

2025-09-19 diarienummer A2025/00273

Arbetsmarknadsdepartementet

Remissvar över slutbetänkandet Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete (SOU 2025:25)

Sammanfattning

Veidekke Entreprenad AB menar att delegationens slutbetänkande inte ger regeringen underlag att forma en reformagenda för ett effektivt och verkningsfullt arbete mot arbetslivskriminalitet. Veidekke menar att slutbetänkandet kännetecknas av:

- Bristfällig problemanalys
- Svag analys av myndigheternas ineffektiva arbetssätt och felaktiga organisering
- Underlåtelse att diskutera arbetsmarknadsparternas roll och ansvar
- Flera missriktade förslag
- Otillräckligt lärande av Finland och Norge

Veidekke Entreprenad AB menar att en grundförutsättning för effektiva insatser mot arbetslivskriminalitet är att Sverige, likt Finland går från en reaktiv till en proaktiv strategi. I följande remissvar analyseras delegationens slutbetänkande. Avslutningsvis lämnas ett flertal förslag.

Veidekke är Skandinavien fjärde största entreprenadbolag med en omsättning på ca 41 mdr NOK (2024). Veidekke har lång erfarenhet av att arbeta systematisk med frågor som rör arbetslivskriminalitet.

Stockholm den 19 september

Veidekke Entreprenad AB

Marcus C Nilsson
Koncerndirektör
VO Infrastruktur, Sverige

Martin Gadd
Koncerndirektör
VO Bygg, Sverige

Lennart Weiss
Kommersiell direktör

Bristfällig problembeskrivning

Utländsk arbetskraft

Delegationen menar att arbetslivskriminaliteten i Sverige i flertalet fall är förknippad med individer som saknar arbets- och uppehållstillstånd. Det är en felaktig ingång i frågeställningen. Tredjelandsmedborgare, utan erforderliga tillstånd, är en förhållandevis marginell företeelse, även om den gruppen förvisso utsätts för ett grövre sorts utnyttjande.

En mer korrekt problemanalys är att arbetslivskriminalitet inom byggbranschen är en mängdbrottslighet med generell, närmast uteslutande, koppling till användningen av utländsk arbetskraft, som inte är fackligt organiserad. Veidekkes fördjupande bolagsutredningar visar att detta gäller oavsett om den utländska personalen finns i utlandsregistrerade eller i svenska aktiebolag.

De flesta utländska yrkesarbetare har en gedigen yrkeskompetens och lång arbetslivserfarenhet från branschen. I dagens bristsituation råder inget tvivel om att EU:s inre marknad bidrar till att klara arbetskraftsförsörjningen. Det är dock ett faktum att den utländska arbetskraften utsätts för systematiskt fusk avseende löner, sociala ersättningar och arbetstider. Inte sällan har företag som använder utländsk arbetskraft som konkurrensmedel drygt 30 procent lägre personalkostnader jämfört med bolag som följer kollektivavtal och lag. (Omvänt betyder det att ett bolag som följer kollektivavtal och lag har ca 45 procent högre personalkostnader, jämfört med ett fuskande bolag.) Med fusket följer ett högt socialt pris för den enskilde. Räkneexemplet ovan visar att fusk och kriminalitet på ett påtagligt sätt snedvrider konkurrensen på byggmarknaden. Fusk som eskalerat till en omfattande mängdbrottslighet göder per automatik den organiserade brottsligheten, något som verifieras av Ekobrottsmyndighetens problemanalys av nuläget.

Arbetslivskriminalitet består av principiellt olika företeelser

Delegationen misslyckas med att leverera en pedagogisk och relevant beskrivning av de olika företeelser som faller under rubriken arbetslivskriminalitet. I bilaga 1, Veidekkes seriositetstrappa, ges en översiktlig bild av de olika aspekter som kan sorteras in under begreppet arbetslivskriminalitet.

Arbetslivskriminaliteten är med andra ord en mångfacetterad problematik. Fusk med löner, skatter och sociala villkor har en påtagligt negativ effekt på de seriösa företagens konkurrensvillkor. Andra aspekter, som underlåtelse att erlagga lagstadgade inkomstskatter och moms, försäljning av bluffakturor med syfte att tvätta pengar från annan brottslig verksamhet eller medvetet sätta företag i konkurs med syfte att "mjölka" den statliga inkomstgarantin, får stora konsekvenser för det allmänna och underminerar finansieringen av gemensamma välfärdstjänster.

Ansaret för rådande problem delas tungt mellan arbetsmarknadens parter och statens myndigheter. Tyvärr lyckas inte slutbetänkandet leverera en klagörande analys till varför parter och myndigheter misslyckas med sitt uppdrag.

