man i RUT kan få de nødvendige oplysninger, der skal til for at opsøge virksomhederne for at indgå overenskomst. Hvis en virksomhed ikke har en repræsentant, som fagbevægelsen kan forhandle overenskomst med, kan man melde virksomheden for ikke at have en sådan registreret.

5. DE NÆSTE SLAG I KAMPEN MOD SOCIAL DUMPING

Hovedpointer i dette afsnit:

- Hvis EU's forslag til hvordan medlemsstaterne kan regulere 'platformsøkonomien' skal have en virkning i kampen mod social dumping, er det afgørende, hvordan såkaldt subordination i forhold til platformen, hyppighed og profitmotiv defineres.
- Defineres disse kriterier meget snævert, vil det potentielt set åbne op for mere social dumping, da meget af det arbejde, der udføres i relation til platformen, vil blive betragtet som arbejde leveret af en privatperson til en anden.
- En andet forslag, der kommer til at have betydning for, hvilken rolle EU spiller i kampen mod social dumping, er genforhandlingen af udstationeringsdirektivet.
- Forslaget til revisionen af udstationeringsdirektivet viser, at EU-Kommissionen har forstået, at der er problemer med det nuværende udstationeringsdirektiv. Hvordan direktivet kommer til at virke i kampen mod social dumping afgøres i første omgang af, hvordan forhandlingerne om direktivet ender, og hvorvidt forslaget bliver vedtaget.
- Sveriges ratificering af ILO konvention nr. 94 kan også få en betydning. Konventionen fastslår, at kontrakter mellem offentlige myndigheder og private virksomheder skal indeholde regler, der sikrer, at de løn- og arbejdsvilkår som de ansatte får, ikke er mindre end den løn, de har ret til efter lovgivningen eller overenskomsten.

5.1 EU'S FORSLAG TIL NATIONAL REGULERING AF PLATFORMSØKONOMIEN

Det er tidligere i denne rapport blevet påpeget, hvordan virksomheder kan organisere sin arbejdskraft som selvstændige, så man lovligt kan betale dem mindre, end hvis man skulle ansætte dem direkte i virksomheden. Dermed slipper virksomheden for at have et arbejdsgiveransvar over for de 'selvstændige'. En del af de nye platformstjenester – fra transport-appen Uber til opgaveplatforme som Upwork m.fl. – leverer netop muligheden for at tilknytte folk meget løsere til virksomhederne. Det betyder, at en del af de tjenester, der leveres via platformtjenester, kan defineres som social dumping også selvom de omtales positivt som 'deleøkonomi'.

Torsdag den 2. juni 2016 offentliggjorde en af den Europæiske Kommissions vicepræsidenter Jyrki Katainen, med ansvar for jobs, vækst, investeringer og konkurrenceevne, en ny EU-strategi for platformsøkonomien. Strategien peger på, at hvad EU kalder "kollaborativ økonomi" (herefter platformsøkonomi) kan give forbrugere og iværksættere nye muligheder. Derfor mener Kommissionen, at en udvikling af platformsøkonomien kan være med til at skabe vækst og jobs i

Europa, hvis udviklingen fremmes på ansvarlig vis. Kommissionen anerkender, at platformsøkonomien udfordrer de eksisterende aktører og deres praksisser, men fordi platformsøkonomien giver de individuelle borgere mulighed for at udbyde deres tjenesteydelser, fremmer platformsøkonomien nye jobmuligheder, fleksible arbejdsforhold og nye indtægtskilder. Samtidig peges der også på, at platformsøkonomien vil øge udbuddet af tjenester, hvilket vil føre til et fald i prisen på tjenesteydelser og dermed være en fordel for forbrugerne, ifølge Kommissionen. Kommissionen mener endvidere, at platformsøkonomien får folk til at dele deres aktiver og dermed bidrager til, at klodens ressourcer bliver anvendt mere effektivt.²⁴⁰

I strategien skriver Kommissionen også, at der er stor usikkerhed om hvilke regler, der gælder for platformsøkonomien, hvilket er med til at forhindre, at den bliver den vækst- og jobmotor som Kommissionen mener, at den har potentiale til. Samtidig påpeges det, at usikkerheden omkring reguleringen af platformsøkonomien er med at gøre det muligt at udnytte gråzoner i lovgivningen til at omgå de regler, der skal beskytte offentligheden. Derfor fokuserer strategien på at levere juridisk vejledning til, hvordan medlemslandene kan lave regulering, der fremmer platformsøkonomien samtidig med, at man beskytter offentligheden.²⁴¹

Kommissionen peger på, at når medlemsstaterne opdaterer deres reguleringer, kan de med fordel overveje, hvordan de bedst udformer reguleringen på en sådan måde, at den tager hensyn til "de særlige egenskaber, der kendetegner forretningsmodellerne i den kollaborative økonomi".²⁴² Kommissionen mener, at ratings- og bedømmelsessystemer kan give forbrugeren viden om platformen og dermed reducere behovet for regulering.²⁴³

Kommissionen peger også på, at forbud mod en platformsaktivitet bør være en sidste udvej i forsøget på at regulere platformsøkonomien, og at den kun skal tages i brug, hvis det viser sig umuligt at sætte grænser for, hvor meget man kan gøre brug af platformstjenester.²⁴⁴ En sådan grænse kunne eksempelvis være, at man kun må leje sin lejlighed ud 90 dage om året via en formidlingsplatform som Airbnb.

