

Till statsrådet Paulina Brandberg

Regeringen beslutade den 22 juni 2022 att låta en särskild utredare utvärdera och vid behov lägga fram förslag om ändringar i lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar (dir. 2022:70). Till särskild utredare förordnades samma dag Susanna Ribrant, förhandlingschef vid RISE Research Institutes of Sweden. Regeringen beslutade den 23 februari 2023 om tilläggsdirektiv med förlängd utredningstid (dir. 2023:28). Uppdraget ska enligt direktiven redovisas senast den 2 juni 2023.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 september 2022 hovrättsassessorn Stina Washburn och från och med den 26 september 2022 arbetsrättsjuristen Tommy Larsson. Under arbetet har utredningen träffat företrädare för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer samt andra relevanta aktörer.

Härmed överlämnas betänkandet *Översyn av entreprenörsansvaret* (SOU 2023:26).

Utredningens uppdrag är härigenom slutfört.

Stockholm i maj 2023

Susanna Ribrant

/Tommy Larsson
Stina Washburn

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	23
1 Författningsförslag	35
1.1 Förslag till ändring av lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare	35
1.2 Förslag till ändring av lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar	37
2 Utredningens uppdrag och arbete	39
2.1 Bakgrund och uppdraget	39
2.2 Utredningsarbetet.....	40
2.3 Betänkandets disposition.....	41
3 Entreprenörsansvarslagen	43
3.1 Bakgrund	43
3.2 Allmänt om entreprenörsansvarslagens tillämpning	44
3.2.1 Ansvaret gäller inte bara vid utstationering	44
3.2.2 Ansvaret gäller i svenska bygg- och anläggningsentreprenader	45
3.2.3 Lagen är semidispositiv	45
3.3 Entreprenörsansvaret enligt lagen.....	46
3.3.1 Entreprenörsansvarets uppbyggnad	46
3.3.2 Hur betalningsansvar för uppdragsgivaren inträder	47

3.3.3	Hur betalningsansvar för huvudentreprenören inträder.....	48
3.3.4	Regler om informationsskyldighet och regress.....	49
3.3.5	Skadestånd och rättegången	50
4	Genomförandet av artikel 12 i tillämpningsdirektivet i andra länder.....	53
4.1	Artikel 12 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet.....	53
4.2	Om redogörelsen för de nationella bestämmelserna.....	54
4.3	Sammanfattning.....	55
4.4	De entreprenörer som ansvarar	57
4.5	De arbetstagare som omfattas av ansvaret	58
4.5.1	Ansvaret får inte omfatta bara utstationerade arbetstagare.....	58
4.5.2	Arbetstagare i bemanningsföretag	60
4.6	Den ersättning som omfattas av ansvaret	62
4.7	Den verksamhet som omfattas av ansvaret	63
4.8	Rimliga kontrollåtgärder kan leda till ansvarsfrihet	66
4.9	Andra lämpliga åtgärder i stället för ett entreprenörsansvar.....	67
5	Andra initiativ mot arbetslivskriminalitet i bygg- och anläggningsbranschen.....	69
5.1	Entreprenörsansvarslagen är ett av flera initiativ mot arbetslivskriminalitet.....	69
5.2	Begreppet arbetslivskriminalitet.....	69
5.3	Myndighetsuppdrag.....	70
5.3.1	Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet.....	70
5.3.2	Boverkets uppdrag att motverka arbetslivskriminalitet.....	71

5.4	Pågående utredningar	71
5.4.1	Delegationen mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04)	71
5.4.2	Effektiv och tillförlitlig kontroll av leverantörer vid tilldelning av offentliga kontrakt (Fi 2022:08)	72
5.5	Initiativ från andra relevanta aktörer	72
5.5.1	Bankinitiativet för en hållbar byggbransch	72
5.5.2	Byggmarknadskommissionen	73
5.5.3	Fair Play Bygg.....	73
5.5.4	Forum för sund konkurrens och schyssta byggen	74
5.5.5	ID06	74
5.5.6	Rättvist byggande	75
6	Utvärdering och översyn av entreprenörsansvarslagen ...	77
6.1	Utvärdering av entreprenörsansvarslagen	77
6.1.1	Utgångspunkter och metod.....	77
6.1.2	Entreprenörsansvarslagen verkar ha haft effekt för arbetstagares möjlighet att få ut sin lön	78
6.1.3	Lagen har haft en viss preventiv effekt.....	81
6.1.4	Lagens konsekvenser för enskilda företag	82
6.1.5	Sammanfattande om resultatet av utvärderingen	84
6.2	Överväganden och förslag om ändringar i entreprenörsansvarslagen	85
6.2.1	Några utgångspunkter.....	85
6.2.2	Den grundläggande uppbyggnaden av entreprenörsansvaret bör behållas.....	86
6.2.3	Beställaren bör inte ges något ansvar	90
6.2.4	Uthyrda arbetstagares lön bör tydligt omfattas av entreprenörsansvaret.....	97
6.2.5	Bör brott mot ansvaret medföra någon sanktion?	106
6.2.6	Skyddet för arbetstagare med svagare förankring på arbetsmarknaden	110

7	Överväganden om en utvidgning av entreprenörsansvaret	119
7.1	Uppdraget	119
7.2	Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet	120
7.3	Sammanfattande om omfattningen av ansvaret i andra EES-länder	122
7.4	Några utgångspunkter.....	123
7.5	Ansvaret bör inte gälla i alla typer av entreprenader	124
7.5.1	Något om utredningens direktiv.....	124
7.5.2	Fördelar med ett ansvar som gäller i all entreprenadverksamhet	125
7.5.3	Konsekvenserna av ett generellt entreprenörsansvar är svårbedömda.....	127
7.6	Det saknas för närvarande skäl att utvidga ansvaret till någon ytterligare bransch.....	129
7.6.1	Några utgångspunkter för bedömningen	129
7.6.2	Branscher där arbetslivskriminalitet är särskilt vanligt.....	130
7.6.3	Det är ovanligt med långa entreprenadkedjor i andra branscher	133
7.6.4	Entreprenadkedjorna har i andra branscher begränsad betydelse för förekomsten av arbetslivskriminalitet.....	137
7.6.5	Det finns inte skäl att utvidga ansvaret till fler branscher	141
8	Förslagets förhållande till EU-rätten och övriga internationella åtaganden	143
8.1	Förslagen i förhållande till EU-rätten.....	143
8.2	Förslagen i förhållande till Sveriges övriga internationella åtaganden	145
9	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	147

10	Konsekvenser	151
10.1	Uppdraget.....	151
10.2	Förslaget om ändringar i entreprenörsansvarslagen	151
10.2.1	Några utgångspunkter för konsekvensanalysen.....	151
10.2.2	Konsekvenser för arbetstagare.....	153
10.2.3	Konsekvenser för arbetsmarknadens parter	154
10.2.4	Konsekvenser för företag och på konkurrensförhållanden	154
10.2.5	Konsekvenser i förhållande till EU-rätten.....	158
10.2.6	Konsekvenser för det allmänna.....	159
10.2.7	Konsekvenser i övriga hänseenden	160
10.3	Förslaget om ändring i utstationeringslagen	160
11	Författningskommentar	163
11.1	Lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare.....	163
11.2	Lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar	164
	Referenser	169
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:70	173
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:28	177
Bilaga 3	Tillämpningsdirektivet	1779

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att utvärdera om lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar (entreprenörsansvarslagen) har fått avsedd effekt och bedöma om det finns behov av förändringar i lagen. I uppdraget har också legat att överväga om entreprenörsansvaret – som i dag gäller i bygg- och anläggningsverksamhet – bör utvidgas till att omfatta fler branscher som har problem med arbetslivskriminalitet och där långa kedjor av underentreprenörer är vanligt förekommande. I uppdraget har ingått att vid behov lämna förslag om författningsändringar.

Utvärderingen av entreprenörsansvarslagen

Metod för utvärderingen

Som metod för utvärderingen har utredningen bland annat valt att träffa aktörer i bygg- och anläggningsbranschen för att få en bild av hur entreprenörsansvarslagen har fungerat i praktiken. Utredningen har träffat företrädare för bransch- och arbetsgivarorganisationen Byggföretagen samt företrädare för byggföretagen Peab och Veidekke. För att få en bild av hur entreprenörsansvaret har påverkat de mindre och ofta specialiserade företagen i branschen har utredningen träffat företrädare för intresseorganisationen Företagarna. På arbetstagsarsidan har utredningen träffat företrädare för Byggnads, Seko och Stockholms Byggsyndikat inom SAC Syndikalisterna. Därutöver har utredningen träffat företrädare för organisationerna Fair Play Bygg, Rättvist byggande och Byggherrarna. Utredningen har också haft kontakter med

ett antal andra relevanta aktörer samt med utredningar som har i uppdrag att utreda frågor med koppling till arbetslivskriminalitet och osund konkurrens.

Lagen är ett effektivt verktyg för arbetstagarorganisationer

Det saknas statistik om i hur många fall entreprenörsansvarslagen har inneburit att någon annan har betalat ut lön som en arbetsgivare i egenskap av underentreprenör har underlåtit att betala. Frågan om betalningsansvar enligt lagen har såvitt utredningen kunnat finna inte varit föremål för någon tvist i domstol. Anekdotiskt har bekräftats att entreprenörsansvaret har varit föremål för relativt få rättstvister.

Entreprenörsansvarslagen verkar i formell mening ha tillämpats i relativt få fall. De arbetstagarorganisationer som inte har något kollektivavtal om entreprenörsansvar har dock beskrivit lagen som ett viktigt verktyg som i första hand används för att förmå arbetsgivaren att själv betala lönen. Det kan ske genom att ansvaret lyfts fram i diskussioner och vid förhandlingar med arbetsgivaren. Det kan i andra fall ske genom att organisationen kontaktar uppdragsgivaren eller huvudentreprenören och upplyser om att arbetsgivaren inte har betalat ut lön, varefter ofta arbetsgivaren betalar lönen utan att något formellt förfarande enligt lagen har behövt inledas.

På det sättet kan entreprenörsansvarslagen konstateras ha haft en bra effekt när det gäller arbetstagarorganisationers möjligheter att se till att deras medlemmar får ut lön för det arbete de har utfört i bygg- och anläggningsentreprenader.

Lagens betydelse för mer utsatta arbetstagare är oklar

Det har varit svårare för utredningen att skaffa sig en bild av om – och i så fall i vilken utsträckning – lagen har använts av arbetstagare som inte är medlemmar i någon arbetstagarorganisation och som kan ha en generellt sett svagare ställning på arbetsmarknaden. Det saknas dock skäl att tro att entreprenörsansvarslagen har fått en större betydelse för de mer utsatta grupperna av arbetstagare i bygg- och anläggningsbranschen än annan skyddslagstiftning på det arbetsrättsliga området.

Ett problem som har identifierats – och som kan sägas vara gemensamt för all arbetsrättslig skyddslagstiftning – är att särskilt

arbetstagare med svag anknytning till den svenska arbetsmarknaden ofta inte känner till vilka rättigheter de har. Det kan också för den kategorin arbetstagare framstå som mer riskfyllt att åberopa sina rättigheter jämfört med arbetstagare som har en mer fast förankring på den svenska arbetsmarknaden och i det svenska samhället i stort.

Arbetstagare med svagare anknytning till Sverige och den svenska arbetsmarknaden brukar generellt sett anses vara mer utsatta för risken att drabbas av repressalier från arbetsgivarens sida, särskilt om arbetstagaren behöver och har beviljats ett arbetstillstånd för arbetet i Sverige eller kanske till och med vistas och arbetar illegalt här i landet.

Det kan vara en faktor som gör att en arbetstagare som inte får betalt enligt en förfallen lönefordran väljer att inte vända sig till någon ansvarig aktör för att få betalt genom entreprenörsansvaret.

Lagen har sannolikt bidragit till mer ordning och reda

Entreprenörsansvarslagen verkar ha bidragit till att det har blivit mer ordning och reda i den svenska bygg- och anläggningsbranschen. Både arbetstagarorganisationer och företag som utredningen har träffat har pekat på att det iakttas större försiktighet och noggrannhet inför att underentreprenörer anlitas jämfört med tidigare. Det har också pekats på fall där entreprenörsansvaret kan ha bidragit till att entreprenader har bedrivits med färre underentreprenörer än vad som skulle ha varit fallet om ansvaret inte fanns.

Det har dock varit svårt att med säkerhet säga vilken betydelse just entreprenörsansvarslagen har haft för utvecklingen. Under senare år har ett relativt stort antal andra initiativ tagits – både från det allmänna och från branschen själv – för att komma åt problem med arbetslivskriminalitet i bygg- och anläggningsbranschen.

Lagen har inte inneburit några påtagliga negativa konsekvenser

Entreprenörsansvarslagen har inte inneburit några påtagliga negativa ekonomiska eller andra konsekvenser för de större företagen inom bygg- och anläggningsbranschen, åtminstone inte i ett längre tidsperspektiv. Som har konstaterats ovan leder entreprenörsansvaret relativt sällan till att en uppdragsgivare eller huvudentreprenör faktiskt betalar ut lön till en arbetstagare hos en underentreprenör.

Införandet av entreprenörsansvarslagen ses – enligt den anekdotiska bild utredningen har fått – som en bland flera andra åtgärder och initiativ som har tagits i samma syften som ligger bakom entreprenörsansvaret. Företagen har anpassat sina administrativa rutiner och handlingsmönster utifrån arbetet för ordning och reda och mot osund konkurrens i branschen i ett större perspektiv och alltså inte uteslutande på grund av entreprenörsansvarslagen.

Vissa företag som ofta uppträder som underentreprenörer längre ned i entreprenadkedjorna och som ofta är specialiserade upplever att det över tid har blivit svårare och förenat med mer administration att komma i fråga för uppdrag i bygg- och anläggningsentreprenader. Det har dock inte heller i det avseendet gått att få någon bild av hur just entreprenörsansvarslagen – bland andra initiativ mot arbetslivskriminalitet i branschen – eventuellt har bidragit till den utvecklingen.

Entreprenörsansvarslagen anses av de företrädare för företag och organisationer som utredningen har träffat inte ha påverkat priserna för bygg- och anläggningstjänster i Sverige.

Utredningens överväganden och förslag

Lagens grundläggande uppbyggnad ska behållas

Utredningen har bedömt att den grundläggande utformningen av entreprenörsansvaret har visat sig vara ändamålsenlig och inte bör ändras. Ansvarets uppbyggnad och reglerna om när betalningsskyldighet uppstår bedöms ha bidragit till att lagen har varit effektiv när det gäller att se till att arbetstagare i bygg- och anläggningsentreprenader får ut lön för sitt arbete. Ett ansvar som är strikt och som inte förutsätter att arbetstagaren först använder sig av andra möjligheter att få ut lönen bedöms ha bidragit till att lagen har haft effekt även när det gäller syftena att motverka osund konkurrens och verka för ordning och reda i svenska bygg- och anläggningsentreprenader.