Myndigheternas tillkortakommanden

För att motverka kriminalitet inom byggbranschen krävs specialistkompetens och en förmåga att göra kvalificerade undersökningar av bolag och nyckelpersoner. Som framgår av Veidekkes seriositetstrappa fordras en förmåga att göra detta genom hela problemkedjan. För att mota den organiserade brottligheten krävs tillgång till rättsdatabaser och att det fortlöpande görs bakgrundskontroller av huvudmän och nyckelpersoner. (I dagsläget förhindras detta till följd av en dom i HD från den 25 februari 2025.) På en annan nivå krävs löpande uppföljning av skattestatus och sociala avgifter samt arbetarnas arbets-, anställnings- och boendevillkor i Sverige. Det fordras också rutiner för att säkerställa att tredjelandsmedborgare har rätt att vistas i landet och att individer från säkerhetshotande länder inte har möjlighet att arbeta på projekt av samhällsviktig karaktär.

Som flera färska analyser visar, senast från Riksrevisionen (RiR) och Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), se exempelvis RiR 2025:18, *Skatteverkets åtgärder mot svartarbete*, RiR 2025:21, *Arbetsrättsliga villkor i offentlig upphandling* samt ISF 2025:4, *Rätt socialförsäkring vid utlandsarbete*, misslyckas svenska myndigheter med sitt grundläggande uppdrag, att säkerställa att rådande regelverk upprätthålls.

Refererade analyser men också exempelvis Bygghandelskommissionens slutrapport från 2022 (*Från svart till vitt – vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen*) visar att myndigheternas arbete präglas av ineffektivitet, att erforderliga resurser saknas och/eller att man saknar relevant kompetens. Detta förefaller gälla från informationshämtning och analys till kontroll och uppföljning. Detsamma gäller för det ständigt återkommande temat "bristande samordning". Ingenting tyder på att situationen förbättrats nämnvärt med införandet att statens A-krimcenter 2021. Rådande brister kan belysas med några exempel från verkligheten:

Exempel 1, oförmåga att kontrollera inbetalning av sociala avgifter

Huvudregeln inom EU är att sociala avgifter ska betalas i arbetslandet. Regelverket ger utrymme för undantag som innebär att de sociala avgifterna kan betalas i hemlandet, när företagets verksamhet till dominerande del bedrivs i hemlandet eller när arbetstagaren normalt arbetar i två länder eller fler. (När så sker ska ett så kallat A1-intyg uppvisas i arbetslandet.) Till skillnad från Sverige delas kostnaden (inbetalningsansvaret) mellan arbetsgivare och anställda i princip alla länder inom EU. I en del länder svarar de anställda till och med för merparten av socialförsäkringsavgiften.

ISF:s analys visar att uppföljningen av rådande regelverk är mycket bristfällig. Utlandsregistrerade bolag med **all verksamhet** i Sverige uppger regelmässigt felaktiga uppgifter i hemlandet för att få A1-intyg utfärdade för sina anställda. Således är det i nuläget osäkert om den andel av de sociala avgifterna som ska betalas i hemlandet är korrekta. Vidare får de anställda betala sin personliga andel av socialförsäkringsavgiften med sin egen bruttolön. Detta missgynnar utländsk personal. (Med lön menas enligt gällande kollektivavtal "bruttolön, exklusive sociala avgifter" vilket således endast tillämpas för svenska yrkesarbetare.) Den samlade effekten blir att den enskildes socialförsäkringskydd i många fall är bristfälligt samtidigt som det utlandsregistrerade bolaget får en

konkurrensfördel gentemot svenska bolag med egna yrkesarbetare som fullt ut erlägger de anställdas sociala avgifter.

- Försäkringskassans ansvar i samband med utstationerad personal, är att granska A1-intyg, för att säkerställa att alla individer är socialförsäkrade och i **rätt** land. Detta sker inte.^{1 2}
- Försäkringskassan återkopplar inte till Skatteverket efter att Skatteverket överlämnat ärenden med felaktigt utfärdade A1-intyg.
- Försäkringskassan underlåter också att vidta åtgärder när ärenden överlämnas av enskilda företag.

Exempel 2, oförmåga att följa upp korrekt skattskyldighet vid utstationering samt bristfälliga rutiner och arbetssätt hos berörda myndigheter

Arbetsmiljöverket (AMV) är den myndighet som har ansvaret för att registrera utländsk personal. Detta sker i det så kallade utstationeringsregistret. Av registret framgår hur lång varaktighet ett projekt har och således vilken skattestatus som den enskilde har beroende på om projektet har "fast driftsställe" (skattskyldighet från dag 1), om 183-dagarsregeln är tillämplig eller om uppdraget är att betrakta som bemanning (skattskyldighet från dag 1). Denna information överförs inte från AMV till Skatteverket (SKV).