5.1.1 Er leverandøren af tjenesteydelser på en platform en privatperson eller professionel?

En anden interessant overvejelse i strategien er, hvornår en udveksling af ydelser kan karakteriseres som en ydelse udvekslet mellem to privatpersoner og hvornår, der er tale om en levering af tjenester fra en erhvervsdrivende til en forbruger. EU-lovgivningen fastlægger ikke direkte, hvornår en privatperson kan anses som en professionel tjenesteudbyder på en platform. I

²⁴¹ Europa Kommissionen , 2016: 2

²⁴² Europa Kommissionen , 2016: 4

²⁴³ Europa Kommissionen , 2016: 4

²⁴⁴ Europa Kommissionen , 2016: 4

en fodnote gengives definitionen af en tjenesteyder i servicedirektivet: "enhver fysisk og juridisk person, der tilbyder enhver form for selvstændig økonomisk aktivitet, normalt mod et vederlag".²⁴⁵

Definitionen betyder, at enhver økonomisk aktivitet kan være omfattet af reglerne i direktivet. Det betyder også, at økonomiske aktiviteter, der kun tilbydes uregelmæssigt (som at udleje sin lejlighed, når man selv er på ferie) falder ind under direktivets definition. Vedkomne, der leverer tjenesteydelserne skal altså ifølge definitionen betragtes som professionel. Samtidig peges der i fodnoten på en anden definition, som også kan finde anvendelse. Det er definitionen af en handlende i EU's forbrugerlovgivning. En handlende defineres som "enhver person, der agerer i overensstemmelse med de formål, der har relation til dennes erhverv, forretning, håndværk eller profession". Anlægges en sådan definition på platformstjenesteyderne, vil en pædagog, der tilbyder håndværkerhjælp i sin fritid, muligvis ikke blive betragtet som en "handlende", da håndværksarbejde ikke er personens profession. Det er derfor afgørende, hvilken en af de to definitioner, der vælges, for hvordan man betragter personerne, der leverer ydelser via en platform. Anvendes definitionen fra servicedirektivet, betragtes de formodentligt som professionelle, mens der er bedre muligheder for at betragte folk som privatpersoner, hvis definitionen fra forbrugerlovgivningen finder anvendelse.

5.1.1 Hvornår er en platform mere end en informationstjeneste?

Et andet vigtigt spørgsmål, der bliver behandlet i strategien er, hvornår platformstjenesterne krydser grænse mellem at være informationssamfundstjeneste og være den faktiske udbyder af de underliggende tjenester på platformen. I en sådan vurdering har graden af platformens kontrol med udbyderen af tjenesterne på platformen afgørende betydning. Her er tre kriterier afgørende:²⁴⁶

1. Pris. Fastsætter platformen prisen, som tjenesteyderen skal tage for sine tjenester?
2. Kontraktmæssige nøglevilkår. Fastlægger platformen andre vilkår eller betingelser, som skal gøre sig gældende i aftalen mellem tjenesteyderen og forbrugeren?
3. Ejerforhold af nøgleaktiver. Hvem ejer de aktiver, der bruges i leveringen af tjenesteydelser? Er det platformsudbyderen?

Hvis svaret er ja i alle tre kriterier, taler meget for, at platformen har stor indflydelse eller kontrol over udbyderne af tjenester på platformene, hvilket kan indikere, at det rent faktisk er platformene selv, der udbyder tjenesterne. Generelt er princippet, at jo mere platformene organiserer og styrer udvalget af de underliggende tjenester på platformen, og hvordan disse tjenesteydelser bliver leveret, for eksempel ved en kvalitetskontrol af tjenesteyderens arbejde, jo mere er det vurderingen, at det er platformen, der udbyder ydelsen selv.²⁴⁷

²⁴⁵ Europa Kommissionen, 2016: 5

²⁴⁶ Europa Kommissionen, 2016: 6

²⁴⁷ Europa Kommissionen, 2016: 7

For at tydeliggøre effekten af en sådan skelnen mellem informationstjeneste og tjenesteudbyder vurderes her, i hvilken af de to kategorier platforme som Uber, Airbnb og Upwork falder ind under.

Vurderes Uber ud fra disse tre kriterier, kunne det godt se ud som om, at Uber er en tjenesteudbyder frem for en informationstjeneste. I forhold til priskriteriet har Uber, hvad de kalder dynamiske priser, hvilket betyder, at Uber fastsætter priserne og hæver og sænker dem med efterspørgslen.²⁴⁸ I forhold til hvor mange andre kontraktmæssige forhold, Uber blander sig i mellem tjenesteyderen og kunden, så kræver Uber af deres chauffører: at de har kørekort, at de kører i biler med fem døre, og at bilen er mindre end 10 år gammel. Derudover har Uber også juridiske retningslinjer, som forbyder deres "partnere", som de kalder deres chauffører, at diskriminere kunder ud fra køn, hudfarve, religion, seksuel orientering osv. Samtidig har de også retningslinjer for, hvad en chauffør må sige i en samtale med en kunde.²⁴⁹ Det tyder således på, at Uber regulerer relativt meget i forholdet mellem tjenesteudbyderen og kunden. Dog er det chaufføren, der ejer nøgleaktivet i udførelsen af tjenesten – nemlig bilen. På den baggrund kunne det se ud som om, at Uber kan betragtes som en tjenesteudbyder efter de regler, som Kommissionen foreslår, at medlemslandene implementerer, da de både bestemmer prisen og regulerer andre forhold mellem kunden og tjenesteyderen.

Betrakter man Airbnb ud fra de samme kriterier, kunne Airbnb muligvis falde ind under betegnelsen informationstjeneste. I forhold til priskriteriet bestemmer udlejere selv, hvad de vil tage for at leje deres bolig ud. Dog tilbyder Airbnb et prissætningsværktøj, som kan hjælpe udlejere med at finde den rigtige pris for udlejningen af deres hjem.²⁵⁰ I forhold til at blande sig i, hvordan tjenesteyderen skal levere ydelsen, blander Airbnb sig en del. De uddeler bøder, hvis man aflyser en bekræftet booking, hvis man ofte får en lav vurdering for nøjagtigheden af beskrivelsen af ens bolig, eller hvis man ofte får en dårlig vurdering af boligens renlighed.²⁵¹ Airbnb sætter ikke som sådan klare regler for, hvordan udlejere skal håndtere lejerne, men forbeholder sig retten til at give udlejeren bøder, hvis lejerne i en periode har været utilfredse. I Airbnbs model er det tjenesteyderne, der ejer hovedaktivet – boligen. Det ser således ud som om, at det er mere usikkert, hvilken en kategori en tjeneste som Airbnb vil falde ind under. Da man kan svare nej til to af kriterierne omkring pris og ejerskab og samtidig i nogen grad kan svare ja til, hvorvidt de blander sig i hvordan tjenesteyderen skal agere over for kunden.