Ett ansvar som i första hand gäller i förhållande till arbetsgivarens uppdragsgivare och ytterst i förhållande till huvudentreprenören har av utredningen bedömts vara ändamålsenligt när det gäller lagens preventiva syften och tillräckligt för att se till att arbetstagare får ett effektivt skydd.

Utredningen har ändå övervägt om också beställaren av en bygg- eller anläggningsentreprenad bör ha ett ansvar enligt lagen. Utifrån

de svårbedömda konsekvenserna och det begränsade mervärde ett beställaransvar bedöms kunna få i förhållande till de syften som ligger bakom entreprenörsansvarslagen har utredningen valt att inte lägga fram något förslag om att även beställaren av tjänsten ska kunna hållas ansvarig. Bakom utredningens ställningstagande i den delen har också legat EU-rättsliga överväganden. Det gäller särskilt hur entreprenörsansvaret i artikel 12 i det så kallade tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet är utformat och hur ett beställaransvar skulle riskera att påverka den fria rörligheten för tjänster inom EU.

I betänkandet diskuteras också om det bör införas en skadeståndsskyldighet eller någon annan sanktion för det fall en uppdragsgivare eller huvudentreprenör inte betalar i enlighet med sitt ansvar. Utredningen har i den delen funnit att det inte är lämpligt att införa någon sådan sanktion. Ett skäl till det är att entreprenörsansvaret i sig kan sägas vara en sanktion, genom att det ska ge uppdragsgivare och huvudentreprenörer incitament att agera på ett visst sätt med risk för att annars drabbas av negativa ekonomiska konsekvenser. Ett annat skäl är att en ansvarig aktör enligt lagen i vissa fall skulle riskera att drabbas av en sanktion som arbetsgivaren själv inte kan drabbas av vid bristande fullgörande av skyldigheten att betala lön.

Uthyrda arbetstagares lön ska tydligt omfattas av entreprenörsansvaret

Ordalydelsen i flera paragrafer i entreprenörsansvarslagen talar för att arbetstagare som hyrs in för att arbeta i en bygg- eller anläggningsentreprenad i dag inte omfattas av lagens skydd. Huruvida syftet från lagstiftarens sida har varit att även lön som en uthyrd arbetstagare har tjänat in ska omfattas är dock oklart och frågan har inte varit föremål för prövning i domstol.

Utredningen har bedömt att entreprenörsansvaret i artikel 12 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet sannolikt omfattar utstationerade uthyrda arbetstagares lön, vilket i princip innebär att ansvaret i den svenska lagen också ska omfatta denna kategori arbetstagares lön.

Utredningen har också funnit att det är ändamålsenligt att lön för arbete som har utförts av uthyrda arbetstagare omfattas av lagens entreprenörsansvar. Det har bedömts finnas samma behov av skydd

för uthyrda arbetstagare som för andra arbetstagare som arbetar i svenska bygg- och anläggningsentreprenader. Det finns samma skäl att skapa incitament för den som anlitar ett bemanningsföretag som för den som anlitar ett företag som underentreprenör att välja företaget med omsorg. Med ett ansvar som gäller för uthyrda arbetstagares lön undviks möjligheten att kringgå lagens ansvar genom att en entreprenör utför entreprenadavtalet med inhyrd personal.

Utredningen har gjort bedömningen att det – även om tillämpningsdirektivet inte skulle kräva det – är EU-rättsligt tillåtet att entreprenörsansvaret i bygg- och anläggningsverksamhet omfattar även uthyrda arbetstagares lön.

I betänkandet föreslås mot denna bakgrund lagändringar som innebär att uthyrda arbetstagares lön tydligt omfattas av entreprenörsansvaret. Det sker genom att kundföretag – i den mening som avses i lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare – likställs med uppdragsgivare vid tillämpning av entreprenörsansvarslagen. Enligt förslagen tydliggörs att ansvaret gäller även när arbetsgivaren är ett bemanningsföretag och att lön som en uthyrd arbetstagare har tjänat in för arbete under ett kundföretags kontroll och ledning i en bygg- eller anläggningsentreprenad omfattas av ansvaret.

Bättre information till utsatta arbetstagare

Utredningen har konstaterat att frågan hur situationen kan förbättras för arbetstagare som befinner sig i en utsatt situation på arbetsmarknaden – ofta personer som har svag anknytning till Sverige – för närvarande diskuteras och utreds i olika bredare sammanhang. När det gäller tillämpningen av just entreprenörsansvarslagen diskuteras i betänkandet åtgärder som skulle kunna förbättra lagens genomslag och funktion när det gäller skyddet för den kategori arbetstagare som visserligen formellt omfattas av lagen men som bedöms antingen inte känna till sina rättigheter eller som av olika skäl inte åberopar entreprenörsansvaret.

I betänkandet diskuteras frågan om ett repressalieförbud bör införas i entreprenörsansvarslagen, efter den modell som ofta finns i lagstiftning som genomför EU-rätt. Utredningen gör bedömningen att ett skydd mot repressalier inte skulle vara ändamålsenligt, särskilt

mot bakgrund av att det är andra aktörer än arbetsgivaren som ansvarar för utbetalning av lönen enligt entreprenörsansvaret.

Utredningen föreslår att ett förtydligande görs i 24 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen), med innebörd att Arbetsmiljöverket ska publicera information på myndighetens hemsida om sådana bestämmelser om skydd för arbetstagare som ska tillämpas vid utstationering av arbetstagare i Sverige. Enligt bestämmelsens ordalydelse i dag ska myndigheten informera om arbets- och anställningsvillkor som kan bli tillämpliga vid utstationering. Det kan tolkas som att exempelvis entreprenörsansvarslagen – som ger arbetstagaren rättigheter i förhållande till andra aktörer än den egna arbetsgivaren – faller utanför informationsskyldigheten. Att entreprenörsansvarslagen ska tillämpas vid utstationering i Sverige följer av 10 § utstationeringslagen. Det saknades när utredningen inledde sitt arbete information om entreprenörsansvarslagen på Arbetsmiljöverkets hemsida.

Att information om entreprenörsansvarslagen finns på Arbetsmiljöverkets hemsida bedöms inte bara kunna få betydelse för utstationerade arbetstagare. Även andra arbetstagare – särskilt sådana som inte är medlemmar i en arbetstagarorganisation och som kanske har en svag förankring på arbetsmarknaden och i samhället i stort – bör kunna ha nytta av att informationen finns tillgänglig. Det bör ge förutsättningar för ett större genomslag för entreprenörsansvarslagen på den mer utsatta gruppen arbetstagare.

Ingen utvidgning av entreprenörsansvaret

Utredningens utgångspunkter

Entreprenörsansvaret i bygg- och anläggningsverksamhet har sin bakgrund i att sådan verksamhet ofta bedrivs med flera led av underentreprenörer. Att verksamhet bedrivs i långa entreprenadkedjor har både på EU-nivå och i Sverige konstaterats kunna leda till att arbetstagare behandlas illa och till osund konkurrens i bygg- och anläggningsbranschen. Det är bara i det som i EU:s reglering om utstationering av arbetstagare kallas byggverksamhet som det i princip är obligatoriskt för medlemsstaterna att ha ett entreprenörsansvar för lön. Det är såvitt utredningen känner till bara i Byggaftalet och vissa

andra kollektivavtal med Byggnads och Byggföretagen som parter som det förekommer villkor om entreprenörsansvar.

En arbetsgivares skyldighet att betala lön för det arbete en arbetstagarare utför är grundläggande i anställningsförhållandet. Att genom lag i vissa fall lägga över det ansvaret på någon annan är enligt utredningens uppfattning en ingripande åtgärd. Till den bilden hör att det svenska entreprenörsansvaret är primärt och strikt. Arbetstagararen kan enligt entreprenörsansvarslagen vända sig mot en ansvarig aktör omedelbart när en lönefordran har förfallit till betalning och det saknar betydelse om den som har anlitat arbetsgivaren som underentreprenör har varit oaktsam eller inte.

En utgångspunkt för utredningen har mot den bakgrunden varit att det – för att förslag om en utvidgning av entreprenörsansvaret till andra branscher ska läggas fram – måste kunna konstateras dels att det är vanligt förekommande med problem med uteblivna löneutbetalningar och andra former av arbetslivskriminalitet, dels att problemen beror på att verksamhet bedrivs i långa entreprenadkedjor. Utredningen har haft som utgångspunkt att det bara i sådana fall är ändamålsenligt och motiverat med ett entreprenörsansvar för lön för att komma till rätta med eventuella problem. Den utgångspunkten har legat väl i linje med utredningens direktiv.

En annan utgångspunkt för utredningen har varit att en eventuell utvidgning av entreprenörsansvaret till andra branscher måste kunna motiveras EU-rättsligt, framför allt i förhållande till den fria rörligheten för tjänster enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Entreprenörsansvaret bör vara begränsat till en viss eller vissa typer av verksamhet

I betänkandet diskuteras om entreprenörsansvaret bör gälla utan begränsning till en viss eller vissa typer av verksamhet, det vill säga i praktiken för alla typer av verksamhet där det förekommer att arbete läggs ut på underentreprenörer. En fördel med en sådan reglering är att lagen skulle skydda arbetstagarare hos underentreprenörer i samtliga fall där betalning av lön från en underentreprenör uteblir. En annan fördel skulle vara att gränsdragningsfrågor kring lagens tillämpningsområde undviks. Flera andra länder inom EES har genom-

fört tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet genom att införa ett entreprenörsansvar utan begränsning till byggsektorn.

Utredningen har dock bedömt att frågan om en eventuell utvidgning av entreprenörsansvaret både av principiella skäl och utifrån hur utredningens uppdrag är utformat bör bedömas bransch för bransch utifrån konkreta behov och utifrån att det skulle vara ändamålsenligt med ett entreprenörsansvar. Samhällsekonomiska och andra konsekvenser av att i entreprenörsansvarslagen helt ta bort begränsningen till bygg- och anläggningsverksamhet har också konstaterats vara mycket svårbedömda.

Det bedöms för närvarande inte vara ändamålsenligt med ett entreprenörsansvar i någon ytterligare bransch

Utredningen har konstaterat att byggbranschen pekas ut som den bransch där allvarlig arbetslivskriminalitet är vanligast, exempelvis av de myndigheter som sedan en tid tillbaka har i uppdrag att samverka mot arbetslivskriminalitet. Andra branscher som bedöms vara utsatta för mer samhällsskadliga former av arbetslivskriminalitet är restaurangbranschen, transportbranschen och städbranschen samt i viss utsträckning tjänster inom vård, omsorg och andra sociala tjänster. I utredningens direktiv nämns transportbranschen och städbranschen som branscher där det möjligen förekommer problem med arbetslivskriminalitet som kan ha en koppling till att verksamhet ofta bedrivs i långa kedjor av underentreprenörer.

Utredningen har träffat eller haft kontakter med företrädare både på arbetsgivarsidan och arbetstagsidans i de nu nämnda branscherna i syfte att få en bild av dels i vilken mån det förekommer att verksamhet läggs ut på flera led av underentreprenörer, dels om det finns en koppling mellan att verksamhet bedrivs i entreprenadform och förekomsten av arbetslivskriminalitet.

Den bild utredningen har fått är att det inte är ovanligt att arbete läggs ut på entreprenad även i dessa branscher. Det är dock bara i transportbranschen som det mer regelmässigt verkar förekomma fler än två underentreprenörer i en kedja. Aktörerna i sådana kedjor utför ofta tidsmässigt och geografiskt olika delar av den beställda tjänsten, där den aktör som brukar kallas speditör kan liknas vid en huvudentreprenör i en bygg- eller anläggningsentreprenad.

Den problematik med bristande ordning och reda i bygg- och anläggningsentreprenader som brukar lyftas fram – där ett stort antal underentreprenörer samtidigt finns på en och samma byggarbetsplats – gör sig därmed enligt utredningens uppfattning inte lika starkt gällande i transportbranschen. Utredningen har också beaktat att det nyligen har införts regler i svensk lagstiftning som ska genomföra det så kallade mobilitetspaketet där delar av paketet syftar till att ge bättre arbetsvillkor för yrkesförare samt skapa en mer rättvis konkurrens för transportföretagen inom EU. Det finns enligt utredningen anledning att utvärdera effekterna av de nya bestämmelserna innan ytterligare lagstiftning med i princip samma syften övervägs.

I övrigt har utredningen fått bilden att det generellt sett är ovanligt att det förekommer långa kedjor av underentreprenörer vid utförandet av en tjänst. Det är i exempelvis städverksamhet vanligare att en beställare eller eventuellt en huvudentreprenör själv anlitar flera aktörer för att utföra tjänsten. Verksamheten bedrivs såvitt utredningen förstår sällan med fler än en eller högst två underentreprenörer i en kedja.

Sammantaget har utredningen inte kunnat konstatera att förekomsten av långa entreprenadkedjor i andra branscher än bygg- och anläggningsbranschen är en så betydande anledning till att det förekommer arbetslivskriminalitet att det för närvarande skulle vara en motiverad och ändamålsenlig åtgärd att utvidga entreprenörsansvaret till någon eller några ytterligare branscher.

Översiktligt om entreprenörsansvarslagen

Entreprenörsansvarslagen trädde i kraft den 1 januari 2019 och tillämpas i bygg- och anläggningsentreprenader som beställaren och huvudentreprenören har slutit avtal om från och med det datumet. Entreprenörsansvaret innebär att entreprenörer i svenska bygg- och anläggningsentreprenader kan bli ansvariga för att betala ut lön som en underentreprenör i egenskap av arbetsgivare inte själv har betalat till en arbetstagare för arbete i entreprenaden.

Entreprenörsansvarslagen genomför för svensk del artikel 12 i EU:s tillämpningsdirektiv till utstationeringsdirektivet. Enligt den artikeln ska det i medlemsländerna finnas ett entreprenörsansvar för lön i byggverksamhet, enligt definitionen i bilagan till utstatione-

ringsdirektivet. Det finns ett visst utrymme för medlemsländerna att tillämpa ett entreprenörsansvar även i annan verksamhet än byggverksamhet.

Vid det svenska genomförandet av tillämpningsdirektivet valde lagstiftaren att göra entreprenörsansvaret tillämpligt både för utstationerade och inhemska arbetstagare. Lagstiftaren beslutade också att det som i Sverige brukar rymmas i begreppet anläggningsverksamhet skulle omfattas av lagens entreprenörsansvar.

Skyldigheten att betala lön enligt lagen gäller uppdragsgivaren, det vill säga den entreprenör som har slutit avtalet med arbetsgivaren om arbete i entreprenaden. Ytterst kan huvudentreprenören bli ansvarig. Med huvudentreprenör menas den entreprenör som har slutit avtalet med den ursprungliga beställaren av entreprenaden.

Eventuella entreprenörer mellan uppdragsgivaren och huvudentreprenören i entreprenadkedjan kan inte hållas ansvariga. Inte heller beställaren har något ansvar enligt lagen.