En förutsättning för att skatt överhuvudtaget ska kunna erläggas är att den enskilde har ett samordningsnummer. Så gott som all personal som kommer till Sverige saknar samordningsnummer vid ankomsten. För att inte störa produktionen ställer ID 06 ändå ut ett tillfälligt kort (3 månader) som ger tillträde till arbetsplatsen. I många fall är processen inte klar efter tre månader med följd att ID 06 ställer ut ett nytt tillfälligt kort. När SKV:s process äntligen är klar har den enskilde i många fall lämnat landet. Som jämförelse kan nämnas att i Finland är det endast tillåtet att arbeta som utstationerad om den enskilde har ett giltigt skattekort. Finska Skatteverket klarar att utfärda ett sådant kort inom några få dagar. Enligt SKV:s hemsida tar processen i Sverige 6 – 8 veckor, något man i många fall inte klarar.

Arbetsmiljöverket har också ett ansvar att granska om ett utstationeringsärende handlar om korrekt eller falsk utstationering. Detta kräver större utredningar. Ett grundläggande villkor för utstationering är att bolaget har samma verksamhet i hemlandet. Kontroll måste därför göras av verksamhetens art i hemlandet, ifall utstationering utförs under begränsad tid, ifall de utstationerade förväntas återuppta sina ordinarie arbeten, ifall en utstationerad individ ersätter en annan individ, ifall traktamente och boende är betalda av arbetsgivaren. Inget av detta görs idag. Därmed ställs det heller inte ut några sanktionsavgifter. Inget av detta tas upp i slutbetänkandet.

¹ Inom tre månader från utfärdandet kan svenska Försäkringskassan ogiltigförklara ett A1-intyg. Efter tre månader från utfärdandet kan Försäkringskassan lämna över ärendet till utfärdande lands försäkringskassa för utredning.

² Rapport 2025:4 av Inspektionen för socialförsäkringen. "Rätt socialförsäkring vid utlandsarbete. En granskning av Försäkringskassans och Skatteverkets hantering av A1-intyg".

Arbetsmiljöverket har idag endast mandat att göra utredningar i samband med fysiska arbetsplatskontroller. Det betyder att man inte kan göra skrivbordsutredningar baserat på tips, något som gör det grundläggande kontrollarbetet trögt och ineffektivt.

På ett mer generellt plan kan ifrågasättas om Arbetsmiljöverket är rätt myndighet att samordna myndigheternas insatser på detta område. Arbetslivskriminalitet är till sin kärna en form av ekonomisk brottslighet. AMV har expertkompetens inom arbetsmiljöområdet. ***Mycket talar för att samordningen antingen bör ligga under en ny myndighet specialiserad på arbetslivskriminalitet eller under Skatteverket som besitter relevant kompetens inom skatterelaterad och ekonomisk brottslighet.***

Exempel 3, oförmåga att säkerställa korrekt nationalitet för tredjelandsmedborgare och tillåtelse att arbeta i Sverige

För medborgare utanför EU (tredjelandsmedborgare) finns idag krav på arbets- och uppehållstillstånd, följt av krav på anställningsbevis samt uppvisande av pass och visum. Särregler gäller för tillfälliga vistelseperioder (tre månader). För byggsektorn ("construction-related temporary work") gäller vissa specialregler med syfte att underlätta för entreprenader inom EU. Regelverket är dock komplicerat och lämnar utrymme för tolkningar. Kontrollansvaret ligger idag på det enskilda företaget som sällan är rustade att klara sin uppgift.

Ett välkänt problem är att Migrationsverket brottas med långa handläggningstider vilket ger stort utrymme för fusk. (Ett inte helt ovanligt exempel är att tredjelandsmedborgare som finns på ett projekt med längre varaktighet än tre månader, skickas hem tillfälligt för att sedan återvända och arbeta på samma projekt igen inom tremånadersgränsen.)

Som en följd av rådande brister finns idag ett okänt antal personer från tredjeland på svenska byggprojekt utan erforderliga tillstånd. Dessa personer kan i vissa fall vara från Ryssland, Kina eller Iran, d v s länder som av SÄPO pekas ut som nationellt säkerhetshot. Medborgare från dessa länder finns idag med stor sannolikhet även på projekt som klassas som skyddsobjekt eller faller under rubriken "kritisk samhällsinfrastruktur". Med dagens komplicerade regelverk, oklara ansvarsfördelning mellan företag och myndigheter samt långsamma handläggningstider lämnas fältet öppet för kriminella upplägg. I vissa fall är dessa även ett verktyg för säkerhetshotande verksamhet.