Når man ser på formidlingsplatformen Upwork, er billedet også mudret. Upwork er en platform, der formidler kontakt mellem virksomheder og arbejdere inden for områder, der kan udføres ved en computer, som f.eks. kodning eller udarbejdelse af tekster. Som tjenesteyder på Upwork bestemmer man selv, hvad man vil tage i timen, og hvilke opgaver man vil udføre (selvfølgelig under forudsætning af, at man kan finde en kunde, der vil betale for ens arbejde). Upwork blander

²⁴⁸ <http://uberdanmark.com/make-more-during-times-of-high-demand/>

²⁴⁹ https://www.uber.com/legal/community-guidelines/en/?_ga=1.16451504.740170190.1472468391

²⁵⁰ https://www.airbnb.dk/host?p1_b=1

²⁵¹ <https://www.airbnb.dk/hospitality>

sig ikke i, hvordan man kommunikerer eller interagerer med kunden, men har forskellige kontrolmekanismer, når man arbejder på en opgave. Hvis man er timelønnet, tager Upwork et screenshot af ens skærm hver 10. minut for at sikre, at man rent faktisk arbejder på den opgave, man bliver betalt for i den periode, hvor man har sagt, at man arbejder på opgaven. Aflønnes man først, når man har færdiggjort en opgave, indbetales pengene til Upwork, men udbetales kun til tjenesteyderen, når kunden er tilfreds med arbejdets kvalitet. Skulle der opstå uenighed mellem kunden og tjenesteyderen, yder Upwork mælingsbistand.²⁵² Upwork ejer ikke de primære aktiver, i dette tilfælde den computer, som tjenesteyderen arbejder ved. Med Upwork er det igen svært at forudse, hvilken kategori platformen vil falde ind under. På den ene side bestemmer man ikke pris eller ejer aktiverne, der produceres på, men man overvåger samtidig tjenesteyderens arbejde meget massivt. Så her bliver spørgsmålet, om graden af overvågning er stor nok til, at man kan sige, at Upwork får kontrol med den måde, som tjenesteyderen leverer ydelsen på.

5.1.2 Platformstjenester og forbrugerbeskyttelse

Udgangspunktet for EU's forbruger- og markedsføringslovgivning er, at der findes en svagere part – forbrugeren, som har brug for beskyttelse. Ifølge EU-strategien udviser platformsökonomien disse skel, da her også forekommer transaktioner virksomhed til virksomhed, forbruger til virksomhed, forbruger til forbruger og virksomhed til forbruger. Det er således ikke altid klart, hvem der er den svagere part, som har behov for beskyttelse.

Den nuværende forbruger- og markedsføringslovgivning skelner mellem en erhvervsdrivende og en forbruger. En erhvervsdrivende "udøver virksomhed som handlende, håndværker, eller industridrivende eller udøver et liberalt erhverv"²⁵³, mens en forbruger er en person, der "ikke udøver virksomhed som handlende, håndværker, eller industridrivende eller udøver et liberalt erhverv". Konsekvensen af disse definitioner, er at EU's forbruger- og markedsføringslovgivning oftere vil dække platforme, der også fungerer som leverandør af de underliggende ydelser, end lovgivning vil dække platforme, der "kun" fungerer som en informationstjeneste.²⁵⁴

5.1.3 Den underliggende tjenesteyder og forbrugerbeskyttelse

Hvis platformens kontrol over personer, der tilbyder deres tjenester på platformen, ikke er tilstrækkelig stærk til, at platformen kan betragtes som udbyder, hvordan afgør man så, hvorvidt personerne, der udbyder deres tjenester på platformene, er erhvervsdrivende, og dermed giver forbrugerne af ydelserne beskyttelse under EU's forbrugerlovgivning?

Her peger Kommissionen på tre kriterier, hvorpå man kan afgøre, om der er tale om en erhvervsdrivende, og om EU's forbruger- og markedsføringslovgivning kan anvendes:

²⁵² <https://www.upwork.com/i/howitworks/freelancer/>

²⁵³ Artikel 2b i direktiv 2005/29EF

²⁵⁴ Europa Kommissionen, 2016: 9

1. Tjenesteydelsens hyppighed. Jo oftere en person udbyder sine tjenester på platformen, jo større er sandsynligheden for, at vedkomne kan betragtes som erhvervsdrivende.
2. Profitmotiv. Man vurderer, hvorvidt personen, der leverer ydelser, har et profitmotiv ud fra, hvorvidt vedkomne modtager en compensation, der er større end de udgifter, der har været i forbindelse med leveringen af tjenesteydelserne.
3. Omsætningsstørrelse. Jo større omsætning en udbyder af tjenesteydelser på platforme har, jo større er sandsynligheden for, at vedkommende kan betragtes som erhvervsdrivende.

Det skal dog understreges, at det ikke er nok, at man lever op til et af kriterierne, for at blive betragtet som erhvervsdrivende.²⁵⁵ Man kan således yde tjenesteydelser via en platform med en stor omsætning, men hvis man ikke har et profitmotiv og ikke leverer disse ydelser særligt ofte, vil man således ikke blive betragtet som erhvervsdrivende.