Lagen är uppbyggd så att tyngdpunkten i entreprenörsansvaret ligger på uppdragsgivaren. För att ansvaret ska aktualiseras för uppdragsgivaren krävs att arbetstagaren – eller en arbetstagarorganisation som arbetstagaren är medlem i – lämnar en skriftlig underrättelse med visst innehåll. Uppdragsgivarens betalningsansvar uppstår sju helgfria vardagar efter att en sådan underrättelse har lämnats.

Om uppdragsgivaren inte betalar inom fjorton helgfria vardagar – räknat från tidpunkten för underrättelsen – kan även huvudentreprenören hållas ansvarig för att betala ut lönen. Huvudentreprenören kan också under vissa förutsättningar bli ansvarig i fall där uppdragsgivaren inte har kunnat nå för en underrättelse. Också huvudentreprenörens betalningsansvar inträder sju helgfria vardagar efter att arbetstagaren eller arbetstagarens arbetstagarorganisation har lämnat en skriftlig underrättelse med visst innehåll till huvudentreprenören.

Entreprenörsansvaret omfattar – lite förenklat – lön som har förfallit till betalning tidigast tre månader innan uppdragsgivaren har fått underrättelsen. Lön som arbetstagaren har fått ersättning för på annat sätt, exempelvis genom den statliga lönegarantin, omfattas inte av ansvaret.

I entreprenörsansvarslagen finns också regler om regress i fall där uppdragsgivaren eller huvudentreprenören har betalat i enlighet med ansvaret samt om skadestånd, förhandlingsrätt och rättegången.

Entreprenörsansvarslagen är semidispositiv, det vill säga det är under vissa förutsättningar möjligt att sluta kollektivavtal med villkor som helt eller delvis ersätter lagens regler.

Summary

The remit

The inquiry's remit was to evaluate whether the Act (2018:1472) on contractor liability for wage claims (the Contractor Liability Act) has had the intended effect and assess whether there is a need for amendments to the Act. The remit also included considering whether contractor liability, which currently applies to construction and civil engineering activities, should be extended to cover other sectors that have problems with work-related crime and in which it is common to have long chains of subcontractors. The remit included submitting proposals for legislative amendments, where necessary.

Evaluation of the Contractor Liability Act

Evaluation method

One of the evaluation methods chosen by the inquiry was to meet selected actors in the construction and civil engineering industry to gain an impression of how the Contractor Liability Act has worked in practice. The inquiry met representatives of the industry and employer organisation Byggföretagen (the Swedish Construction Federation) and representatives of the construction companies Peab and Veidekke. To gain an impression of how contractor liability has affected the smaller and often specialised companies in the sector, the inquiry met a representative of the professional association Företagarna. On the worker side, the inquiry met representatives of Byggnads (the Swedish Building Workers' Union), Seko (the Union for Service and Communications Employees) and the Stockholm construction syndicate Stockholms Byggsyndikat within the trade union SAC. In addition, the inquiry met representatives of the whistleblow-

wing organisation Fair Play Bygg, Rättvist byggande, a client organisation for fair conditions in the construction industry, and Byggherarna (Swedish Construction Clients). The inquiry was also in contact with a number of other relevant actors and with representatives of inquiries tasked with investigating issues related to work-related crime and unfair competition.

The Act is an effective tool for worker organisations

There are no statistics on the number of cases in which the Contractor Liability Act has resulted in someone else paying wages that an employer has failed to pay as a subcontractor. As far as the inquiry has been able to ascertain, the question of liability for payment under the Act has not been the subject of any dispute in court. Anecdotally, it has been confirmed that contractor liability has been the subject of relatively few legal disputes.

In a formal sense, the Contractor Liability Act seems to have been applied in relatively few cases. However, the worker organisations that do not have a collective agreement on contractor liability have described the Act as an important tool that is primarily used to induce employers to pay the wages due themselves. This can be done by emphasising the liability in discussions and negotiations with employers. In other cases, the organisation may contact the principal or main contractor and inform them that the employer has not paid the wages, after which the employer often pays the wages without the need to initiate formal proceedings under the Act.

In this way, the Contractor Liability Act can be said to have had a good effect on the ability of worker organisations to ensure that their members are paid for the work they have done under construction and civil engineering contracts.

The importance of the Act for more vulnerable workers is unclear

It has been more difficult for the inquiry to gain an impression of whether, and if so, to what extent, the Act has been used by workers who are not members of any worker organisation and who may be in a generally weaker position on the labour market. However, there is

no reason to believe that the Contractor Liability Act has become more important for the more vulnerable groups of workers in the construction and civil engineering industry than other protective legislation in the field of labour law.

One problem that has been identified, and which may be said to be common to all labour protection legislation, is that workers with weak links to the Swedish labour market in particular are often unaware of their rights. It may also appear riskier for this category of workers to invoke their rights than for workers who are more firmly rooted in the Swedish labour market and in Swedish society at large.

Workers with weaker links to Sweden and the Swedish labour market are generally considered to be more vulnerable to the risk of employer retaliation, especially if the worker needs and has been granted a work permit to work in Sweden or may even be residing and working in Sweden illegally.

This may be a factor that causes a worker who is not paid under an overdue wage claim to choose not to approach a liable actor to receive payment under the principle of contractor liability.

The Act has likely contributed to more orderly conditions

The Contractor Liability Act seems to have contributed to more orderly conditions in the Swedish construction and civil engineering industry. Both worker organisations and companies that the inquiry met pointed out that greater caution and care are now taken before subcontractors are engaged. Cases have also been identified in which contractor liability may have contributed to contracts being performed with fewer subcontractors than would have been the case in the absence of liability.

However, it has been difficult to say with certainty how significant the Contractor Liability Act has been in this development. In recent years, a relatively large number of other initiatives have been taken, both by the public and by the industry itself, to address the problem of work-related crime in the construction and civil engineering industry.

The Act has not resulted in any significant negative consequences

The Contractor Liability Act has not resulted in any significant negative economic or other consequences for the large companies in the construction and civil engineering industry, at least not over a longer time frame. As noted above, it is relatively rare for contractor liability to lead to a principal or main contractor actually paying wages to a worker of a subcontractor.

According to the anecdotal impression gained by the inquiry, the introduction of the Contractor Liability Act is seen as one of several other measures and initiatives that have been taken to achieve the same ends as contractor liability. Companies have adapted their administrative procedures and behavioural patterns due to the efforts made to promote orderly conditions and prevent unfair competition in the industry in a broader perspective and thus not exclusively because of the Contractor Liability Act.

Some companies which often act as subcontractors further down the contract chains and are often specialised feel that, over time, it has become more difficult and required more administration to be considered for construction and civil engineering contracts. However, it has not been possible to gain an impression of the significance that the Contractor Liability Act, may have had in contributing to this development among other initiatives to combat work-related crime in the industry.

The representatives of companies and organisations met by the inquiry are of the opinion that the Contractor Liability Act has not affected prices for construction and civil engineering services in Sweden.

The inquiry's considerations and proposals

The basic structure of the Act should be retained

The inquiry has concluded that the basic design of contractor liability has proved to be appropriate and should not be changed. The structure of the liability and the rules on when payment obligations arise are considered to have contributed to the effectiveness of the Act in ensuring that workers in construction and civil engineering contracts

are paid for their work. Liability that is strict and does not require the worker to first make use of other means of obtaining wages is also deemed to have contributed to the Act's effectiveness with regard to the objectives of counteracting unfair competition and promoting orderly conditions in Swedish construction and civil engineering contracts.

Liability that primarily applies in relation to the employer's principal and ultimately in relation to the main contractor has been deemed by the inquiry to be appropriate in terms of the preventive aims of the Act and adequate to ensure that workers are effectively protected.

Nevertheless, the inquiry considered whether the commissioner of a construction or civil engineering contract should also be liable under the Act. In view of the difficulty in assessing consequences and the limited added value purchaser liability is deemed to have in relation to the purposes behind the Contractor Liability Act, the inquiry has chosen not to present a proposal that the commissioner of the service should also be held liable. The inquiry's position in this regard was also based on considerations of EU law. This applies in particular to the wording of the contractor liability in Article 12 of the Directive on the enforcement of the Directive concerning the posting of workers and how purchaser liability would risk affecting the free movement of services within the EU.

The report also discusses whether liability for damages or some other sanction should be introduced where a principal or main contractor fails to pay in accordance with its liability. In this respect, the inquiry has concluded that introducing such a sanction would not be appropriate. One reason for this is that the contractor liability itself may be said to be a sanction, in that it is intended to incentivise principals and main contractors to act in a certain way at the risk of otherwise suffering negative financial consequences. Another reason is that, under the Act, a liable actor would, in some cases, risk being subject to a sanction that the employer itself cannot be subject to in the event of failure to perform the obligation to pay wages.

A clarification that agency workers' wages can be subject to contractor liability

The wording of several sections of the Contractor Liability Act suggests that workers employed by temporary employment agencies engaged to work on a construction or civil engineering contract are not currently covered by the Act's protection. However, it is unclear whether the intention of the legislator was to include wages earned by an agency worker and the issue has not been subject to judicial review.

The inquiry has concluded that the contractor liability in Article 12 of the Directive on the enforcement of the Directive concerning the posting of workers probably covers the wages of posted agency workers, which in principle means that the liability in the Swedish Act should also cover that category of workers' wages.

The inquiry also found it appropriate for wages for work performed by agency workers to be subject to the contractor liability under the Act. It has been assessed that there is the same need for protection for agency workers as for other workers working in Swedish construction and civil engineering contracts. There are the same reasons to incentivise users of temporary employment agencies as users of subcontractors to choose the company carefully. Liability for agency workers' wages avoids the possibility of a contractor circumventing liability under the Act by performing the construction contract with agency workers.

The inquiry has concluded that, even if EU law does not require it, it is permissible for contractor liability in construction and civil engineering activities to include the wages of agency workers.

Against this background, the report proposes legislative amendments to ensure that the wages of agency workers are clearly subject to contractor liability. This is done by equating user undertakings, as defined in the Agency Work Act (2012:854), with principals in the application of the Contractor Liability Act. The proposals clarify that the liability also applies when the employer is a temporary employment agency and that wages earned by an agency worker for work under the supervision and management of a user undertaking in a construction or civil engineering contract are subject to the liability.

Better information for vulnerable workers

The inquiry has noted that the question of how the situation of workers who are in a vulnerable situation on the labour market, often people with weak links to Sweden, can be improved is currently being discussed and investigated in various broader contexts. With regard to the application of the Contractor Liability Act in particular, the report discusses measures that could improve the impact and functioning of the Act in terms of protection of the category of workers who, although formally covered by the Act, are deemed to be either unaware of their rights or, for various reasons, refrain from invoking contractor liability.

The report discusses whether a prohibition of retaliation should be included in the Contractor Liability Act, following the model often found in legislation implementing EU law. The inquiry concludes that protection against retaliation would not be appropriate, especially in light of the fact that actors other than the employer are liable for the payment of wages under contractor liability.

The inquiry proposes that a clarification be made in Section 24 of the Act on posting workers (1999:678) (the Posting of Workers Act) to the effect that the Swedish Work Environment Authority should publish information on the Authority's website about the provisions on the protection of workers that are to be applied in connection with the posting of workers in Sweden. According to the current wording of the provision, the Authority must provide information about the working conditions and terms of employment that may be applicable to posting. This could be interpreted to mean that, for example, the Contractor Liability Act, which grants workers rights in relation to actors other than their own employer, falls outside the scope of the obligation to provide information. Section 10 of the Posting of Workers Act stipulates that the Contractor Liability Act applies to posting in Sweden. When the inquiry began its work, there was no information about the Contractor Liability Act on the Swedish Work Environment Authority's website.

Access to information about the Contractor Liability Act on the Swedish Work Environment Authority's website is not only deemed to be of importance for posted workers. Other workers, especially those who are not members of a worker organisation and who may have weak roots in the labour market and society at large, should also

be able to benefit from the availability of this information. This would enable wider awareness of the Contractor Liability Act among the more vulnerable group of workers.

No extension of contractor liability

Premises of the inquiry

Contractor liability in construction and civil engineering activities stems from the fact that such activities are often carried out with several levels of subcontractors. The use of long contract chains has been recognised, both at EU level and in Sweden, as a potential source of worker abuse and unfair competition in the construction and civil engineering industry. It is only in what is known in the EU Directive concerning the posting of workers as construction that it is in principle mandatory for Member States to have contractor liability for wages. As far as the inquiry is aware, collective agreement clauses on contractor liability only exist in Byggbavtalet and a few other collective agreements with Byggnads and Byggföretagen as signatories.

An employer's obligation to pay wages for work performed by a worker is fundamental to an employment relationship. In the inquiry's view, the use of legislation to transfer this liability to someone else in certain cases is an intrusive measure. Another factor here is that Swedish contractor liability is primary and strict. Under the Contractor Liability Act, a worker may address a liable actor immediately after a wage claim has fallen due, irrespective of whether the person who engaged the employer as the subcontractor was negligent or not.

Against this background, a premise of the inquiry was that, for proposals to be made for the extension of contractor liability to other sectors, it must be possible to establish that problems of non-payment of wages and other forms of work-related crime are common, and that the problems are due to operations being conducted in long contract chains. The inquiry proceeded from the premise that it is only in such cases that contractor liability for wages is appropriate and justified to remedy any problems. This premise was well in line with the inquiry's terms of reference.

Another premise of the inquiry was that any extension of contractor liability to other sectors must be justifiable under EU law, particularly in relation to the free movement of services under the Treaty on the Functioning of the European Union.

Contractor liability should be limited to a specific type or specific types of activities

The report discusses whether contractor liability should apply without limitation to a specific type or specific types of activities, i.e. in practice to all types of activities in which work is subcontracted. An advantage of such a regulation is that the Act would protect workers of subcontractors in all cases of non-payment of wages by a subcontractor. Another advantage would be the avoidance of demarcation issues regarding the application of the Act. Several other EEA countries have implemented the Directive on the enforcement of the Directive concerning the posting of workers by introducing contractor liability without limitation to the construction sector.

However, the inquiry has concluded that the issue of a possible extension of contractor liability, both for reasons of principle and based on how the inquiry's remit is worded, should be assessed sector by sector based on concrete needs and whether or not contractor liability is appropriate. The socioeconomic and other consequences of completely removing the limitation to construction and civil engineering activities in the Contractor Liability Act have also been found to be very difficult to assess.

It is not currently considered appropriate to introduce contractor liability in any other sector

The inquiry has noted that the construction industry is identified as the industry in which serious work-related crime is most common, for example by the authorities that have been tasked with working together to combat work-related crime for some time. Other sectors that are deemed to be vulnerable to forms of work-related crime that are more harmful to society are the restaurant industry, the transport industry and the cleaning industry, and to some extent services in healthcare, social care and other social services. The inquiry's

terms of reference mention the transport industry and the cleaning industry as sectors in which there may be problems with work-related crime that may be linked to the fact that activities are often conducted in long chains of subcontractors.

The inquiry met or had contact with representatives of both employers and employees in the above-mentioned sectors to gain an impression of the extent to which activities are outsourced to several levels of subcontractors, and whether there is a link between the fact that activities are carried out in the form of subcontracting and potential work-related crime.