Inget av dessa tre exempel beskrivs på ett utredande och tydligt sätt i delegationens slutbetänkande vilket styrker bilden av en svag nulägesanalys och en oförmåga att tränga djupare in i orsakerna till myndigheternas tillkortakommanden.

Parternas tillkortakommanden

En grundbult i den svenska arbetsmarknadsmodellen utgörs av parternas ansvar för att reglera villkoren på arbetsmarknaden via kollektivavtal. Med möjligheten att reglera villkoren följer också ett ansvar att säkerställa att villkoren efterlevs via "övervakning och kontroll". Det är uppenbart att det andra ledet inom ramen för den så kallade "partsautonomin" fungerar bristfälligt. En grundläggande förklaring är att problemet med fusk och kriminalitet har stark koppling till utländsk arbetskraft, som i allmänhet inte är fackligt organiserad. Partsmodellen

är med andra ord illa rustad för en situation där den fackliga organisationsgraden är låg eller obefintlig. Detta grundläggande problem diskuteras endast i förbigående i delegationens slutbetänkande.

Frageställningen kan också analyseras utifrån det så kallade "garantiansvaret" som gäller för utstationerad personal. Med den svenska modellen har fackföreningarna huvudansvaret för att kontrollera anställnings- och arbetsvillkor. EU:s medlemsstater ska **garantera** att samma villkor råder för utstationerade anställda som för inhemska arbetare inom samma område. I kollektivavtalsländer, som Sverige, ska således arbetsmarknadens parter axla garantiansvaret. Det gör de inte.

Idag är det enbart fackförbundet Byggnads som granskar utlandsregistrerade bolag och de anställdas arbetsvillkor. Ombudsmän och förtroendevalda kopplade till Byggnads organisation "Svensk byggkontroll" har i flertalet fall erforderliga kunskaper för att utredningarna ska bli korrekta. Men förutom kollektivavtalsrelaterade frågor behöver utredarna även ha kunskap om skatteregler, EU:s regler om sociala avgifter samt kunskap om arbetsrätten i de olika EU-länderna. Det ligger i sakens natur att kontrollarbetet är resurskrävande och att det kan vara svårt att rekrytera personer med tillräcklig kompetens.

Frågan är också hur ansvaret bör fördelas mellan parterna för yrkesarbetare som inte är fackligt organiserad? Denna centrala frågeställning berörs knappast alls i delegationens slutbetänkande.

Erfarenheter visar också att andra fackförbund som gör granskningar saknar rätt kompetens vilket får till följd att man ofta hamnar helt fel. Som exempel förekommer att traktamente missförstås som lön.

I slutbetänkandet tas inte upp vad som fordras för att arbetsmarknadens parter ska kunna garantera villkoren för "construction-related temporary work", dvs den utstationerade personalens anställnings- och arbetstillstånd. Slutbetänkandet skriver inget om hur det omfattande utredningsarbetet ska finansieras. En fråga som rimligen borde ha analyserats är rimligheten i att fackliga medlemsavgifter ska finansiera utredningar som berör icke-medlemmar.

Sammanfattningsvis kan konstateras att delegationen misslyckats med att leverera en pedagogisk och adekvat beskrivning av rådande problem. Slutbetänkandet brister allvarligt i analysen av myndigheternas svaga prestationer. Det förefaller också som att delegationen inte haft viljan eller modet att problematisera den svenska arbetsmarknadsmodellen. Detta är särskilt anmärkningsvärt eftersom Arbetslivskriminalitet i så hög utsträckning har koppling till personer som inte är fackligt organiserade.

Med utgångspunkt från ovanstående lämnar Veidekke ett antal förslag varav flera hämtar inspiration från Norge och Finland. Förslagsdelen av detta remissvar inleds med att behandla tre förslag i delegationens slutbetänkande som måste anses som missriktade och felaktiga:

Missriktade förslag och oförmåga att lära av grannländer

Ansvar för papperslösa

Slutbetänkandet ägnar ett behjärtansvärt stort utrymme åt de papperslösas situation och föreslår att Diskrimineringsombudsmannen (DO) ska ges ett särskilt ansvar. DO arbetar dock huvudsakligen med diskrimineringsfall, inte med arbetsrätt, skattebrott och människoexploatering. För detta syfte krävs en helt annan expertis än vad DO besitter.