5.1.4 Arbejdstager, erhvervsdrivende eller privatperson?

I strategien undersøges det også under hvilke forudsætninger, man kan betragte de underliggende tjenesteydere som arbejdstagere. Det nævnes, at medlemslandene i deres nationale regelsæt har forskellige regler, men at EU-Domstolen har defineret arbejdstager i forhold til gældende EU-lov. Her peges på tre kriterier, der i EU-retlig sammenhæng bruges til at afgøre, hvorvidt der er tale om et ansættelsesforhold mellem platformen og den underliggende tjenesteyder. Disse tre kriterier er:²⁵⁶

1. Tilstedeværelse af en form for subordination. For at kriteriet om subordination skal opfyldes, kræver det, at den underliggende tjenesteyder handler efter platformens anvisninger, ligesom platformen også skal bestemme aktiviteten, vederlaget og arbejdsbetingelserne.
2. Typen af arbejde. For at dette kriterie kan opfyldes skal den underliggende tjenesteyder levere en tjeneste, som har en økonomisk værdi, er reel og har et omfang, så arbejdet ikke kan betragtes som marginalt.
3. Vederlag. Kriteriet vurderes opfyldt, hvis tjenesteyderen modtager et vederlag, der er større end de omkostninger, tjenesteyderen har haft i forbindelse med at levere tjenesten.

Den præcise definition af vederlag bliver vigtig, idet man med en snæver definition af vederlag kan forestille sig, at platformen argumenter for, at en underliggende tjenesteyder, som relativt ofte leverer en chaufførydelse formidlet via eksempelvis Uber ikke opfylder kriterierne for at modtage vederlag. En sådan argumentation bliver mulig, fordi platformen kan argumentere for, at indtægten for levering af ydelserne bruges til at dække benzinomkostninger, skatter og afgifter i forbindelse med bilen, afdrag på billån, værkstedsregninger osv., og dermed reelt kun dækker udgifterne som tjenesteyderen har i forbindelse med bilen. I en sådan situation, vil man kunne

²⁵⁵ Europa Kommissionen, 2016: 10

²⁵⁶ Europa Kommissionen, 2016: 13

levere chaufførydelse relativt ofte, idet omkostningerne i forbindelse med at eje en bil er relativt store. Man vil selvfølgelig ikke kunne leve af at levere chaufførydelsen, men man eliminerer en betydelig udgiftspost fra sit budget.

Ser man på, i hvilken kategori tjenesteyderne på Uber, Airbnb og Upwork falder, og dermed om tjenesteyderne på platformene kan betragtes som ansatte, er billedet også mudret. I forhold til Uber kan man argumentere for, at der leves op til kriteriet for subordination, idet Uber bestemmer prisen for turen og samtidig har stillet en række retningslinjer op for, hvordan chaufføren skal interagerer med kunden. Samtidig kan man også argumentere for, at Uber-chaufførerne lever op til kravet om, at arbejdet skal have reel økonomisk værdi. Uber-chaufførerne ville i mange tilfælde ikke køre turen, hvis de ikke blev betalt for at levere denne ydelse, hvilket adskiller Uber-kørsel fra samkørsel. Som diskuteret ovenfor er det svært at afgøre, om man kan tale om et vederlag ved Uber-kørsel, da det kommer til at afhænge af definitionen med vederlag.

Ift. Airbnb kan man argumentere for, at der også her findes en vis form for subordination. Godt nok bestemmer Airbnb ikke, hvilken pris udlejeren skal tage for at udleje, men samtidig har Airbnb retten til at give udlejeren bøder, hvis lejeren skulle have været utilfreds. Hvorvidt arbejdet er marginalt kan også diskuteres; i nogle tilfælde har folk tomme boliger, der ikke bruges til andet end Airbnb-udlejninger, mens andre kun udlejer deres boliger, når de selv er på ferie. Et sådan sidste udlejningsniveau kan muligvis betragtes som marginalt, idet boligen kun udbydes lejlighedsvist. Hvis man skal vurdere, om der er tale om vederlag, bliver det ligesom i tilfældet med Uber vigtigt, hvordan vederlag bliver defineret. Hvis det bliver muligt at leje sin bolig ud med en indtægt, der dækker alle skatter i forbindelse med, at man ejer udlejningsstedet, afdrag på ens lån, samt betaling for reparation og forbedringer, uden at man vil kalde det et vederlag, vil det være et problem. Man vil godt nok ikke stå med flere penge i hånden, men man vil hver måned nedbringe sin gæld og kunne øge værdien af ens udlejningssted ved at bruge pengene på forbedringer.

Ses der på, hvordan samme tre kriterier passer på Upwork, er billedet ligeledes uklart. Man kan argumentere for, at der i Upworks model ikke er tale om subordination, da man hverken bestemmer, hvad folk skal tage af betaling eller hvilken aktivitet eller tjeneste, de skal udbyde. Dog må man sige, at det arbejde, der udføres via Upwork, højst sandsynligt har mere end en marginal værdi, da det i nogle tilfælde er virksomheder, der køber tjenesterne, og arbejdet ikke ville være blevet udført, hvis ikke virksomheder efterspurgte det.

Vurderingen af, hvordan de tre kriterier passer til arbejdet, der bliver udført via platformene, understreger, at det er afgørende, hvordan disse kriterier bliver fortolket og vejret op imod hinanden, når det afgøres, om tjenesteyderen er en privatperson eller en arbejdstager. Hvis en tjenesteyder på en platform kan vurderes som en arbejdstager, hvem er så arbejdsgiveren? Er det kunden, der har købt tjenesten via platformen, eller er det platformen, der udbyder tjenesten og dermed er mere end en informationstjeneste? Svaret på det spørgsmål må afhænge af, hvorvidt de tre kriterier, Kommissionen foreslår for, hvornår en platformstjeneste går fra at være en informationstjeneste til at være den reelle udbyder af tjenesten, er opfyldt. Man må formode, at

hvis platformen er den reelle udbyder af tjenesten, kan man også betragte platformen som arbejdsgiver, mens hvis platformen kun fungerer som informationstjeneste, må det vel være kunden, der også er arbejdsgiver. Hvis det er tilfældet skaber det endnu en interessant problemstilling: Kan kunden både have ret til forbrugerbeskyttelse og blive betragtet som arbejdsgiver på samme tid?