The impression gained by the inquiry is that it is not uncommon for work to be subcontracted in these sectors as well. However, it is only in the transport sector that more than two subcontractors in a chain seem to occur more regularly. The actors in such chains often perform different parts of the service ordered in terms of time and geography, and the actor commonly referred to as a freight forwarder may be likened to a main contractor in a construction or civil engineering contract.

The problem of a lack of orderly conditions in construction and civil engineering contracts that is usually highlighted (a large number of subcontractors present on the same construction site at the same time) therefore does not, in the opinion of the inquiry, arise to such a great extent in the transport industry. The inquiry has also taken into account that some amendments to Swedish legislation were recently put in place in order to implement parts of the Mobility Package. The amendments aim to improve working conditions for drivers and counteract unfair competition between operators within the EU. There is, in the inquiry's opinion, reason to evaluate the effects of the recent amendments before any additional legislation with essentially the same aim is considered.

Otherwise, the inquiry has gained the impression that it is generally unusual for long chains of subcontractors to be involved in the provision of a service. In cleaning activities, for example, it is more common for a commissioner or possibly a main contractor itself to engage several actors to provide the service. As far as the inquiry understands, the activities are rarely conducted with more than one or at most two subcontractors in a chain.

Overall, the inquiry has not been able to establish that the existence of long contract chains in sectors other than the construction

and civil engineering industry is such a significant reason for the occurrence of work-related crime that it would currently be a justified and appropriate measure to extend contractor liability to one or more additional sectors.

Overview of the Contractor Liability Act

The Contractor Liability Act entered into force on 1 January 2019 and applies to construction and civil engineering contracts entered into by the commissioner and the main contractor from that date. Contractor liability means that contractors in Swedish construction and civil engineering contracts may be liable to pay wages that a subcontractor, in its capacity as an employer, has not itself paid to a worker for work on the contract.

For Sweden, the Contractor Liability Act implements Article 12 of the EU Directive on the enforcement of the Directive concerning the posting of workers. Under this article, Member States must have contractor liability for wages in construction activities, as defined in the Annex to the Directive concerning the posting of workers. There is some scope for Member States to also apply contractor liability in activities other than construction.

In implementing the enforcement Directive in Sweden, the legislator chose to make contractor liability applicable to both posted and domestic workers. The legislator also decided that what in Sweden usually falls under the concept of civil engineering activities would be covered by contractor liability under the Act.

The obligation to pay wages under the Act applies to the principal, i.e. the contractor that has entered into the contract with the employer for work on the contract. Ultimately, the main contractor may be liable. Main contractor means the contractor that entered into the contract with the original commissioner of the contract.

Any contractors between the principal and the main contractor in the contract chain cannot be held liable. Nor does the commissioner have any liability under the Act.

The Act is structured such that the emphasis of the contractor liability lies with the principal. For the principal to incur liability, the worker, or a worker organisation of which the worker is a member, must submit written notification with specific content. The prin-

principal's liability to pay arises seven working days after such notification has been submitted.

If the principal does not pay within fourteen working days from the date of notification, the main contractor may also be held liable to pay the wages. The main contractor may also be liable under certain conditions in cases in which the principal could not be reached for notification. The main contractor's liability to pay also arises seven working days after the worker or their worker organisation has submitted written notification with specific content to the main contractor.

In simple terms, the contractor liability covers wages that have fallen due at the earliest three months before the principal received the notification. Wages for which the employee has received compensation in another way, such as through the state wage guarantee scheme, are not covered by the liability.

The Contractor Liability Act also contains rules on recourse in cases in which the principal or the main contractor has paid in accordance with the liability, as well as on damages, negotiation rights and legal proceedings.

The Contractor Liability Act is semi-mandatory, i.e. under certain conditions it is possible to enter into collective agreements with conditions that fully or partially replace the rules of the Act.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till ändring av lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare att 24 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

24 §¹

Arbetsmiljöverket är förbindelsekontor och ska

1. tillhandahålla information om de arbets- och anställningsvillkor som kan bli tillämpliga vid en utstationering i Sverige, och

2. hjälpa till med information om kontaktfunktioner hos arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer samt information om sådana kollektivavtalsvillkor som avses i 15, 16 och 19 §§ eller som annars kan bli tillämpliga.

Arbetsmiljöverket ska samarbeta med motsvarande förbindelsekontor i andra länder inom EES och i Schweiz.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vad informationen enligt första stycket ska innehålla och hur den ska vara utformad.

Arbetsmiljöverket är förbindelsekontor och ska

1. tillhandahålla information om de arbets- och anställningsvillkor *samt de bestämmelser om skydd för arbetstagare* som kan bli tillämpliga vid en utstationering i Sverige, och

2. hjälpa till med information om kontaktfunktioner hos arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer samt information om sådana kollektivavtalsvillkor som avses i 15, 16 och 19 §§ eller som annars kan bli tillämpliga.

¹ Paragrafen fick sin nuvarande beteckning genom 2020:594.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.2 Förslag till ändring av lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar att 1, 3, 7 och 13 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om en entreprenörs ansvar för lön till en arbetstagare hos en underentreprenör.

Denna lag innehåller bestämmelser om en entreprenörs ansvar för lön till en arbetstagare hos en underentreprenör *eller hos ett bemanningsföretag.*

3 §

I denna lag avses med

1. huvudentreprenör: den entreprenör som enligt ett avtal med den ursprungliga beställaren av entreprenaden ansvarar för att det arbete som omfattas av avtalet blir utfört, om inte entreprenören i stället är att anse som uppdragsgivare,

2. uppdragsgivare: den entreprenör som har anlitat arbetsgivaren, där arbetstagaren vars lönefordran ansvaret gäller är eller har varit anställd, som underentreprenör för att utföra arbete som omfattas av avtalet mellan huvudentreprenören och den ursprungliga beställaren, och

3. entreprenaden: det arbete som omfattas av avtalet mellan huvudentreprenören och den ursprungliga beställaren.

Med uppdragsgivare likställs en entreprenör som i egenskap av kundföretag enligt 5 § 2 lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare hyr eller har hyrt in arbetstagaren, vars lönefordran ansvaret gäller, av arbetsgivaren för att utföra arbete i entreprenaden.

7 §

En uppdragsgivare, som har underrättats om att den som är eller har varit anlitad för att genomföra ett entreprenadavtal inte har betalat lön till en arbetstagare, ansvarar för lönefordran under de förutsättningar som anges i 10, 11, 13 och 14 §§.

En uppdragsgivare, som har underrättats om att den som är eller har varit anlitad för att genomföra ett entreprenadavtal *eller för att hyra ut arbetstagare för arbete i entreprenaden* inte har betalat lön till en arbetstagare, ansvarar för lönefordran under de förutsättningar som anges i 10, 11, 13 och 14 §§.

13 §

Ansvaret omfattar lönefordringar som har förfallit till betalning och som avser arbetstagarens arbete för arbetsgivarens räkning i entreprenaden.

I fall där 3 § andra stycket tillämpas omfattar ansvaret lönefordringar som har förfallit till betalning och som avser arbetstagarens arbete under kundföretagets kontroll och ledning i entreprenaden.

Ansvaret gäller inte lönefordringar som arbetstagaren har fått ersättning för på annat sätt.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
 2. För lönefordringar som avser arbete som arbetstagaren har utfört före ikraftträdandet tillämpas äldre bestämmelser.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Bakgrund och uppdraget

Den 1 januari 2019 trädde lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar (entreprenörsansvarslagen) i kraft. Entreprenörsansvaret gäller vid bygg- och anläggningsverksamhet i Sverige. Lagen innebär att en arbetstagare som inte får lön av sin arbetsgivare för arbete som har utförts i en bygg- eller anläggningsentreprenad kan vända sig till arbetsgivarens uppdragsgivare för att få betalt. Om uppdragsgivaren inte betalar eller inte kan nås kan arbetstagaren vända sig till huvudentreprenören med sitt anspråk.

Lagen har som primärt syfte att skydda arbetstagare i situationer där en arbetsgivare av någon anledning inte betalar ut lön som har förfallit till betalning. Andra syften med lagen är att gynna en sund marknad med konkurrens på lika villkor och motverka att seriösa företag konkurreras ut av oseriösa företag. Entreprenörsansvaret ska enligt lagens förarbeten ge entreprenörer incitament att göra noggranna kontroller inför att en underentreprenör anlitas. Därigenom motverkas att det i bygg- och anläggningsentreprenader anlitas underentreprenörer som inte fullgör sina skyldigheter mot arbetstagarna.

Regeringen beslutade den 22 juni 2022 att en särskild utredare ska utvärdera entreprenörsansvaret och bedöma om lagstiftningen har fått avsedd effekt. Utredaren ska enligt kommittédirektiven, som bifogas i bilaga 1, även överväga om entreprenörsansvaret bör utvidgas till att omfatta fler branscher som har problem med arbetslivskriminalitet och där långa kedjor av underentreprenörer är vanligt förekommande. Utredaren ska bland annat

- utvärdera entreprenörsansvaret i bygg- och anläggningsbranschen,
- bedöma om det finns behov av förändringar av entreprenörsansvaret,
- bedöma om entreprenörsansvaret bör utvidgas till att gälla i fler branscher, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningen påbörjade sitt arbete i september 2022.

Någon särskild expertgrupp eller referensgrupp har inte förordnats av regeringen eller på annat sätt knutits till utredningen. Utredningen har i stället under arbetet fört en dialog med företrädare för relevanta parter på arbetsmarknaden och har inhämtat synpunkter från myndigheter och övriga organisationer i berörda branscher i den utsträckning som det har behövts och bedömts vara lämpligt.

På arbetsgivarsidan har utredningen träffat företrädare för Almega Kompetensföretagen, Almega Serviceföretagen, Byggföretagen, Svenskt Näringsliv och Transportföretagen. På arbetstagsarsidan har utredningen träffat företrädare för Fastighetsanställdas Förbund, Kommunal, Landsorganisationen LO, Service- och kommunikationsfacket Seko, Stockholms Byggsyndikat inom SAC Syndikalisterna, Svenska Byggnadsarbetareförbundet och Svenska Transportarbetareförbundet. Mötena har hållits separat med företrädare från arbetsgivar- respektive arbetstagsarsidan. Utredningen har även träffat företrädare för intresseorganisationerna Byggherrarna och Företagarna. Därtill har kontakt tagits med företrädare för intresseorganisationen Lantbrukarnas Riksförbund, arbetstagarorganisationen Hotell- och restaurangfacket samt organisationen Fackligt Center För Papperslösa.

Utredningen har vid enskilda möten även inhämtat erfarenheter och samrått med företrädare för byggföretagen Peab och Veidekke samt företrädare för projektet Fair Play Bygg och föreningen Rättvist byggande.

Därtill har utredningen haft möten med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, Arbetsmiljöverket, Arbeids- og inkluderingsdepartementet i Norge och Delegationen mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04) samt haft kontakt med företrädare för EU-kom-

missionen och utredningen Effektiv och tillförlitlig kontroll av leverantörer vid tilldelning av offentliga kontrakt (Fi 2022:08). Kontakt har även tagits med två studenter vid Lunds universitet som inom ramen för sin masteruppsats har genomfört en intervjubaserad granskning av entreprenadkedjorna i den svenska transportbranschen.

Utredningen har deltagit i diverse seminarier på temat arbetslivskriminalitet.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i elva kapitel. I kapitel 3 finns en kort bakgrund och en genomgång av entreprenörsansvarslagen. En omvärldsbeskrivning i form av en översiktlig redogörelse för hur de andra EU- och EES-länderna samt Schweiz har införlivat den EU-rättsliga artikeln som entreprenörsansvarslagen syftar till att genomföra i Sverige lämnas i kapitel 4. Ett urval av andra initiativ mot arbetslivskriminalitet i bygg- och anläggningsbranschen beskrivs översiktligt i kapitel 5. I kapitel 6 redovisas utredningens överväganden och förslag såvitt avser utvärdering och översyn av entreprenörsansvarslagen. Utredningens överväganden rörande om entreprenörsansvaret bör utvidgas till att gälla i fler branscher redovisas i kapitel 7. En redogörelse för hur utredningens förslag förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden finns i kapitel 8. Utredningens överväganden och förslag avseende ikraftträdande och övergångsbestämmelser finns i kapitel 9. I kapitel 10 redogörs för en samlad konsekvensbedömning av utredningens förslag. Betänkandet avslutas med en författningskommentar i kapitel 11.

3 Entreprenörsansvarslagen

3.1 Bakgrund

Lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar (entreprenörsansvarslagen) trädde i kraft den 1 januari 2019. Lagen ska tillämpas på fordringar till följd av entreprenadavtal som den ursprungliga beställaren av entreprenaden har ingått från och med ikraftträdandet.

Bakgrunden till lagen är främst de bestämmelser om entreprenörsansvar som finns i den EU-rättsliga regleringen om utstationering av arbetstagare. Med utstationering menas – förenklat – att ett tjänsteföretag som är etablerat i ett land inom ramen för en gränsöverskridande tjänsteutövning sänder arbetstagaren till ett annat land för att under en begränsad tid arbeta där. Enligt EU:s utstationeringsdirektiv från 1996¹ ska länder inom EES samt Schweiz se till att arbetstagare under en utstationering i landet får bland annat minst den lön och vissa andra ersättningar som gäller för arbetet enligt landets reglering.

Utstationeringsdirektivet har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen).

I maj 2014 beslutades inom EU om ett tillämpningsdirektiv till utstationeringsdirektivet.² I tillämpningsdirektivets artikel 12 finns regler om entreprenörsansvar. De innebär – förenklat och i korthet – att medlemsstaterna under vissa förutsättningar får lägga ansvaret för att en arbetstagare i en entreprenad får ut sin lön på den entreprenör som har anlitat arbetsgivaren som underentreprenör i entreprenaden. När det gäller byggverksamhet – enligt definitionen i bilagan

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (EGT L 18, 21.1.1997, s. 1–6).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen) (EUT L 159, 28.5.2014, s. 11–31).

till utstationeringsdirektivet – är utgångspunkten att det är obligatoriskt med ett entreprenörsansvar i medlemsstaterna.

Enligt artikel 12.4 i tillämpningsdirektivet är det under vissa förutsättningar möjligt för medlemsstaterna att införa striktare ansvarsbestämmelser samt ett ansvar som gäller även i annan verksamhet än byggverksamhet.

Frågan hur artikel 12 i tillämpningsdirektivet skulle genomföras i svensk rätt var föremål för överväganden inom ramen för flera lagstiftningsärenden. Regeringens förslag till det som sedermera blev entreprenörsansvarslagen överlämnades till riksdagen den 29 mars 2018.³

Tidigare förslag om hur tillämpningsdirektivets artikel 12 skulle genomföras skiljde sig åt från regeringens slutliga förslag bland annat när det gäller var i entreprenadkedjan ansvaret skulle placeras, om ansvaret skulle vara primärt eller subsidiärt samt om ansvaret skulle vara strikt eller förutsätta någon slags oaktsamhet från uppdragsgivarens sida vid anlitaandet av en underentreprenör som sedermera underlåter att betala lön till sina arbetstagare.⁴

3.2 Allmänt om entreprenörsansvarslagens tillämpning

3.2.1 Ansvaret gäller inte bara vid utstationering

Entreprenörsansvarslagen har som beskrivits ovan främst sin bakgrund i EU-rätten. EU-regleringen om entreprenörsansvar syftar till att se till att utstationerade arbetstagare i praktiken får ut den lön de har tjänat in under en utstationering.