Isolerar man frågan till brottsofferperspektivet finns en god förebild i Finland som byggt upp en myndighet med namnet "Hjälpssystem för offer för människohandel" som ligger under Migrationsverket. Finlands arbetssätt har formats utifrån EU:s brottsofferdirektiv. Myndigheten besitter bred kompetens (bl. a juridisk) och arbetar bland annat med att utbilda personal på flygplatser och tullstationer, polis och andra berörda på olika myndigheter. I stället för att som i Sverige omedelbart utvisa papperslösa via Gränspolisen erbjuder den finska myndigheten boenden för papperslösa förr att det sättet skapa tillit, särskilt mellan polis och brottsoffer, som gör det möjligt att få information så att förövarna kan lagföras. Myndigheten samverkar också med Röda Korsets brottsofferjour som har särskilda enheter för brottsoffer på 31 lokala platser i Finland.

Som delegationen framhåller finns också sanktionsdirektivet (2009/52/EG om minimistandarder för sanktioner mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt) som ger papperslösa rätt till kollektivavtalsenlig lön. Detta direktiv som implementerades i svensk lag 2013 (lag 2013:644) har dock aldrig kommit till praktisk tillämpning. Inte heller i detta avseende förfaller DO vara rätt myndighet.

Efter finsk förebild bör ansvaret för papperslösa organiseras av en särskild myndighet med specialkompetens inom arbetslivskriminalitet. Myndigheten bör i sin tur samarbeta med det civila samhället.

Forskning via Brottsförebyggande rådet (BRÅ)

Delegationen föreslår helt korrekt ett närmare samband mellan forskningen och myndighetssektorn. Även på den punkten visar Finland vägen genom forskningsinstitutet HEUNI (European Institute for Crime Prevention and Control) som har till uppgift att främja forskning och policyutveckling kring kriminalitet och rättssystem. Genom ett nära samarbete med berörda myndigheter och parterna på arbetsmarknaden kan erfarenheter och brister i lagstiftningen snabbt fångas upp och föras vidare för initiativ av Justitiedepartementet.

Slutbetänkandet föreslår att Brottsförebyggande Rådet (BRÅ) ska ges i uppdrag att analysera om de åtgärder som sätts in mot arbetslivskriminalitet ger rätt resultat och löpande lämna förslag till åtgärder. Förslaget beaktar dock inte att BRÅ på flera decennier saknat påverkan på lagstiftningen. BRÅ arbetar mer med brottsofferfrågor, har aldrig gjort något arbete inom A-krim och saknar således kompetens inom detta specialområde.

Ett mer ändamålsenligt förslag vore att lägga uppgiften på Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) som inspirerat av finska HEUNI sedan några år tillbaka arbetar

både forskningsbaserat och rådgivande med dessa frågor. Inom KTH förefaller det fullt möjligt att förstärka nuvarande verksamhet med seniora forskare, som arbetar med djupgående forskning runt olika företagsformer, samt etablera en mer snabbfotad analystjänst med syfte att serva myndigheter och arbetsmarknadens parter med erfarenheter och exempel från andra länder.

Registerkontroller via Bolagsverket

I slutbetänkandet föreslås också att ansvaret för registerkontroller ska läggas på Bolagsverket. Det är ett illa genomtänkt förslag. Bolagsverket är idag en registrerande myndighet med liten eller obefintlig erfarenhet av att göra analyser eller bedriva kontroller.

För att registerkontroller ska ha någon vidare effekt är det nödvändigt att sammanställa och jämföra uppgifter från olika källor som konkursregistret, SKV:s skattedatabas, tullregistret etc. **En mer ändamålsenlig lösning vore att lägga ansvaret under Skatteverket** som dels har erfarenhet och kompetens inom ekonomisk brottslighet, dels finns representerade med kontor och personal över hela landet.

Övriga förslag

Förstärk samverkan mellan parter, myndigheter och forskning

Flera forskningsstudier från HEUNI och KTH (se exempelvis, *Finlands och Sveriges åtgärder mot arbetslivskriminalitet, människohandel och grå ekonomi*, KTH 2025) visar att Sverige ligger långt efter Norge och Finland när det gäller arbetet mot Arbetslivskriminalitet. På en generell nivå handlar det om brist på samordning, stuprörsorganisering, sekretesshinder men också en kulturellt betingad ovilja att samarbeta.

I Norge och Finland samarbetar bransch- och fackliga organisationer nära i dessa frågor. I Sverige finns en grundläggande misstro mellan parterna som i brist på konstruktiv samverkan inte sällan leder till oenighet och konflikt. Såväl Norge som Finland har en lång tradition av nära samarbete mellan polis och andra statliga myndigheter. Trots inrättandet av regionala A-krimcenter är samverkan mellan svenska myndigheter svag och hindras fortfarande av sekretesshinder och organisatoriskt revirtänkande.