5.2 GENFORHANDLING AF Udstationeringsdirektivet

Et andet – og måske endnu mere afgørende – forhold, der kommer til at afgøre, hvordan EU spiller ind i kampen mod social dumping er, hvordan genforhandlingen af udstationeringsdirektivet falder ud. I sin State of the Union tale i 2014 annoncerede Kommissionsformanden en genforhandling af udstationeringsdirektivet med disse ord:

“...I will ensure that the Posting of Workers Directive is strictly implemented, and I will initiate a targeted review of this Directive to ensure that social dumping has no place in the European Union. In our Union, the same work at the same place should be remunerated in the same manner.”²⁵⁷

Det ser altså ud som om, man i Kommissionen er opmærksom på, hvilke problemer som social dumping skaber, og at det er nødvendigt at tage øvrige tiltag ud over håndhævelsesdirektivet fra 2014 i brug, hvis social dumping skal bekæmpes. I håndhævelsesdirektivet undlod man at behandle de mere kontroversielle dele af udstationeringsdirektivet, hvilket har betydet, at der er en del problemer omkring udstationering af arbejdere, der endnu ikke er løst. Det drejer sig om, at håndhævelsesdirektivet ikke fastslår, hvordan EU-Domstolen skal forstå reglerne omkring mindstelønningerne i direktivet. Samtidig gør håndhævelsesdirektivet ikke op med EU-Domstolens kontroversielle fortolkning i Laval-dommene af udstationeringsdirektivet, som et loft over de udstationerede arbejdere rettigheder.²⁵⁸

Selvom håndhævelsesdirektivet tydeliggør, hvad der menes med en oprigtig udstationering, forholder direktivet sig ikke til, hvor lang tid en midlertidig udstationering kan vare, og til hvilke midler man kan bruge for at kontrollere, om udstationeringen rent faktisk er midlertidig. Håndhævelsesdirektivet gør heller ikke op med den uoverensstemmelse, der er mellem udstationeringsdirektivet og direktivet omkring koordinering af sociale ydelser. I direktivet om koordinering af sociale ydelser er der meget klare definitioner for, hvordan udstationerede og vikarer skal behandles, mens udstationeringsdirektivet har mere uklare regler. Derudover stopper håndhævelsesdirektivet ikke den praksis, at man kan bruge udstationeringsdirektivet til at regelshoppe og derved betale sociale bidrag i det medlemsland, hvor man slipper billigst. Direktivet stopper heller ikke praksissen med falske selvstændige. Vigtigst af alt afklarer direktivet ikke, hvordan de sociale rettigheder står overfor de økonomiske rettigheder.²⁵⁹

²⁵⁷ <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-juncker---political-guidelines.pdf>

²⁵⁸ IP/A/EMPL/ST/2009-11: 6: 7

²⁵⁹ Directorate-General for internal policies, Policy department A, (2016) : 45

Kommissionen foreslår i sin revision af udstationeringsdirektivet, at man udskifter kravet om, at udstationerede arbejdere skal have en løn, der svarer til mindstelønnen i den nationale lovgivning med et krav om ens vederlag. Kravet om ens vederlag vil betyde, at de udstationerede arbejdere skal lønnes i overensstemmelse med den gældende lov eller almengyldige overenskomst. Skiftet fra at tale om minimumsløn til at tale om vederlag kan blive vigtig, da man med brugen af vederlag understreger, at man bruger et bredere lønbegreb, der giver de udstationerede arbejdere samme fordele som ansatte i modtagerlandet. Konkret betyder det, at de udstationerede arbejdere vil få ret til de samme ekstrabetalinger og bonusser, som de lokalt ansatte, ret til løn efter erfaring osv., forudsat at de almengjorte overenskomster eller nationale lønlove indeholder sådanne rettigheder.²⁶⁰

Revisionsforslaget giver medlemslandene mulighed for at lovgive om kædeansvar inden for alle brancher. Samtidig foreslår man også at gøre de ligebehandlingsregler, man har vedtaget for vikarer, gældende for de udstationerede arbejdere. Konkret betyder det, at hvis en vikar udlejes til en virksomhed, der derefter udstationerer vikaren, så skal den udstationerede vikar (stadig) have samme løn- og arbejdsvilkår som i overenskomsten, der gælder for den virksomhed, som vikaren ender med at arbejde hos (bemærk, at her behøver overenskomsten ikke være almengjort for at gælde for vikaren).

I revisionsforslaget forsøger man også at fjerne mismatchet mellem reglerne for koordinering af de sociale sikkerhedssystemer og reglerne for udstationerede medarbejdere. Konkret betyder det, at Kommissionen foreslår, at arbejdere, der er udstationeret i det samme land i to år, skal være dækket af modtagerlandets regler for arbejdssikkerhed.²⁶¹

Forslaget giver således medlemslandene bedre muligheder for at bekæmpe social dumping ved at indføre kædeansvar og ved at vedtage mere præcise lønlove og dermed sikre, at de udstationerede arbejdere får ret til løn efter erfaring osv., som andre medarbejdere også har ret til. Dermed kan man mindske den konkurrencefordel, der kan være for useriøse virksomheder ved at bruge udstationeret arbejdskraft, da de ikke længere kan slippe afsted med kun at betale lovens minimumslønninger.