Under lagstiftningsarbetet med det som kom att bli entreprenörsansvarslagen gjordes bedömningen att ett entreprenörsansvar skulle kunna vara ändamålsenligt och motiverat även för inhemsk arbetskraft. Det bedömdes att ett sådant entreprenörsansvar generellt skulle kunna öka skyddet för arbetstagare i bygg- och anläggningsentreprenader och motverka osund konkurrens i den svenska bygg- och anläggningssektorn.

Ett lagreglerat entreprenörsansvar bedömdes kunna bidra till ordning och reda i byggentreprenader, genom att ge incitament för entreprenadföretag att utföra kontroller inför anlitaandet av underentre-

³ Prop. 2017/18:214.

⁴ Se SOU 2015:38 och Ds 2016:6.

prenörer. Ett entreprenörsansvar ansågs också kunna motverka att bygg- och anläggningsverksamhet bedrivs i långa kedjor av underentreprenörer i fall där det kanske inte alltid är motiverat utifrån effektivitets- och kvalitets-skäl.

Entreprenörsansvarslagen gjordes mot den bakgrunden tillämplig både på utstationerad och inhemsk arbetskraft.

3.2.2 Ansvar för gällande i svenska bygg- och anläggningsentreprenader

Entreprenörsansvaret enligt lagen gäller vid en bygg- och anläggningsverksamhet i Sverige, vid vilken en byggnad eller en anläggning uppförs, sätts i stand, underhålls, byggs om eller rivs.

Även här anknyter lagstiftningen till EU-rätten. I förarbetena hänvisas till definitionen av byggverksamhet i bilagan till utstationeringsdirektivet och de aktiviteter som omfattas av begreppet. Enligt bilagan omfattas uppförande, iståndsättande, underhåll, ombyggnad eller rivning av byggnader, med en uppräkningslista av arbeten som särskilt omfattas. Dit hör bland annat schaktning, markarbeten, ombyggnad eller inredning, renovering, reparationer, rivning och löpande underhåll.

När det gäller begreppet byggnad hänvisas i förarbetena till begreppet som det används i plan- och bygglagen (2010:900). Vägar, broar och tunnlar ges som exempel på vad som ryms i begreppet anläggning.⁵

3.2.3 Lagen är semidispositiv

Entreprenörsansvarslagen är semidispositiv, det vill säga det är möjligt att under vissa förutsättningar ersätta eller avvika från lagens bestämmelser genom kollektivavtal. Utöver krav på att kollektivavtalet ska vara slutet eller godkänt av en arbetstagarorganisation på central nivå ställs också krav på kollektivavtalets materiella innehåll. För att kollektivavtalets regler om entreprenörsansvar ska tillämpas i stället för lagens krävs att regleringen är förenlig med tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet och i det enskilda fallet ger

⁵ Prop. 2017/18:214 s. 117.

arbetstagaren ett likvärdigt skydd jämfört med lagens entreprenörsansvar.⁶

Redan innan entreprenörsansvarslagen började gälla fanns sedan några år tillbaka ett entreprenörsansvar i bland annat Byggavtalet med Svenska Byggnadsarbetareförbundet och Byggföretagen som kollektivavtalsslutande parter. Enligt det kollektivavtalet kan arbetstagare som inte har fått lön från en underentreprenör i en entreprenad där kollektivavtalet tillämpas få ersättning ur en särskild fond.

3.3 Entreprenörsansvaret enligt lagen

3.3.1 Entreprenörsansvarets uppbyggnad

Entreprenörsansvarslagen ger en arbetstagare som arbetar i en svensk bygg- eller anläggningsentreprenad möjlighet att vända sig till en entreprenör över arbetsgivaren i entreprenadkedjan för att få ut lön för sitt arbete i entreprenaden om arbetsgivaren av någon anledning inte har betalat lönen senast på förfallodagen. I första hand är det den aktör i entreprenadkedjan som har anlitat arbetsgivaren i entreprenaden som kan bli ansvarig för lönen. Den aktören kallas i lagen för uppdragsgivare.⁷

Om uppdragsgivaren av någon anledning inte betalar inom en viss tid eller inte kan nås kan arbetstagaren vända sig till huvudentreprenören med sina krav. Med huvudentreprenör menas den entreprenör som har träffat entreprenadavtalet med den ursprungliga beställaren av entreprenaden. Om det är huvudentreprenören själv som har anlitat arbetstagarens arbetsgivare som underentreprenör ansvarar huvudentreprenören i egenskap av uppdragsgivare.⁸

Eventuella underentreprenörer mellan huvudentreprenören och uppdragsgivaren kan inte bli ansvariga enligt lagen. Den ursprungliga beställaren av entreprenaden – ofta kallad byggherre – har inte heller något ansvar.

Entreprenörsansvaret är strikt. Det innebär att det inte krävs att uppdragsgivaren eller huvudentreprenören har varit oaktsam vid anlitandet av underentreprenören för att ansvar ska uppstå. Uppdragsgivaren eller huvudentreprenören kan alltså inte freda sig från ansvar

⁶ 5 § entreprenörsansvarslagen.

⁷ 3 § 2 entreprenörsansvarslagen.

⁸ 3 § 1 entreprenörsansvarslagen.

genom att visa att kontrollåtgärder har vidtagits eller att försiktighet på annat sätt har iakttagits inför anlitaandet av arbetstagarens arbetsgivare som underentreprenör.

Entreprenörsansvaret är primärt. Med det menas att det inte krävs att arbetstagaren först har gjort försök att få ut sin lön via andra förfaranden, såsom att vända sig till domstol eller någon annan instans med sina krav. Det är tillräckligt att lönefordran har förfallit till betalning för att den ska kunna omfattas av entreprenörsansvaret.

Ansvar omfattar enligt 13 § första stycket entreprenörsansvarslagen lönefordran som avser arbetstagarens arbete för arbetsgivarens räkning i den aktuella entreprenaden. En uppdragsgivare i en entreprenad kan alltså inte bli ansvarig för lön avseende arbete som arbetstagaren har utfört för arbetsgivarens räkning i exempelvis en annan bygg- eller anläggningsentreprenad.

Lönefordran får inte – lite förenklat – vara äldre än tre månader när arbetstagaren inleder förfarandet för att aktualisera entreprenörsansvaret.⁹ Entreprenörsansvaret gäller enligt 13 § andra stycket entreprenörsansvarslagen inte heller lönefordringar som arbetstagaren har fått ersättning för på annat sätt, exempelvis genom den statliga lönegarantin.

Det ska noteras att entreprenörsansvaret gäller den faktiska lönefordran som har förfallit till betalning. Det saknar – vid tillämpning av entreprenörsansvaret – betydelse vilken lönenivå som lönefordran baseras på eller hur lönen är reglerad.

3.3.2 Hur betalningsansvar för uppdragsgivaren inträder

För att ett entreprenörsansvar för en viss lönefordran ska uppstå för uppdragsgivaren krävs att arbetstagaren – eller en facklig organisation som arbetstagaren är medlem i – skriftligen underrättar uppdragsgivaren om lönefordran. Av 11 § entreprenörsansvarslagen framgår vad en underrättelse ska innehålla. Den ska bland annat innehålla uppgift om lönefordrans storlek och respektive beloppets förfallodag samt om vilket arbete och vilken tidsperiod fordran avser.

Underrättelsen ska också innehålla viss information om arbetsgivaren samt om när krav på betalning framställdes mot arbetsgivaren.

⁹ Se 14 § entreprenörsansvarslagen.

Har något sådant krav inte framställts ska underrättelsen innehålla uppgift om anledningen till det.

Ansvar att betala ut lönen inträder sju helgfria vardagar efter att uppdragsgivaren har fått underrättelsen. I förarbetena kallas detta för ett ansvar med fördröjning. Tanken är att uppdragsgivaren ska få viss tid på sig att utreda frågan om betalning i förhållande till arbetsgivaren innan betalningsansvaret inträder.¹⁰

Uppdragsgivaren har rätt att göra samma eventuella invändningar mot lönefordran som arbetsgivaren har kunnat göra, exempelvis att arbetstagaren inte har utfört arbete i den omfattning som påstås.¹¹

3.3.3 Hur betalningsansvar för huvudentreprenören inträder

Har inte uppdragsgivaren betalat arbetstagarens lönefordran inom fjorton helgfria vardagar efter att ha fått en underrättelse enligt 11 § entreprenörsansvarslagen kan också huvudentreprenören bli ansvarig för att lönen betalas ut.¹²

Huvudentreprenören kan även bli skyldig att betala ut lön enligt entreprenörsansvaret i det fallet att uppdragsgivaren inte har kunnat nås för en underrättelse. En förutsättning för det är att arbetstagaren har begärt information om uppdragsgivaren enligt 18 § entreprenörsansvarslagen av huvudentreprenören (se följande avsnitt).¹³

Även huvudentreprenörens ansvar förutsätter att arbetstagaren eller arbetstagarens fackliga organisation först lämnar en underrättelse med de uppgifter som framgår av 11 § entreprenörsansvarslagen. I underrättelsen till huvudentreprenören ska enligt 12 § entreprenörsansvarslagen också finnas uppgift om när uppdragsgivaren underrättades om lönefordran eller anledningen till att det inte har skett någon sådan underrättelse. Det ska också finnas information om uppdragsgivarens namn och kontaktuppgifter, om uppgifterna är tillgängliga.

För att huvudentreprenören ska bli ansvarig för att betala en lönefordran i fall där uppdragsgivaren har kunnat nås måste huvud-

¹⁰ Prop. 2017/18:214 s. 47 och 48.

¹¹ 15 § entreprenörsansvarslagen.

¹² 8 § 1 entreprenörsansvarslagen.

¹³ 8 § 2 entreprenörsansvarslagen.

entreprenören ha fått sin underrättelse inom sex månader efter att uppdragsgivaren underrättades.¹⁴

Också huvudentreprenörens ansvar att betala i enlighet med lönefordran inträder sju helgfria vardagar efter att huvudentreprenören har fått underrättelsen. Huvudentreprenören har precis som uppdragsgivaren rätt att göra samma eventuella invändningar mot lönefordran som arbetsgivaren har kunnat göra.

3.3.4 Regler om informationsskyldighet och regress

Entreprenörsansvarslagen innehåller regler dels om arbetstagarens rätt till information om relevanta aktörer i entreprenadkedjan, dels om regress efter att någon aktör har fått betala enligt sitt entreprenörsansvar.

En arbetstagare i en entreprenad som inte har fått ut sin lön har rätt att av sin arbetsgivare, en uppdragsgivare eller huvudentreprenören i entreprenadkedjan få viss information om övriga aktörer. Den av dessa aktörer som har fått en skriftlig begäran om det från arbetstagaren – eller från en facklig organisation som arbetstagaren är medlem i – ska lämna information om övriga aktörers namn, kontaktuppgifter och vissa andra registeruppgifter. Den informationskyldige ska lämna informationen senast fem helgfria vardagar från begäran.¹⁵

Informationsskyldigheten enligt 18 § entreprenörsansvarslagen ska säkerställa att arbetstagaren i praktiken kan kontakta de aktörer som enligt anställningsavtalet eller entreprenörsansvaret ansvarar för att betala lönen. Som nämnts ovan är en begäran om information om uppdragsgivaren riktad till huvudentreprenören en förutsättning för att huvudentreprenören ska bli ansvarig enligt lagen i fall där uppdragsgivaren inte har kunnat nås.

När en uppdragsgivare eller en huvudentreprenör har betalat arbetstagaren i enlighet med entreprenörsansvaret uppstår enligt lagen en fordran mot arbetsgivaren och – i fall där huvudentreprenören har betalat – mot uppdragsgivaren. Fordran omfattar även skatt och avgifter som uppdragsgivaren eller huvudentreprenören har betalat till

¹⁴ 9 § entreprenörsansvarslagen.

¹⁵ 18 § entreprenörsansvarslagen.

det allmänna.¹⁶ Lagens regler om regress gäller dock inte om något annat följer av avtal, av praxis som har utbildats mellan parterna eller av handelsbruk eller någon annan sedvänja som måste anses bindande för parterna.¹⁷

3.3.5 Skadestånd och rättegången

Enligt 19 § entreprenörsansvarslagen ska en aktör som trots en begäran om det från arbetstagaren eller dennes fackliga organisation inte har lämnat information enligt 18 § betala skadestånd till arbetstagaren för den förlust som uppkommer och för den kränkning som lagbrottet innebär. 18 § entreprenörsansvarslagen innebär som nämnts ovan en informationsskyldighet för arbetsgivaren, uppdragsgivaren och huvudentreprenören i förhållande till arbetstagaren.

Twister i övrigt mellan arbetstagaren och andra aktörer enligt lagen kan handla om huruvida en uppdragsgivare eller huvudentreprenör över huvud taget enligt lagen är skyldig att betala arbetstagarens lönefordran, om lönefordran som arbetstagaren gör gällande är korrekt samt om arbetstagaren har fått betalning motsvarande lönefordran på annat sätt. Oavsett vad en domstol kommer fram till i ett mål om en sådan tvist så finns det inget stöd i lagen för att döma ut något skadestånd till arbetstagaren för eventuellt brott mot entreprenörsansvarslagen.

Twister enligt entreprenörsansvarslagen mellan en arbetstagare på den ena sidan och en arbetsgivare, uppdragsgivare eller huvudentreprenör på den andra sidan ska enligt 20 § handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. I mål om sådana tvister ska uppdragsgivaren och huvudentreprenören anses som arbetsgivare och arbetstagaren ska anses som arbetstagare hos dessa entreprenörer.

Regleringen i 20 § entreprenörsansvarslagen innebär i praktiken att Arbetsdomstolen ofta är första och enda instans när det är en facklig organisation som för talan enligt lagen för arbetstagarens räkning. Det gäller oavsett om tvisten handlar om någon aktörs brott

¹⁶ 16 § entreprenörsansvarslagen. I fall där uppdragsgivaren har nåtts av en underrättelse men inte betalat enligt sitt ansvar krävs viss aktivitet från huvudentreprenören för att denne senare ska kunna rikta regresskrav mot uppdragsgivaren enligt lagen. För att en fordran ska uppstå enligt lagen krävs att huvudentreprenören har meddelat uppdragsgivaren om att arbetstagaren har underrättat huvudentreprenören om lönefordran, se 17 § entreprenörsansvarslagen.

¹⁷ 6 § entreprenörsansvarslagen.

mot informationsskyldigheten enligt 18 § entreprenörsansvarslagen eller om uppdragsgivarens eller huvudentreprenörens skyldighet att betala i enlighet med lagens entreprenörsansvar.