När Sverige jämförs med våra närmaste grannländer är det uppenbart att det juridiska systemet i Sverige, både inom myndigheter och intresseorganisationer, agerar mer strikt efter försiktighetsprincipen. Finska och norska myndigheter förfaller tolka sekretesslagstiftningen annorlunda än motsvarande svenska. Där finska och norska myndigheter agerar rådgivande och ingripande är grundregeln i Sverige att endast yttra sig efter att ett formellt ärende avslutats. Sannolikt är detta en delförklaring till de svagheter i det offentliga tillsynsarbetet som beskrivs inledningsvis i detta remissvar.

Ekobrottsmyndigheten konstaterar i en aktuell lägesrapport att den organiserade brottsligheten ökat kraftigt i omfattning under senare år. Det förefaller sannolikt att detta har stark koppling till bristen på handlingskraft och tempo hos svenska myndigheter men också en svag koppling mellan parter, myndigheter och forskning. **Således behöver åtgärder vidtas med syfte att etablera en effektiv**

samverkan mellan arbetsmarknadens parter, mellan statliga myndigheter och att dessa i sin tur samverkar med varandra och den oberoende forskningen.

Inför "fenomenbaserad offentlig förvaltning"

För att arbetet mot arbetslivskriminalitet ska bli effektivt krävs att staten tar ett övergripande ansvar för samordningen. Från Finland kan hämtas ett nytt sätt att tänka och arbeta som inspirerats av den finska riksdagens framtidsankesmedja, Sitra. ***Arbets sättet kallas "fenomenbaserad förvaltning"*** och bidrar med ett nytt sätt att organisera politik, beslutsfattande och myndighetsarbete.³

I stället för att angripa komplexa samhällsutmaningar inom ett visst ministerium, organiseras insatser utifrån ett konkret problem (fenomenet), med gemensamma mål, budgetar och tvärsektoriellt arbete, se vidare bilaga 2, Sitra 2018, *En fenomenbaserad offentlig förvaltning*.

Ersätt dagens samordningsnummer med obligatoriskt skattekort

I Sverige tar det idag upp till två månader innan SKV utfärdat ett samordningsnummer för en utländsk yrkesarbetare. Samordningsnumret är en förutsättning för att arbetsgivaren ska kunna rapportera den anställdes lön och betala in skatt till Skatteverket.

Som framgår av exempel 2 ovan innebär SKV:s långsamma handläggningstider att ID06 tvingas utfärda tillfälliga id-kort som används för närvaroregistrering på byggarbetsplatser. Tillfälliga kort kan ställas ut i maximalt sex månader. Förfaringsättet öppnar för fusk med inkomstskatten.

Sverige bör ersätta dagens system med samordningsnummer och skyndsamt implementera en nationell variant av det finska skattekortet. Enligt Finlands regelverk är det inte tillåtet att arbeta i landet utan ett giltigt skattekort. Vid ankomsten till Finland ska arbetstagaren personligen besöka Skatteförvaltningen där vederbörande får ett skattenummer som registreras i skattenummerregistret. Först därefter kan personen bli registrerad hos sin arbetsgivare och dess byggarbetsplats. (Det bör noteras att redan 2015, när skattekortet infördes, ökade inbetalningarna av inkomstskatt från byggbranschen med cirka 350 miljoner euro.)

Komplettera dagens "omvänd moms" med omvänd skattskyldighet för byggsektorn

Inom byggsektorn tillämpas sedan 1 juli 2007 så kallad "omvänd moms" (omvänd skattskyldighet), där köparen redovisar momsen istället för säljaren. Vid införandet angavs som motiv att "motverka skattefusk och svart ekonomi", "skydda seriösa företag", "minska risken för momsbedrägerier i kedjor" samt till viss del "administrativa och styrningsmässiga fördelar", ytterst att säkerställa att staten inte skulle förlora skatteintäkter.

En liknande modell skulle kunna införas för inkomstskatt och sociala avgifter – en slags omvänd inkomstskatt. Det innebär att huvudentreprenören eller beställaren

³ Sitra är en oberoende offentlig aktör under finska riksdagen och arbetar med framtidsfrågor inom hållbar utveckling, innovation, demokrati, ekonomi och samhällsstyrning. Idén om fenomenbaserad förvaltning lanserades i början av 2010-talet. Finland hade fenomenbaserad budgetering i regeringsprogrammet (2019–2023) Regeringen tog ett steg mot fenomenbaserad styrning genom att identifiera ett antal tvärpolitiska helheter i budgetpropositionen.

betalar in underentreprenörens skatt och avgifter direkt till Skatteverket, istället för att lita på att varje underleverantör själv gör rätt.