Det er dog usikkert, om revisionen af direktivet bliver vedtaget. 11 landes parlamenter, hovedsageligt østeuropæiske, men også det danske parlament, har givet direktivet et "gult" kort til det. Det gule kort betyder, at man mener, at direktivet går for langt i forholdt til subsidiaritetsprincippet. Samtidig har man fra fransk side truet med at undlade at følge de nuværende regler, hvis ikke der vedtages nogle nye. Kommissionen har lagt op til at gå videre med direktivet på trods af de 11 gule kort for nationale parlamenter.²⁶² Hvis direktivet skulle ende med

²⁶⁰ Directorate-General for internal policies, Policy department A, (2016): 46

²⁶¹ Directorate-General for internal policies, Policy department A, (2016): 46

²⁶² <https://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/brussels-ready-to-overrule-eastern-europe-on-posted-workers-directive/>

at blive vedtaget, ser det ud som om, at muligheden for at bruge udstationeringsreglerne som løftestang for social dumping bliver mindre.

5.3 SVERIGES RATIFICERING AF ILO KONVENTION 94

Sverige er i gang med at ratificere ILO konvention 94 som et led i kampen mod social dumping. Danmark, Finland og Norge ratificerede konventionen allerede i 1950'erne og 1960'erne.²⁶³ ILO konvention 94 fastslår, at kontrakter mellem offentlige myndigheder og private virksomheder inden for forskellige brancher skal indeholde regler, der sikrer, at de løn- og arbejdsvilkår, som de ansatte på projekterne har, er i overensstemmelse med lovgivningen eller overenskomsten.²⁶⁴ I 2015 udkom en betænkning, hvori man gennemgår mulighederne for at ratificere konventionen samtidig med, at man tager hensyn til den svenske arbejdsmarkedsmodel. I betænkningen foreslås det blandt andet, at man gør det muligt for offentlige myndigheder, der har uddelegeret en opgave igennem offentlige udbudskontrakter, at kontrollere om man lever op til de gældende overenskomster i arbejdet. Betænkningen foreslår ligeledes, at det skal være obligatorisk for offentlige udbydere at stille særskilte arbejdsretslige krav, hvis der er en risiko for, at de ansatte vil blive tilbudt unfair arbejdsvilkår. Samtidig foreslås det også, at det skal være obligatorisk for myndigheder, der sender opgaver i udbud, at stille særskilte krav til løn, ferie og arbejdstid. Derudover foreslås det i betænkningen, at de offentlige myndigheder skal have lov til at stille endnu flere krav, hvis de skulle ønske det. Kravene i kontrakterne skal fastsættes efter mindsteniveauerne som følge af lovgivningen eller de centrale overenskomster.²⁶⁵

Når det kommer til at stille krav til virksomheder, der skal udstationere arbejdskraft til Sverige for at løse opgaven, foreslår betænkningen, at man kun har lov til at stille krav om den "hårde kerne", hvilket vil sige løn, ferie og arbejdstid. Det foreslås også, at man gør det obligatorisk at skrive kravet om at leve op til minimumsbestemmelserne i loven eller de centrale overenskomster ind i hovedentreprenørernes aftaler med underleverandørerne.²⁶⁶

5.4 DEN FÆLLES INDSATS MOD SOCIAL DUMPING I DANMARK UDLØBER I 2018

Arbejdstilsynets, skattevæsenets og politiets fælles indsats mod social dumping i Danmark er som tidligere nævnt midlertidig og udløber i 2018. Indsatsen har været relativt succesfuld, og det ser ud som om, at man i løbet af projektet har fået opbygget en vis ekspertise. Projektet har i hvert fald år for år øget mængden af opdaget manglende eller mangelfuld skattebetaling. I 2015 identificerede man i projektet manglende skattebetaling for 237 mio. DKK²⁶⁷, og i 2016 har indsatsen frem til

²⁶³ http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312239

²⁶⁴ http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312239

²⁶⁵ Statens offentliga utredningar, 2015 : 11-14

²⁶⁶ Statens offentliga utredningar, 2015: 11-14

²⁶⁷ <http://www.fagbladet3f.dk/nyheder/66f37e3fb5b44d9c8b6ec84f576d6ae7-20161010-nu-har-skat-scoret-700-millioner-kroner-paa-at-bekaempe-social-dumping>

august opdaget manglende skattebetaling for 267 mio.²⁶⁸ I 2018, når den midlertidige bevilling er udløbet, falder bevillingen til dette arbejde betragteligt.²⁶⁹ Den midlertidige bevilling skal forlænges eller gøres permanent, hvis ikke den fælles myndighedsindsats skal stoppe. Hvis indsatsen stopper, må de 'useriøse' virksomheder forventes at få lettere spil til at begå social dumping.

²⁶⁸ <http://www.fagbladet3f.dk/nyheder/66f37e3fb5b44d9c8b6ec84f576d6ae7-20161010-nu-har-skat-scoret-700-millioner-kroner-paa-at-bekaempe-social-dumping>

²⁶⁹ Beskæftigelsesministeriet 2015-2016

6. LITTERATUR

7.1 RAPPORTER

Alsos, K., & Eldring, L, (2014). Solidaransvar for lønn. Fafo

Arbeids- og inkluderingsdepartementet, (2010). Allmenngjøring av tariffavtaler Sluttrapport.

Arbeidstilsynet, (2015). Felles årsrapport- 2015 mellom arbeidstilsynet, NAV, politiet og skatteetaten for styrket innsats mot arbeidsmarkeds kriminalitet.

Arbetsmiljöverket, (2014). Årsredovisning.

Andersen, S. K., Dølvik, J. E., & Ibsen, C. L, (2014). De nordiske aftalemodeller i åbne markeder – udfordringer og perspektiver. Fafo

Beskæftigelsesministeriet, (2012). Rapport fra Udvalget om modvirkning af social dumping.

Dølvik, J. E., Eldring, L., & Ødegård, A. M, (2005). Lavlønnskonkurranse og sosial dumping. Udfordringer for det seriøse arbeidslivet. Oslo, Fafo.