I fall där arbetstagarorganisationen inte är behörig att väcka talan i Arbetsdomstolen är i stället tingsrätt första instans, med en möjlighet för arbetstagaren att överklaga tingsrättens dom till Arbetsdomstolen.

Också när reglerna om den allmänna förhandlingsrätten i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) tillämpas ska uppdragsgivaren och huvudentreprenören enligt 20 § andra stycket entreprenörsansvarslagen anses vara arbetsgivare till arbetstagaren. Det innebär att fackliga organisationer som har medlemmar hos en arbetsgivare i en bygg- eller anläggningsentreprenad har rätt till tvisteförhandling enligt 10 § MBL i förhållande till arbetsgivarens uppdragsgivare och huvudentreprenören när tvisten rör tillämpningen av entreprenörsansvarslagen. Brott mot den förhandlingsskyldigheten kan medföra rätt till skadestånd för den fackliga organisationen enligt MBL:s regler.¹⁸

Mellan arbetsgivaren, uppdragsgivaren och huvudentreprenören kan tvister enligt lagen handla om fordringar gentemot varandra i enlighet med lagens regler om regressrätt. Sådana tvister handläggs som huvudregel inte enligt arbetstvistlagen.

¹⁸ Se AD 2021 nr 27.

4 Genomförandet av artikel 12 i tillämpningsdirektivet i andra länder

4.1 Artikel 12 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet

Som nämnts i kapitel 3 har lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar (entreprenörsansvarslagen) främst sin bakgrund i EU-rätten. Genom artikel 12.2 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet¹ åläggs medlemsstaterna inom EU att införa ett entreprenörsansvar som säkerställer att utstationerade arbetstagare som arbetar i byggverksamhet kan hålla arbetsgivarens uppdragsgivare ansvarig för inestående lön.

För att åtgärda bedrägerier och missbruk får medlemsstaterna – så länge det är förenligt med EU-rätten – införa striktare ansvarsbestämmelser än de som följer av artikeln. Bestämmelserna ska vara icke-diskriminerande och proportionella. Medlemsstaterna får även införa ett ansvar för annan verksamhet än byggverksamhet. En utvidgning till annan verksamhet ska även det ske i enlighet med EU-rätten. Möjligheten att skärpa och utvidga entreprenörsansvaret framgår av artikel 12.4.

Det är enligt artikel 12.5 upp till medlemsstaterna att bestämma om entreprenörsansvaret ska vara strikt eller om det ska vara möjligt för en entreprenör att freda sig från ansvar genom att vidta kontrollåtgärder inför anlitaandet av en underentreprenör.

I stället för att lagstifta om ett entreprenörsansvar kan medlemsstaterna välja att med hänvisning till artikel 12.6 vidta andra lämpliga

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen) (EUT L 159, 28.5.2014, s. 11–31).

åtgärder. Sådana åtgärder ska i ett underentreprenadförhållande möjliggöra effektiva och proportionella sanktioner mot den entreprenör som står i ett direkt avtalsförhållande med en arbetsgivare som inte betalar ut lön till en arbetstagare. Åtgärderna ska syfta till att komma till rätta med bedrägerier och missbruk i situationer där det är svårt för arbetstagare att hävda sina rättigheter.

Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet och entreprenörsansvaret i artikel 12 gäller även i EES-länderna Island, Liechtenstein och Norge samt i Schweiz.

4.2 Om redogörelsen för de nationella bestämmelserna

Redogörelsen för EU- och EES-ländernas samt Schweiz införlivanden av entreprenörsansvaret enligt artikel 12 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet är översiktlig och ämnad att ge en grundläggande bild av hur omfattande ansvaret är i de olika länderna. Redogörelsen syftar framför allt till att bilda en bakgrund till den bedömning som utredningen enligt kommittédirektiven ska göra om huruvida ansvaret enligt entreprenörsansvarslagen bör utvidgas till att gälla i fler branscher än bygg- och anläggningsbranschen.

Flera av de länder som finns med i redogörelsen hade någon form av entreprenörsansvar i nationell rätt redan innan införlivandet av artikel 12 i tillämpningsdirektivet. Ett exempel på ett sådant land är Polen, där det sedan tidigare fanns ett slags entreprenörsansvar i byggsektorn. Det ansvaret gäller emellertid inte lönen för det arbete som arbetstagare hos en underentreprenör har utfört i entreprenaden, utan i stället ersättningen som en underentreprenör har rätt till efter fullgörande av sin del av entreprenadavtalet.²

Den följande redogörelsen omfattar endast det entreprenörsansvar i de olika länderna som motsvarar det som finns i artikel 12 i tillämpningsdirektivet.

Redogörelsen bygger främst på uppgifter från en rapport från EU-kommissionen om tillämpningen och genomförandet av tillämpningsdirektivet, ett till rapporten kompletterande dokument med redogö-

² Heinen, A. m.fl. (2017), s. 85 f med hänvisning till Kodeks cywilny 1964 (Polen) [Civil Code] artikel 647 (5).

relser från medlemsländerna och en studie om ansvar i entreprenadkedjor som genomförts på uppdrag av Europaparlamentet.³

Uppgifter har även hämtats från bland annat andra rapporter, officiella nationella hemsidor och nationell lagstiftning samt från kommissionen och Arbets- och inkluderingsdepartementet i Norge.

Utredningen reserverar sig för eventuella ändringar i de nationella bestämmelserna som kan ha ägt rum sedan de huvudsakliga källorna publicerades. Kommissionens rapport med tillhörande dokument och studien om ansvar i entreprenadkedjor publicerades i september 2019 respektive juni 2017. Det bör särskilt noteras att utstationeringsdirektivet ändrades på en rad punkter genom ett ändringsdirektiv som beslutades av EU den 28 juni 2018⁴, bland annat när det gäller regleringen kring den lön som ska tillämpas vid en utstationering. En ändring som skedde var att begreppet ”minimilön” ersattes med begreppet ”lön” i den svenska översättningen.

Ändringarna i utstationeringsdirektivet skulle vara genomförda i medlemsstaterna den 30 juli 2020. Det kan därför antas att vissa justeringar också i de olika ländernas reglering av entreprenörsansvaret enligt tillämpningsdirektivets artikel 12 har skett, särskilt i fall där ansvaret är begränsat till sådan lön och andra ersättningar som omfattas av utstationeringsdirektivets reglering.

Uppgifterna i redogörelsen har på grund av resursskäl endast i undantagsfall och i mån av behov stämts av mot nationell lagstiftning alternativt officiella nationella hemsidor.

4.3 Sammanfattning

Nästan alla länder i redogörelsen har ett entreprenörsansvar i nationell rätt i enlighet med artikel 12.1 och 12.2 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet. Endast i Danmark och Finland har det i stället för ett entreprenörsansvar vidtagits andra lämpliga åtgärder med hänvisning till artikel 12.6 i tillämpningsdirektivet.

I merparten av länderna kan en arbetstagare som inte har fått ut lön från sin arbetsgivare för arbete som har utförts i en entreprenad vända sig till arbetsgivarens uppdragsgivare för att få ersättning

³ Europeiska kommissionen (2019a), Europeiska kommissionen (2019b) och Heinen, A. m.fl. (2017).

⁴ 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.

enligt entreprenörsansvaret. Ett antal länder har utvidgat ansvaret på så sätt att samtliga entreprenörer över arbetsgivaren i entreprenadkedjan riskerar att hållas ansvariga för inestående lön till arbetsgivarens arbetstagare. Sverige är såvitt utredningen förstår det enda land i vilket endast huvudentreprenören pekas ut som ansvarig vid sidan av uppdragsgivaren. I Luxemburg, Schweiz och Spanien verkar det uteslutande vara huvudentreprenören som kan hållas ansvarig för utbetalning av lön som en underentreprenör inte har betalat till sin arbetstagare.

Kring hälften av länderna tillämpar ansvaret bara i förhållande till utstationerade arbetstagare. EU-kommissionen har intagit ståndpunkten att ett entreprenörsansvar som gäller bara i förhållande till utstationerade arbetstagare är diskriminerande och därför inte EU-rättsligt tillåtet. Kommissionen har inlett överträdelseförfaranden mot de medlemsländer som har reglerat ansvaret på det sättet.

Det är minst elva länder som uttryckligen tillämpar ansvaret till skydd för såväl arbetstagare i entreprenadföretag som i bemanningsföretag. Sannolikt omfattas utyrda arbetstagares lön av ansvaret i fler länder, men det har inte kunnat bekräftas av det material som utredningen har tagit del av.

Regleringen i de olika länderna skiljer sig något åt när det gäller vilken ersättning som omfattas av ansvaret. Knappt hälften av länderna ger arbetstagare rätt att kräva ut lön i enlighet med den faktiska lönefordran. Resterande länder har ett ansvar som endast omfattar lön enligt den nivå som gäller enligt utstationeringsdirektivet och – i vissa fall – andra ersättningar.

Knappt hälften av de länder som har ett entreprenörsansvar har begränsat det till byggsektorn. Hit räknas ansvaret enligt den svenska entreprenörsansvarslagen och ansvaret i Island, som båda gäller i bygg- och anläggningsverksamhet. I Norge finns det ett entreprenörsansvar i de branscher där lönevillkoren i kollektivavtal har allmängiltigförklarats. I övriga länder som inte har begränsat ansvaret till byggsektorn gäller entreprenörsansvaret utan begränsning, det vill säga i samtliga entreprenader oberoende av vilken verksamhet som bedrivs.

Utifrån materialet som utredningen har tagit del av framkommer att hälften av länderna har infört en möjlighet till ansvarsfrihet för entreprenörer som har vidtagit rimliga kontrollåtgärder enligt nationell rätt. Det är möjligt att fler länder har infört en sådan reglering.

Vilka typer av kontrollåtgärder som kan innebära ansvarsfrihet skiljer sig åt från land till land.

4.4 De entreprenörer som ansvarar

Artikel 12.2 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet föreskriver ett entreprenörsansvar för den entreprenör till vilken arbetsgivaren är en direkt underentreprenör. Ansvaret ska alltså läggas på den entreprenör som står i ett direkt avtalsförhållande med den arbetsgivare som inte har betalat ut lön till sin arbetstagare. I entreprenörsansvarslagen kallas den entreprenören för uppdragsgivare.

Kring två tredjedelar av länderna har valt att låta ansvaret stanna vid uppdragsgivaren.⁵

I Luxemburg, Schweiz och Spanien synes det inte vara möjligt för arbetstagare att rikta ett lönekrav mot arbetsgivarens uppdragsgivare. I stället verkar det vara endast huvudentreprenören som kan hållas ansvarig för lönen enligt entreprenörsansvaret.⁶

I Österrike är det möjligt att kräva ut ersättning enligt entreprenörsansvaret från en entreprenör som inte står i ett direkt avtalsförhållande med arbetsgivaren, förutsatt att en eller flera entreprenörer har placerats mellan dessa aktörer i syfte att kringgå ansvaret. Avsikten är att det inte ska vara möjligt för en entreprenör att kringgå ansvaret genom att placera exempelvis ett tomt bolag mellan det egna företaget och en underentreprenör eller mellan det egna företaget och uppdragsgivaren.⁷

Enligt entreprenörsansvarslagen kan en arbetstagare som har utfört arbete i en svensk bygg- eller anläggningsentreprenad vända

⁵ Se Europeiska kommissionen (2019a), s. 15. Såvitt utredningen förstår har dock även Litauen och Slovenien valt att låta ansvaret stanna vid uppdragsgivaren. Europeiska kommissionen (2019b), s. 97, Lietuvos Respublikos darbo kodekso, Nr. XII-2603 (Litauen) [Labour Code of the Republic of Lithuania, Nr. XII-2603] artikel 139 femte stycket och Zakona o čezmejnem izvajanju storitev 2017 (Slovenien) [Cross-border Provision of Services Act] artikel 16.

⁶ I Luxemburg synes ansvaret även omfatta den ursprungliga beställaren av entreprenaden. Europeiska kommissionen (2019b), s. 89 och 95, Loi fédérale sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et sur les mesures d'accompagnement (823.20) (Schweiz) [Posted Workers Act (823.20)] artikel 5 första och andra stycket samt Stöckli, H. och Bieri, R. (2014), s. 122. Utredningen kan inte – utifrån lagstiftningen – avgöra om ansvaret i Liechtenstein kan komma att omfatta fler aktörer än den ursprungliga beställaren av en entreprenad. Se Gesetz über die Entsendung von Arbeitnehmern (Entsendegesetz) LGBI. 2000 Nr. 88 (Liechtenstein) [Lag om utstationering av arbetstagare År 2000 Nr 88 (egen översättning)] artikel 5a första stycket.

⁷ Europeiska kommissionen (2019a), s. 15 och Europeiska kommissionen (2019b), s. 72.

sig till huvudentreprenören med sina krav om uppdragsgivaren av någon anledning inte betalar inom en viss tid eller inte kan nås.⁸

I vart fall i Grekland, Island, Italien, Nederländerna, Norge och Tyskland kan lönekrav enligt entreprenörsansvaret riktas mot samtliga entreprenörer över arbetsgivaren i entreprenadkedjan.⁹

I Nederländerna måste en arbetstagare som inte har fått ut lön från sin arbetsgivare i första hand vända sig till arbetsgivarens uppdragsgivare för att få ersättning enligt entreprenörsansvaret. Enligt huvudregeln i Nederländerna måste arbetstagaren uttömma möjligheterna att få betalt från uppdragsgivaren innan arbetstagaren i stället kan vända sig till den entreprenör som har anlitat uppdragsgivaren. Om någon ersättning inte kan erhållas från den entreprenören får arbetstagaren vända sig till nästa entreprenör i kedjan, och så vidare.¹⁰

Såvitt utredningen kan se är det endast Nederländerna som har reglerat ansvarsordningen bland entreprenörerna på det sättet. Den vanliga ordningen synes vara att en arbetstagare kan välja vilken av entreprenörerna över arbetsgivaren i kedjan som han eller hon önskar rikta lönekravet mot. Entreprenörerna ansvarar alltså solidariskt för att arbetstagaren får ut sin lön.

4.5 De arbetstagare som omfattas av ansvaret

4.5.1 Ansvaret får inte omfatta bara utstationerade arbetstagare

Det entreprenörsansvar som föreskrivs i artikel 12.1 och 12.2 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet ska säkerställa att utstationerade arbetstagare som arbetar med byggverksamhet ska kunna få ut den lön som de har tjänat in under en utstationering. Enligt ordalydelsen i artikeln är det endast utstationerade arbetstagare som skyddas av ansvaret.

⁸ 7 och 8 §§ entreprenörsansvarslagen.