Förutom ovanstående argument för omvänd moms skulle en omvänd skattskyldighet bidra till ett starkare arbetstagar skydd (yrkesarbetare skulle få större trygghet i att deras skatter och sociala avgifter verkligen betalas in) och vidare skulle en sådan åtgärd bidra till en effektivare skatteuppbörd. Skatteverket skulle få in pengarna direkt från etablerade företag med stark ekonomi.

Inför en lag om beställaransvar samt rapporteringsskyldighet

Svensk lagstiftning lägger idag ett förhållandevis svagt ansvar på beställaren, i huvudsak avgränsat till *Lag (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar, Skatteförfarandelagen (2011:1244) – Personalliggare samt Upphandlingslagstiftningen (LOU m fl.)*.

Finland har en mer direkt och generell beställaransvarslag med tydliga skyldigheter. *"Lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (22.12.2006/1233)"* innebär att beställaren måste kontrollera sina avtalspartners, med fokus på inbetalning av skatter och socialförsäkringsavgifter. Om beställaren inte utför kontroller riskeras böter eller andra påföljder. ***Regeringen bör tillsätta en utredning med syfte att införa en svensk lag om utökat beställaransvar.***

Utredningen bör också överväga att införa en lag om rapporteringsskyldighet. Som komplement till beställaransvarslagen har Finland en lag om rapporteringsskyldighet som innebär att beställare ska rapportera olika uppgifter till finska Skatteförvaltningen vid större byggen (över 15 000 euro per år), exempelvis beskrivning av kontraktets innehåll, belopp, tid och plats, vilka personer som arbetar på byggarbetsplatsen.

Effektivare överföring av information (Personalliggarlagen)

Enligt dagens regelverk får Skatteverket enbart tillgång till de digitala personalliggarna vid arbetsplatskontroller. Vid inspektioner kontrolleras att arbetskraften som finns på byggarbetsplatsen också finns i personalliggaren. Nuvarande arbetssätt är resurskrävande och ineffektivt.

Efter finskt mönster bör möjliggöras att på anmodan överföra all information direkt till Skatteförvaltningen. Med en mer rak informationsöverföring ökar möjligheterna att upptäcka skatteundandragande.

Förbättra stödet till offentliga beställare

Vid finska Skatteförvaltningen finns en statlig specialenhet, *"Enhet för utredning av grå ekonomi"*⁴ som servar offentliga upphandlare med information gällande aktuella företag från åtta olika myndigheter.

Målet är att stoppa oseriösa aktörer från att vinna offentliga kontrakt, genom att tidigt identifiera riskföretag, förhindra skattefusk, säkra sund konkurrens och minska administrativa bördor för upphandlare. Enheten producerar så kallade

⁴ Enheten bemannas av 25 specialister, däribland jurister, analytiker, dataspecialister.

”fullgöranderapporter” som visar om ett företag fullgjort sina lagstadgade skyldigheter. Alla offentliga upphandlare har tillgång till dessa rapporter via en särskild informationsenhet. Även privata upphandlare kan få ta del av fullgöranderapporter men då via det bolag som granskas. Enheten analyserar också brister i regelverk och lämnar förslag till förändringar i lagstiftning eller myndighetssamverkan.

Som framgår av avsnittet, Registerkontroller via Bolagsverket (sid, 7) är Skatteverket mer lämpat för uppgiften. **Regeringen bör ge Skatteverket i uppdrag att återuppta ett initiativ som fanns mellan 2009–2017 men namnet FIFU (Förebyggande fenomensbaserad information för upphandlare och utredare)** som med tydliga direktiv skulle kunna få samma effekt och verkningsgrad som motsvarande enhet i Finland.⁵

Reformera Lagen om offentlig upphandling (LOU) enligt finskt mönster

Offentliga upphandlingar omsätter årligen ca 900 mdr SEK. 36 procent av upphandlingarna har koppling till bygg- och anläggningssektorn. Som Riksrevisionen visar i en färsk rapport, RiR 2025:21, *Arbetsrättsliga villkor i offentlig upphandling* möter inte svenska myndigheter rimliga krav på kravställning och uppföljning. Återigen är Finland ett föregångsland. I Finland baseras uteslutningsgrunderna vid offentlig upphandling på brott enligt finsk lagstiftning som innehåller fler och striktare villkor än i Sverige vars uteslutningsgrunder endast baseras på EU-lagstiftningens minivillkor.

Offentliga upphandlingar i Finland innebär att upphandlande myndighet eller bolag ska välja det anbud som har det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, inte det lägsta priset. Om det lägsta priset ändå föreslås måste upphandlaren skriftligt förklara varför. Även svenska offentliga upphandlare är instruerade att utgå från pris och kvalitet vid bedömningen av ett anbud. I praktiken väljer dock många svenska upphandlare det lägsta priset och behöver inte ge någon skriftlig motivering. En anledning till detta är att det i praxis visat sig svårt att förkasta även uppenbart orimligt låga anbud. Den finska lagstiftningen innebär att landet slipper överklaganden och att man kan tillämpa en mer strikt hållning utifrån arbetsrättsliga krav.