Eldring, L., Ødegård, A. M., Andersen, R. K., Bråten, M., Nergaard, K., & Alsos, K, (2011). Evaluering av tiltak mot sosial dumping. Oslo, Fafo.

Jonsson, C. M., & Larsson, G, (2013). Gäst i verkligheten – om utstationerad arbetskraft i praktiken. Stockholm: LO.

Kommunernes Landsforening (KL), (2015) " Opsamling på spørgeskemaundersøgelse om kommunernes brug af arbejdsklausuler og sociale klausuler i udbud"

Paradis, T. (2014), Social dumping - hotet mot den svenska modellen. Lunds Universitet.

Statens Offentliga Utredningar, (2016). Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse.

Trafikstyrelsen, (2014). Redegørelse fra arbejdsgruppen om "Social dumping" indenfor luftfart.

Trygstad, S,C., Andersen, R,K., Hagen, I,M., Nergaard, K., Nicolaisen, H., Steen, J,R,. (2014). "Arbeidsforhold i utelivsbransjen". Fafo.

Trygstad, S,C., Bråten, M, Nergaard, K., Ødegård, A, M,. (2012) "Vil tiltakene virke? Status i renholdsbransjen 2012". Fafo.

Vero skat, (2016). GRÅ EKONOMI ÖVERVAKNINGSSSTATISTIK 2015

Wixforth, S & Cremers, J. (2015) " Social considerations in Public Procurement A political choice!"
European Federation of Building and Woodworkers.

7.2 VIDENSKABELIGE ARTIKLER

Alho, R, (2013). Trade union responses to transnational labour mobility in the Finnish-Estonian context. Nordic Journal of Working Life Studies, 3(3), 133.

Andersen, S. K., & Arnholtz, J, (2013). Udfordringen fra øst--Fagforeningsstrategier og den østeuropæiske arbejdskraft. økonomi & Politik, 86(1).

Brekken, T., Søberg, M., Winge, A, (2015) Erfaringer fra Arbeidstilsynetstilsyn mot sosial dumping. Kompass Tema nr. 1

Jacqueson, C, (2009). Social dumping i EU-på vej mod en social markedsøkonomi?. Juristen.

Thorkildsen, T., Carlsen, T, O, (2014). Om begrepet sosial dumping. Arbeidsrett vol. 11 nr. 2 2014.

Thörnquist, A, (2013). False (Bogus) Self-Employment in East-West Labour Migration. ThemES- Themes on Migration and Ethnic Studies. Linköping, Sweden.

Tilly, P, (2007). Social Europe and European social policies. Origins, challenges and instruments. Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve

7.3 BØGER

Arnholtz, J., & Andersen, S. K, (2016). Udenlandske virksomheder og udstationerede arbejdstagere.

Kristiansen, J, (2013). Aftalemodellen og dens europæiske udfordringer. Jurist og økonomforbundets forlag. København K.

Støstad, Jan-Erik (2013), Sosial dumping. Trues den norske modellen? Gyldendal

7.4 BOGKAPITLER

Ahlberg, K, (2013), Finland. Arbeidstilsynenes roller, strategier og redskaper i arbeidet mot sosial dumping: En nordisk pilotstudie. Nordic Council of Ministers.

Ahlberg, K, (2013), Sverige. Arbeidstilsynenes roller, strategier og redskaper i arbeidet mot sosial dumping: En nordisk pilotstudie. Nordic Council of Ministers.

Eldring, L. Norge, (2013). Arbeidstilsynenes roller, strategier og redskaper i arbeidet mot sosial dumping: En nordisk pilotstudie. Nordic Council of Ministers.

Ibsen, F, (2014), Det fagretslige system. Arbejdsmarkedsregulering. 1. udgave. Jurist og økonomforbundets forlag. København K.

Jørgensen, H & Larsen, F, (2014). Ny politisk institutionel regulering: reformer, partsindflydelse og dansk model. Arbejdsmarkedsregulering. 1. udgave. Jurist og økonomforbundets forlag. København K.

Pedersen, K, (2013). Danmark. Arbejdstilsynenes roller, strategier og redskaper i arbeidet mot sosial dumping: En nordisk pilotstudie. Nordic Council of Ministers.

7.5 ANDRE OFFICIELLE DOKUMENTER

Beskæftigelsesministeriet, (2008). Redegørelse til Folketingets Europaudvalg og arbejdsmarkedsudvalg om EF-domstolens afgørelse i Laval-sagen og Viking Line-sagen

Beskæftigelsesministeriet, (2008). Vurdering af Luxembourg-dommen i relation til retstilstanden i Danmark på udstationeringsområdet.

Beskæftigelsesministeriet, (2015-2016). L 1 endeligt svar på spørgsmål 179

Beskæftigelsesudvalget (2015-2016). "Afrapportering af myndighedsindsatsen for ordnede forhold (social dumping) 2012 – 1. halvår 2016". Bilag 283.

Cirkulære om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter. Retsinformation.

DIRECTIVE 2008/104/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 November 2008 on temporary agency work

EU-Domstolen, (1990). Sag C-113/89: Rush Portuguesa Ld mod Office national d'immigration

EU-Domstolen, (1991). Sag C-76/90: Manfred Säger mod Dennemeyer & Co. Ltd

EU-Domstolen (2015) Sag C-396/13 Sähköalojen ammattiliitto

EU Kommissionen, (1993). Green Paper European Social Policy – Options for the Union

EU Kommissionen, (2016). MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET.

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2005/29/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked og om ændring af Rådets direktiv 84/450/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF, 98/27/EF og 2002/65/EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 (direktivet om urimelig handelspraksis)

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 593/2008 af 17. juni 2008 om lovvalgsregler for kontraktlige forpligtelser (Rom I)

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1072/2009 af 21. oktober 2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel (EØS-relevant tekst)

Directorate-General for internal policies, Policy department A, (2010) The impact of the ECJ judgment on Viking, Laval, Rüffert and Luxembourg on the practice of collective bargaining and the effectiveness of social action.