⁹ Europeiska kommissionen (2019a), s. 15, Europeiska kommissionen (2019b), s. 82, 83, 87 och 90 f, Lög um útsenda starfsmenn og skyldur erlendra þjónustuveitenda, nr. 45/2007 (Island) [Act on Posted Workers and the Obligations of Foreign Service-Providers No. 45/2007] artikel 11 a andra stycket, www.government.is/publications/legislation/lex/2007/05/31/Act-on-the-Rights-and-Obligations-of-Foreign-Undertakings-that-Post-Workers-Temporarily-in-Iceland-and-on-their-Workers-Terms-and-Condition-of-Employment-No.-45-2007/ (hämtad 2023-05-06) och Finland, I. m.fl. (2022), s. 8 och 15.

¹⁰ Europeiska kommissionen (2019b), s. 91 och Heinen, A. m.fl. (2017), s. 89 f.

I artikel 12.1 och 12.4 i tillämpningsdirektivet anges att åtgärder som medlemsstaterna vidtar måste vara icke-diskriminerande. Enligt EU-kommissionen ska artikel 12 och kravet på icke-diskriminerande åtgärder tolkas på så sätt att entreprenörsansvaret måste tillämpas lika för alla arbetstagare, det vill säga oavsett om det handlar om en utstationering eller inte.¹¹

Ställningstagandet från kommissionen motiveras med att ett entreprenörsansvar som bara omfattar utstationerade arbetstagare skulle kunna påverka företagets val av underentreprenörer.¹² Enligt resonemanget skulle ett entreprenörsansvar som endast tillämpas i förhållande till utstationerade arbetstagare kunna få till följd att företag som vill undvika ansvaret enbart anlitar inhemska företag. Det skulle därmed kunna utgöra ett hinder mot företagets möjligheter att erbjuda tjänster över gränserna.

Enligt rapporten från kommissionen förefaller drygt hälften av medlemsländerna – Bulgarien, Estland, Irland, Kroatien, Lettland, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien, Ungern och Österrike – tillämpa entreprenörsansvaret bara i förhållande till utstationerade arbetstagare.¹³ Det har dock från några av länderna framförts invändningar mot den beskrivningen. Från Portugals sida har det anförts att landet har liknande bestämmelser om ansvar som tillämpas i förhållande till arbetstagare som är anställda av inhemska tjänsteleverantörer. Även i Ungern ska enligt uppgift bestämmelser om entreprenörsansvar tillämpas i förhållande till såväl arbetstagare hos inhemska som utländska tjänsteleverantörer.¹⁴

I Island och Liechtenstein regleras entreprenörsansvaret enligt artikel 12 i tillämpningsdirektivet i respektive lands utstationeringslag, vilket tyder på att det kan saknas ett motsvarande ansvar till skydd för övriga arbetstagare.¹⁵

¹¹ Europeiska kommissionen (2020), s. 7.

¹² Europeiska kommissionen (2019a), s. 16 och Europeiska kommissionen (2020), s. 6.

¹³ Europeiska kommissionen (2019a), s. 16. Efter en lagändring 2021 omfattar Litauens entreprenörsansvar numera alla arbetstagares lön. Se Europeiska kommissionen (2021), s. 80 och Lietuvos Respublikos darbo kodeksas, Nr. XII-2603 (Litauen) [Labour Code of the Republic of Lithuania, Nr. XII-2603] artikel 139 femte stycket och artikel 108 trettionde stycket.

¹⁴ Europeiska kommissionen (2020), s. 5. Se även Heinen, A. m.fl. (2017), s. 75.

¹⁵ Lög um útsenda starfsmenn og skyldur erlendra þjónustuveitenda, nr. 45/2007 (Island) [Act on Posted Workers and the Obligations of Foreign Service-Providers No. 45/2007] artikel 11 a, www.government.is/publications/legislation/lex/2007/05/31/Act-on-the-Rights-and-Obligations-of-Foreign-Undertakings-that-Post-Workers-Temporarily-in-Iceland-and-on-their-Workers-Terms-and-Condition-of-Employment-No.-45-2007/ (hämtad 2023-

Även i Schweiz regleras entreprenörsansvaret i landets utstationeringslag. I Schweiz har det dock argumenterats för att bestämmelsen om entreprenörsansvar ska tillämpas även vid icke gränsöverskridande situationer, det vill säga även i förhållande till inhemska arbetstagare.¹⁶

Kommissionen har inlett överträdelseförfaranden med anledning av medlemsländernas införlivanden av tillämpningsdirektivet. Den 15 juli 2021 skickade kommissionen formella underrättelser till 24 av medlemsländerna. Kommissionen har i januari 2023 gått vidare med motiverade yttranden till 17 av dessa medlemsländer, däribland Bulgarien, Estland, Irland, Kroatien, Lettland, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien, Ungern och Österrike.¹⁷

Kommissionen offentliggör inte uppgifter om de enskilda ärendena. Enligt en företrädare för kommissionen som utredningen haft kontakt med avser ärendena bland annat medlemsländernas införlivanden av artikel 12 och närmare bestämt den omständigheten att vissa medlemsländer tillämpar entreprenörsansvaret endast vid gränsöverskridande situationer, det vill säga endast i förhållande till utstationerade arbetstagare.¹⁸

4.5.2 Arbetstagare i bemanningsföretag

En särskild fråga är huruvida arbetstagare som är anställda av bemanningsföretag och uthyrda för att arbeta i en entreprenad omfattas av entreprenörsansvaret i de nationella bestämmelserna. Som utredningen utvecklar i avsnitt 6.2.4 görs ofta en rättslig åtskillnad mellan den situationen att ett företag hyr ut arbetstagare för att arbeta i en

05-06) och Gesetz über die Entsendung von Arbeitnehmern (Entsendegesetz) LGBL. 2000 Nr. 88 (Liechtenstein) [Lag om utstationering av arbetstagare År 2000 Nr 88 (egen översättning)] artikel 5a.

¹⁶ Loi fédérale sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et sur les mesures d'accompagnement (823.20) (Schweiz) [Posted Workers Act (823.20)] artikel 5 samt Stöckli, H. och Bieri, R. (2014), s. 127 och 128.

¹⁷ Europeiska kommissionen (2022), s. 14 samt Europeiska kommissionen, Överträdelsebeslut, *Överträdelser i juli: de viktigaste besluten*, Bryssel, 2021-07-15, www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/INF_21_3440 (hämtad 2023-01-22) och *Överträdelser i januari: de viktigaste besluten*, Bryssel, 2023-01-26, www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/SV/inf_23_142 (hämtad 2023-05-05).

¹⁸ Rammus, Carita; Policy officer – Labour Mobility, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission, e-post 2022-12-05, utredningsdokument: Komm2022/00667/A 2022:01-6.

entreprenad (bemanningsföretag) och att ett företag utför arbete enligt ett entreprenadavtal (entreprenadföretag).

I den svenska ordalydelsen av artikel 12 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet används endast begreppen entreprenör och underentreprenör. Samtidigt anges i artikel 12.1 att det ska vara fråga om en arbetsgivare som omfattas av artikel 1.3 i utstationeringsdirektivet. Första stycket i artikel 1.3 listar tre gränsöverskridande åtgärder som alla faller under utstationeringsdirektivets tillämpningsområde. I punkt c anges situationen då bemanningsföretag utstationerar uthyrda arbetstagare.

I en studie om ansvar i entreprenadkedjor som genomförts på uppdrag av Europarlamentets utredningsavdelning för medborgerska rättigheter och konstitutionella frågor uttalas att ett bemanningsföretags utstationering av arbetstagare omfattas av artikel 12 i tillämpningsdirektivet under förutsättning att det är fråga om arbete i byggverksamhet.¹⁹

Såvitt utredningen förstår tillämpar i vart fall Island, Italien, Litauen, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Polen, Spanien, Tyskland, Ungern och Österrike entreprenörsansvaret även i förhållande till arbetstagare i bemanningsföretag.²⁰

I Tyskland omfattas som utgångspunkt inte uthyrda arbetstagarers lön av entreprenörsansvaret eftersom arbetsgivaren inte är ett entreprenadföretag. Har arbetstagaren hyrts in i syfte att uppfylla ett entreprenadavtal omfattas lönen dock ändå av ansvaret genom en särskild regel.²¹

I Italiens redogörelse till kommissionen anges att lagstiftningen kring entreprenörsansvaret uppenbarligen har till syfte att skydda arbetstagare som är anställda av bemanningsföretag, eftersom dessa

¹⁹ Heinen, A. m.fl. (2017), s. 47.

²⁰ Europeiska kommissionen (2019b), s. 72, 82, 87, 90 och 95, Heinen, A. m.fl. (2017), s. 75 (angående Ungern), Lietuvos Respublikos darbo kodekso, Nr. XII-2603 (Litauen) [Labour Code of the Republic of Lithuania, Nr. XII-2603] artikel 108, Europeiska kommissionen (2021), s. 44 (angående Luxemburg), Serwis Rzeczypospolitej Polskiej [Republiken Polens tjänst (egen översättning)], *Liability for unpaid remuneration for posted workers*, www.biznes.gov.pl/en/firma/doing-business-in-poland/posting-of-workers-to-poland/liability-for-unpaid-remuneration-for-posted-workers (hämtad 2023-01-22), Lög um útsenda starfsmenn og skyldur erlendra þjónustuveitenda, nr. 45/2007 (Island) [Act on Posted Workers and the Obligations of Foreign Service-Providers No. 45/2007] artikel 11 a andra stycket, www.government.is/publications/legislation/lex/2007/05/31/Act-on-the-Rights-and-Obligations-of-Foreign-Undertakings-that-Post-Workers-Temporarily-in-Iceland-and-on-their-Workers-Terms-and-Condition-of-Employment-No.-45-2007/ (hämtad 2023-05-06) och Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (allmenngjøringsloven) (Norge) 13 §.

²¹ Heinen, A. m.fl. (2017), s. 74.

arbetstagare bedöms vara mer utsatta och därför är i särskilt behov av det skydd som entreprenörsansvaret ger.²²

Det finns även exempel på länder – exempelvis Island – som har ett särskilt ansvar för lönefordringar till skydd för arbetstagare i bemanningsföretag. Ett kundföretags ansvar för lönen till arbetstagare i bemanningsföretag i Island gäller oberoende av inom vilken typ av verksamhet uthyrningen sker, jämför avsnitt 4.7 nedan.²³

När det tyska entreprenörsansvaret tillämpas på uthyrda arbetstagers lön är det inte den entreprenör som har hyrt in arbetstagen – det vill säga kundföretaget – som ansvarar. Det är den entreprenör som har anlitat kundföretaget som underentreprenör som ansvarar för lönen till såväl arbetstagare som är anställda direkt av underentreprenören som arbetstagare som underentreprenören har hyrt in från ett bemanningsföretag.²⁴ Som angetts i avsnitt 4.4.2 ovan gäller ansvaret i Tyskland för samtliga entreprenörer över underentreprenören i kedjan.

Entreprenörsansvaret i Luxemburg omfattar arbetstagare hos samtliga tjänsteleverantörer och är alltså inte uttryckligen begränsat till arbetstagare hos underentreprenörer och bemanningsföretag. EU-kommissionen har framfört synpunkter på den regleringen, eftersom den anses kunna få till följd att färre avtal om tjänster sluts. Såvitt utredningen känner till har kommissionens synpunkter ännu inte lett till någon lagändring.²⁵

4.6 Den ersättning som omfattas av ansvaret

Enligt artikel 12.1 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet ska entreprenörsansvaret omfatta inestående nettolön motsvarande minimilön och/eller avgifter till gemensamma fonder eller arbetsmarknadsinstitutioner, förutsatt att dessa omfattas av artikel 3 i utstationeringsdirektivet. Det ska återigen noteras att begreppet minimilön i utstationeringsdirektivets artikel 3 relativt nyligen ersat-

²² Europeiska kommissionen (2019b), s. 88.

²³ Aradóttir Pind, D. (2019), s. 14 och Lög um starfsmannaleigur, nr. 139/2005 (Island) [Act on temporary-work agencies No. 139/2005] artikel 4 b, www.government.is/publications/legislation/lex/2006/01/17/Act-on-Temporary-Work-Agencies-No.-139-2005/ (hämtad 2023-05-06).

²⁴ Europeiska kommissionen (2019b), s. 82.

²⁵ Se Europeiska kommissionen (2021), s. 44 och Code du travail (Luxemburg) [Labour Code] artikel L.281-1 första stycket.

tes av begreppet lön och att vissa andra typer av ersättningar numera regleras i artikeln.

Som bekant finns det ingen lagreglering om lön i Sverige. I de flesta andra länder inom EES regleras dock lönen i lag eller i kollektivavtal som har förklarats allmänt tillämpliga på alla arbetstagare som arbetar inom respektive avtals tillämpningsområde.

Enligt kommissionens rapport är det 13 medlemsländer – Belgien, Estland, Frankrike, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Slovenien, Spanien, Sverige och Österrike – som ger arbetstagare rätt att göra anspråk på den faktiska lönen enligt en lönefordran.

I Frankrike omfattar ansvaret även arbetsgivarens tillhandahållande av bostäder och i Luxemburg är ansvaret utökat till att omfatta samtliga penninganspråk som är en följd av anställningsförhållandet så länge det gäller arbete som har utförts inom ramen för arbetsgivarens tillhandahållande av tjänster till entreprenören.²⁶

De länder som inte omnämns ovan synes – åtminstone vid det ursprungliga genomförandet av tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – ha begränsat ansvaret till lön upp till den nivå som följer av artikel 3 i utstationeringsdirektivet, det vill säga till det som tidigare benämndes ”minimilön” men som genom ändringsdirektivet till utstationeringsdirektivet numera benämns ”lön”. I vissa fall omfattas även andra ersättningar än lön.²⁷

4.7 Den verksamhet som omfattas av ansvaret

När det gäller byggverksamhet är utgångspunkten i artikel 12.2 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet att det ska finnas ett entreprenörsansvar för lönefordringar i medlemsstaterna. Begreppet byggverksamhet definieras i bilagan till utstationeringsdirektivet.

²⁶ Europeiska kommissionen (2019a), s. 15.

²⁷ Europeiska kommissionen (2019a), s. 15. Lög um útsenda starfsmenn og skyldur erlendra þjónustuveitenda, nr. 45/2007 (Island) [Act on Posted Workers and the Obligations of Foreign Service-Providers No. 45/2007] artikel 11 a tredje stycket, www.government.is/publications/legislation/lex/2007/05/31/Act-on-the-Rights-and-Obligations-of-Foreign-Undertakings-that-Post-Workers-Temporarily-in-Iceland-and-on-their-Workers-Terms-and-Condition-of-Employment-No.-45-2007/ (hämtad 2023-05-06), Gesetz über die Entsendung von Arbeitnehmern (Entsendegesetz) LGBL 2000 Nr. 88 (Liechtenstein) [Lag om utstationering av arbetstagare År 2000 Nr 88 (egen översättning)] artikel 5a och 4 första stycket c, Finland, I. m.fl. (2022), s. 8 samt Loi fédérale sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et sur les mesures d'accompagnement (823.20) (Schweiz) [Posted Workers Act (823.20)] artikel 5 första stycket och artikel 2 första stycket.