I Finland överklagas endast 1 – 2 procent av alla offentliga upphandlingar, varav få med anledning av pris. Som jämförelse överklagas cirka 6 procent av alla offentliga upphandlingar i Sverige, i ett stort antal fall på grund av ”lägsta pris” frågan. Finlands systemorienterade angreppssätt har således flyttat fokus från pris till kvalitet samt minskat andelen tvister till följd av pris.

Möjliggör krav på begränsning av långa underleverantörskedjor

Enligt norsk upphandlingsförordning kan antalet underentreprenörer (UE) begränsas till två led vid bygg- och städentreprenader. (Möjlighet till undantag från tvåledsregeln medges dock.)

Fyra länder⁶ inom EU har satt tak (2–3 led) på antalet underleverantörer. Inom EU

⁵ KTH-rapporten ”Finlands respektive Sveriges åtgärder mot arbetslivskriminalitet, människohandel och grå ekonomi” av Tord af Klintberg och Folke Björk.

⁶ Belgien, Spanien, Italien och Frankrike.

diskuteras för närvarande en begränsning av underentreprenörskedjor, alternativt att huvudentreprenören underställs ett fullständigt kedjeansvar.⁷

I några länder inom EU har man därtill lagt till höga bötesbelopp⁸ för både under- och huvudentreprenör.

I Frankrike kan förutom höga böter ett bygge också stoppas upp till en månad. Slutbetänkandet tar inte upp några förslag gällande underleverantörskedjor trots att långa kedjor innebär en stor risk för utnyttjande av arbetskraft.

Veidekke är principiellt mot lagstiftning på detta område men menar att parterna utanför kollektivavtalet bör ingå en frivillig överenskommelse om saken. **Vidare menar vi att regeringen via upphandlingslagstiftningen bör stadfästa möjligheten för offentliga upphandlare att ställa krav på UE-ledsbegränsningar.**

Veidekke tillämpar sedan 2014 i Norge och 2016 i Sverige en ensidig begränsning av UE i två led, se bilaga 3. Regelverket innebär endast en begränsning vertikalt. Horisontellt kan ett godtyckligt antal underleverantörer kontrakteras.

Utökade möjligheter att resa krav på samhällsansvar i offentliga upphandlingar

På kommunal och regional nivå i Norge tillämpas olika krav på samhällsansvar vid offentliga upphandling. Mest känd är den så kallade Oslo-modellen som bland annat innehåller krav på fast anställd personal samt lärlingar och praktikanter. Regelverket innebär möjligheter att resa krav på ett vidare samhällsansvar. I Sverige förhindras idag motsvarande kravställning med hänvisning till den så kallade "proportionalitetsprincipen". **Vid en kommande översyn av LoU bör det göras möjligt för kommuner, regioner och andra offentliga beställare att resa krav på utvidgat samhällsansvar.**

Sammanfattning

Som framgått av Veidekkes remissvar speglar delegationens slutbetänkande varken arbetslivskriminalitetens verkliga omfattning eller komplexitet. Förslagen präglas av fragmentariska åtgärder, otillräcklig analys av myndigheternas bristande effektivitet, och en ovilja att diskutera parternas ansvar för utländsk arbetskraft som inte är fackligt organiserad.

Slutbetänkandet innehåller förslag som måste anses missriktade. Särskilt allvarligt är att delegationen inte tagit tillfället i akt att dra lärdom från länder som Norge och Finland, som på flera punkter visar hur man kan växla över från en reaktiv till en proaktiv strategi, baserad på förebyggande åtgärder.

På övergripande nivå krävs förändringar av såväl organisation som arbetssätt. Antingen bör en ny specialiserad myndighet för arbetslivskriminalitet inrättas eller så bör myndigheter som besitter kompetens inom ekonomisk brottslighet tilldelas en

⁷ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om tillämpning och genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/957 av den 28 juni 2018 om ändring av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster

⁸ Maxbeloppet i Tyskland är en halv miljon euro.

överordnad roll. Arbetssättet bör följa den finska modellen för "fenomenbaserad offentlig förvaltning". Ytterst krävs en stark och effektiv samverkan mellan statliga myndigheter, mellan arbetsmarknadens parter, i samverkan med ett nytt fristående forskningsorgan.

Bilaga 1: Veidekkes seriositetstrappa

Bilaga 2: Sitra, En fenomenbaserad offentlig förvaltning

Bilaga 3: UE i två led, principskiss, Veidekke