Directorate-General for internal policies, Policy department A, (2016). Posting of Workers Directive – current situations and challenges.

Finansministeriet, (2012). Aftaler om Finansloven for 2012.

Living and Working in Sweden. Arbetsförmedlingen.

Nordens Fackliga Samorganisation, (2011). ARBETSKRAFTENS RÖRLIGHET & SOCIAL DUMPNING UTMANINGAR FÖR DEN NORDISKA ARBETSMARKNADSMODELLEN - BILAGOR

Norges regering, (2015). Strategi mot arbeidslivskriminalitet. Regeringen.no

Ot.prp. nr. 88 (2008-2009) Om lov om endringer i allmenngjøringsloven m.m. (solidaransvar mv.)

Prop. 2012/13:71. Anmälningsskyldighet vid utstationering.

Regeringen, (2013). Aftale om kommunernes økonomi for 2014

Rådets forordning (EF) nr. 1225/2009 af 30. november 2009 om beskyttelse mod dumpingimport fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Fællesskab.

Skatteministeriet, (2015-2016). endeligt svar på spørgsmål 588.

St.prp. nr. 100 (1991-92) Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992

Svartarbete och social dumpning. Förslag på personalliggare i ytterligare verksamheter. Bilaga till dnr. 1 31 575009-15/113

7.6 INTERNETKILDER

<https://www.airbnb.dk/hospitality>

https://www.airbnb.dk/host?p1_b=1

<http://www.altinget.dk/arbejdsmarked/artikel/polens-ambassadoer-40-kr-i-timen-er-ikke-social-dumping>

<http://www.altinget.dk/arbejdsmarked/artikel/hjort-afviser-at-kalde-40-kr-i-timen-for-social-dumping>

<http://www.arbejdstilsynet.no/fakta.html?tid=232120/>

<https://arbejdstilsynet.dk/da/tilsyn/tilsynsformer/tilsyn-udenlandske-virksomheder-social-dumping/indsatser-2015>

https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/15-11-16_seriositetskrav_-_bestemmelser.pdf

<http://bm.dk/da/Aktuelt/Nyheder/Arkiv/2013/07/Borgere%20og%20virksomheder%20skal%20tjekke%20registrering%20af%20udenlandsk%20rengoring.aspx>

<http://byggerietssamfundsansvar.dk/god-praksis/vurder-leverandorer-og-samarbejdspartnere/odense-kommune-bygger-pa-tillid-og-brunsviger>

<http://bygtek.dk/artikel/byggeri/social-dumping-for-22-mio>

<http://www.dagbladet.no/2011/01/19/nyheter/renhold/innenriks/arbeidsliv/regjeringen/15113624/>

http://www.dagbladet.no/2011/02/22/nyheter/adecco/innenriks/arbeidsliv/oslo_kommune/15530673/

<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-junker---political-guidelines.pdf>

<https://euobserver.com/economic/134433>

<https://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/brussels-ready-to-overrule-eastern-europe-on-posted-workers-directive/>

<https://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/france-threatens-to-stop-applying-eu-law-on-posted-workers/>

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-344_da.htm

<http://www.fagbladet3f.dk/temaer/metro/3daf3a03477a46aea18347d76878601e-20150114-metroen-indfoerer-heftige-boeder-for-loensnyd>

<http://www.fagbladet3f.dk/nyheder/fagligt/cec51c422b0f4b1a810c1b3f1e77262f-20140924-drastisk-fald-i-udenlandske-firmaers-skattegaeld>

<http://www.fagbladet3f.dk/nyheder/66f37e3fb5b44d9c8b6ec84f576d6ae7-20161010-nu-har-skat-scoret-700-millioner-kroner-paa-at-bekaempe-social-dumping>

<https://fairforhold.kk.dk/artikel/indsatsteam-mod-social-dumping>

<https://fairforhold.kk.dk/artikel/k%C3%B8benhavns-kommune-arbejder-fair-forhold-dig-og-din-arbejdsplads>

http://www.fcfp.se/?page_id=43

<http://www.fyens.dk/erhverv/OVERBLIK-Punktum-saettes-i-sag-om-Restaurant-Vejlegaarden/artikel/2700860>

<http://huvudansvar.byggnads.se/varfor/>

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312239

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312239

<https://www.information.dk/telegram/2015/07/ryanair-aabne-nye-ruter-danmark-trods-baselukning>

<https://www.nrk.no/norge/sykehjems-suksess-driver-ulovlig-1.7512399>

<http://nyheder.tv2.dk/samfund/2015-02-03-lo-slaeber-ryanair-i-retten>

<http://nyheder.tv2.dk/samfund/2015-07-01-tidslinje-forstaa-ryanair-sagen-paa-fem-minutter>

<http://nyheder.tv2.dk/krimi/2016-09-30-3f-anmelder-mulig-metromafia-til-politiet-vidner-fortaeller-om-kokainleverancer>

https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/innsikt/sosial_dumping/treparts-bransjeprogram/id2339870/

<http://www.samarbeidmotsvartokonomi.no/Hvagj%C3%B8rvi.aspx>

<http://www.sua.no/>

<http://www.tyosuojelu.fi/web/sv/gra-ekonomi/personkort-och-skattenummer>

https://www.uber.com/legal/community-guidelines/en/?_ga=1.16451504.740170190.1472468391

<http://uberdanmark.com/make-more-during-times-of-high-demand/>

http://www.ugebreveta4.dk/dramatisk-nedskaering-af-arbejdstilsynet_19848.aspx

http://www.ugebreveta4.dk/fagbevaegelsen-vandt-kun-en-halv-sejr-over-ryanair_20336.aspx

<https://www.upwork.com/i/howitworks/freelancer/>