Den verksamhet som anges där är all byggverksamhet som avser uppförande, iståndsättande, underhåll, ombyggnad eller rivning av byggnader. I bilagan listas exempel på arbeten som omfattas.²⁸

För att åtgärda bedrägerier och missbruk får medlemsstaterna enligt artikel 12.4 i tillämpningsdirektivet införa ett entreprenörsansvar även inom andra verksamheter där det förekommer entreprenadkedjor. Samtliga åtgärder som vidtas av medlemsstaterna ska vara icke-diskriminerande, proportionerliga och förenliga med EU-rätten.

De begrepp som används i EU-kommissionens och medlemsländernas egna redogörelser av vilken verksamhet som omfattas av entreprenörsansvaret är ”byggsektorn” och andra ekonomiska sektorer.

Tio länder – Belgien, Estland, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Schweiz och Slovenien – har begränsat entreprenörsansvaret till byggsektorn. I Belgien och Lettland finns det dock en bredare definition av byggsektorn vilket medför att ansvaret får en vidare tillämpning i dessa länder.²⁹

Som har framgått i kapitel 3 gäller entreprenörsansvaret i Sverige i bygg- och anläggningsverksamhet.³⁰

I Island tillämpas de regler om entreprenörsansvar som genomför artikel 12 i tillämpningsdirektivet när det är fråga om ”construction work or civil engineering”.³¹ Civil engineering work brukar kunna översättas till anläggningsarbete och entreprenörsansvaret i Island får antas omfatta i princip samma typ av verksamhet som omfattas av ansvaret i Sverige. I Island finns det även ett uttryckligt entreprenörsansvar till skydd för arbetstagare i bemanningsföretag och ett

²⁸ De arbeten som anges särskilt är schaktning, markarbeten, byggnadsarbete, montering och nedmontering av prefabricerade delar, ombyggnad eller inredning, ändringar, renovering, reparationer, nedmontering, rivning, löpande underhåll, underhåll i form av måleri- och rengöringsarbeten och sanering.

²⁹ Europeiska kommissionen (2019a), s. 14, Europeiska kommissionen (2019b), s. 72, 74, 79, 88, 89, 93, 95 och 97, Lietuvos Respublikos darbo kodekso, Nr. XII-2603 (Litauen) [Labour Code of the Republic of Lithuania, Nr. XII-2603] artikel 139 femte stycket, Zakona o čezmejnem izvajanju storitev 2017 (Slovenien) [Cross-border Provision of Services Act] artikel 16, Rammus, Carita; Policy officer – Labour Mobility, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission, e-post 2022-10-17, utredningsdokument: Komm2022/00667/A 2022:01-3 och Loi fédérale sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et sur les mesures d'accompagnement (823.20) (Schweiz) [Posted Workers Act (823.20)] artikel 5 första stycket.

³⁰ 2 § entreprenörsansvarslagen.

³¹ Lög um útsenda starfsmenn og skyldur erlendra þjónustuveitenda, nr. 45/2007 (Island) [Act on Posted Workers and the Obligations of Foreign Service-Providers No. 45/2007] artikel 11 a första stycket, www.government.is/publications/legislation/lex/2007/05/31/Act-on-the-Rights-and-Obligations-of-Foreign-Undertakings-that-Post-Workers-Temporarily-in-Iceland-and-on-their-Workers-Terms-and-Conditions-of-Employment-No.-45-2007/ (hämtad 2023-05-06).

särskilt som skyddar samtliga arbetstagare vid offentliga upphandlingar. Dessa båda ansvar gäller oberoende av ekonomisk sektor eller bransch.³²

I 15 länder – Bulgarien, Cypern, Frankrike, Grekland, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Portugal, Slovakien, Spanien, Tjeckien, Tyskland och Ungern – tillämpas entreprenörsansvaret i samtliga ekonomiska sektorer. Även i Österrike tillämpas ansvaret i samtliga sektorer, dock endast i förhållande till länder utanför EES-området. Inom EES-området är ansvaret begränsat till byggsektorn.³³

I Norge finns ett system med allmängiltigförklaring av kollektivavtal. Allmängiltigförklaring innebär att staten genom ett beslut bestämmer att ett framförhandlat kollektivavtal eller vissa utpekade villkor i avtalet ska tillämpas på samtliga arbetstagare som arbetar inom avtalets tillämpningsområde, oavsett om arbetstagarna är medlemmar i den fackliga organisationen eller inte. I Norge fattas beslut om allmängiltigförklaring av en särskild nämnd i vilken både arbetstagar- och arbetsgivarintressen finns representerade.

Det norska entreprenörsansvaret gäller i de branscher där kollektivavtalsvillkor om lön har förklarats allmängiltiga. De verksamheter som för närvarande omfattas av entreprenörsansvaret i Norge är bygg, elinstallation, fiskeindustrin, godstransport på väg, jordbruks- och trädgårdsnäringen, hotell, restaurang och catering, persontransport med turistbussar, städ samt skepps- och varvsindustrin.³⁴

Även i Tyskland tillämpas ett system med allmängiltigförklaring av kollektivavtal som medför att entreprenörsansvaret gäller i de branscher där kollektivavtal om lön har förklarats allmängiltiga. Sedan entreprenörsansvaret infördes i tysk rätt har det dock införts en landsomfattande minimilön i lag. Som en följd av det sträcktes även entreprenörsansvaret ut till att gälla i alla typer av verksamhet.³⁵

³² Aradóttir Pind, D. (2019), s. 14 och 15, Lög um starfsmannaleigur, nr. 139/2005 (Island) [Act on temporary-work agencies No. 139/2005] artikel 4 b och Lög um opinber innkaup, nr. 120/2016 (Island) [Lag om offentlig upphandling, nr. 120/2016 (egen översättning)] artikel 88 a.

³³ Europeiska kommissionen (2019a), s. 14, Rammus, Carita; Policy officer – Labour Mobility, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission, e-post 2022-10-17, utredningsdokument: Komm2022/00667/A 2022:01-3 och Gesetz über die Entsendung von Arbeitnehmern (Entsendegesetz) LGBl. 2000 Nr. 88 (Liechtenstein) [Lag om utstationering av arbetstagare År 2000 Nr 88 (egen översättning)] artikel 5a första stycket.

³⁴ Finsland, I. m.fl. (2022), s. 2–4.

³⁵ Heinen, A. m.fl. (2017), s. 73 och Mindestlohngesetz, 2014 (BGBl. I S. 1348) (Tyskland) [Minimum Wage Act, 2014 (BGBl. I S. 1348)] 1 och 13 §§.

4.8 Rimliga kontrollåtgärder kan leda till ansvarsfrihet

Enligt artikel 12.5 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet får medlemsstaterna föreskriva att en entreprenör som har vidtagit rimliga kontrollåtgärder inte ska hållas ansvarig. Frågan om vad kontrollåtgärderna ska innefatta har överlämnats till medlemsstaterna. I skäl 37 till tillämpningsdirektivet anförs att rimliga kontrollåtgärder bör definieras i enlighet med nationell rätt med beaktande av de särskilda omständigheterna i det berörda landet, och får innefatta bland annat att entreprenören vidtagit åtgärder för att dokumentera fullgörandet av administrativa krav och kontrollåtgärder, så att det effektivt kan övervakas att gällande bestämmelser om utstationering av arbetstagare följs.

Såvitt utredningen förstår finns en möjlighet till ansvarsfrihet för entreprenörer som vidtagit rimliga kontrollåtgärder enligt nationell rätt i åtminstone Belgien, Cypern, Estland, Grekland, Irland, Island, Italien, Kroatien, Luxemburg, Nederländerna, Polen, Schweiz, Tjeckien, Ungern och Österrike. I Italien tillämpas dock möjligheten till ansvarsfrihet endast i vägtransportsektorn. I övriga sektorer gäller ett strikt ansvar.³⁶

I Spanien finns det ett undantag som medger ansvarsfrihet från skyldigheten att betala sociala avgifter, men möjlighet till ansvarsfrihet från skyldigheten att betala lön till arbetstagare verkar saknas.³⁷

Kraven på kontrollåtgärderna ser olika ut från land till land. Ett exempel på en omfattande kravlista finns i den kroatiska regleringen där det anges att en entreprenör (i Kroatiens fall berörs endast arbetsgivarens uppdragsgivare) inte ska hållas ansvarig om entreprenören inför utstationeringen har vidtagit alla lämpliga åtgärder för att inhämta en kopia på anmälan om utstationering och eventuella ändringar till anmälan, en lista på samtliga utstationerade arbetstagare, information

³⁶ Europeiska kommissionen (2019a), s. 15, Europeiska kommissionen (2019b), s. 70, 73–75, 77, 79, 83, 85–89, 91, 93 och 95 (angående Rumänien), Heinen, A. m.fl. (2017), s. 91 (angående Nederländerna), Lög um útsenda starfsmenn og skyldur erlendra þjónustuveitenda, nr. 45/2007 (Island) [Act on Posted Workers and the Obligations of Foreign Service-Providers No. 45/2007] artikel 11 b, www.government.is/publications/legislation/lex/2007/05/31/Act-on-the-Rights-and-Obligations-of-Foreign-Undertakings-that-Post-Workers-Temporarily-in-Iceland-and-on-their-Workers-Terms-and-Condition-of-Employment-No.-45-2007/ (hämtad 2023-05-06) och Loi fédérale sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et sur les mesures d'accompagnement (823.20) (Schweiz) [Posted Workers Act (823.20)] artikel 5 tredje stycket.

³⁷ Europeiska kommissionen (2019b), s. 95.

om varje utstationerad arbetstagare: arbetsidentifikationsnummer, födelsedatum, arbetsbeskrivning, medborgarskap, datum för start och avslut av utstationeringen, de byggarbetsplatser där arbetet utförs, ordinarie arbetstider, timmar med övertidsarbete och lön, samt ett skriftligt intygande från arbetsgivaren om att denne ska betala lönen till den utstationerade arbetstagaren och att lönen ska betalas i rätt tid. Därtill ska uppdragsgivaren minst en gång i månaden inhämta följande information om varje utstationerad arbetstagare: förteckning över arbetstiden, lönespecifikationer, beräkning av lönen där samtliga beräkningsgrunder framgår, information om i vilken valuta lönen ska betalas och bevis på att utbetalning av rätt lön har skett i rätt tid.³⁸

Kraven på kontrollåtgärder för att undgå ansvar är lägre ställda i exempelvis Tjeckien. Enligt de uppgifter landet har lämnat till EU-kommissionen aktualiseras entreprenörsansvaret om en arbetsgivare inte har betalat ut sådan lön som omfattas av ansvaret till sin arbetstagare, arbetsgivaren har blivit bötfälld för bristande löneutbetalning och arbetsgivarens uppdragsgivare var eller måste ha varit medveten om att lönen inte hade betalats ut.³⁹

4.9 Andra lämpliga åtgärder i stället för ett entreprenörsansvar

De enda länder som saknar ett entreprenörsansvar enligt artikel 12 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet i nationell rätt är Danmark och Finland. I dessa länder har det i stället vidtagits andra lämpliga åtgärder med hänvisning till artikel 12.6 i tillämpningsdirektivet.

Enligt artikeln får medlemsstaterna vidta andra lämpliga åtgärder som i ett direkt underentreprenadförhållande möjliggör effektiva och proportionella sanktioner mot entreprenören. Åtgärderna ska vara förenliga med EU-rätten och nationell rätt och/eller praxis och syfta till att komma till rätta med bedrägerier och missbruk i situationer där det är svårt för arbetstagare att hävda sina rättigheter.

I Danmark har det upprättats en särskild arbetsmarknadsfond för utstationerade arbetstagare. En arbetstagare som är utstationerad

³⁸ Europeiska kommissionen (2019b), s. 75.

³⁹ Europeiska kommissionen (2019b), s. 77.

från ett annat land inom EES-området och inte får ut sin lön från sin arbetsgivare kan få lönen betald från fonden. Arbetstagaren behöver omfattas av ett danskt kollektivavtal. Fonden finansieras genom avgifter från danska och utländska arbetsgivare som tillhandahåller tjänster i Danmark. Efter att fonden har betalat ut ersättning till en arbetstagare riktas ett regresskrav mot arbetstagarens arbetsgivare. Arbetsgivaren och i andra hand arbetsgivarens danska uppdragsgivare åläggs även att betala en extra avgift till fonden.⁴⁰

I Finland kan en utstationerad arbetstagare som inte har fått sin lön underrätta byggherren eller huvudentreprenören. Efter en sådan underrättelse ska byggherren eller huvudentreprenören omedelbart begära en rapport från arbetstagarens arbetsgivare om de löneutbetalningar som har gjorts till arbetstagaren. Både begäran till arbetsgivaren och rapporten från arbetsgivaren ska vidarebefordras till arbetstagaren och på dennes begäran även till arbetarskyddsmyndigheten. En byggherre eller huvudentreprenör som inte uppfyller skyldigheterna kan åläggas att betala en försummelseavgift.⁴¹

⁴⁰ Europeiska kommissionen (2019a), s. 15, Europeiska kommissionen (2019b), s. 78 f och Lov (Nr 613 af 2016) om Arbejdsmarkedets Fond for Udstationerede (Danmark) [Act (No. 613 of 2016) on the Labour Market Fund for Posted Workers].

⁴¹ Europeiska kommissionen (2019a), s. 15 f, Europeiska kommissionen (2019b), s. 80 samt lag om utstationering av arbetstagare (447/2016) (Finland) 15 § och 35 § tredje stycket.

5 Andra initiativ mot arbetslivskriminalitet i bygg- och anläggningsbranschen

5.1 Entreprenörsansvarslagen är ett av flera initiativ mot arbetslivskriminalitet

Bygg- och anläggningsbranschen har länge varit utsatt för omfattande arbetslivskriminalitet och under senare år har flera initiativ för att komma till rätta med den tagits från såväl myndighetshåll som från aktörer inom bland annat bostads- och byggbranschen. Ett av initiativen från det allmännas sida är införandet av lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar (entreprenörsansvarslagen).

Vid bedömningen av om entreprenörsansvarslagen har fått avsedd effekt är det alltså viktigt att komma ihåg att det finns andra initiativ och åtgärder som tillsammans med entreprenörsansvaret kan påverka förekomsten av arbetslivskriminalitet i bygg- och anläggningsbranschen. Nedan följer en beskrivning av ett urval av de initiativ som syftar till att motverka arbetslivskriminalitet. Initiativen presenteras främst i syfte att ge en bakgrund till utredningens utvärdering av entreprenörsansvarslagen.

5.2 Begreppet arbetslivskriminalitet

Begreppet arbetslivskriminalitet är relativt nytt i Sverige och det saknas en vedertagen definition av begreppet. På uppdrag av den förra regeringen har Delegationen mot arbetslivskriminalitet tagit fram ett förslag på en definition.

Enligt den föreslagna definitionen ska begreppet arbetslivskriminalitet avse kvalificerade förfaranden som strider mot bestämmelser

i författningar eller avtal, och som rör arbetslivet. Vid bedömningen av om ett förfarande är kvalificerat ska det enligt förslaget särskilt beaktas om förfarandet innebär att arbetstagare utnyttjas, innebär att konkurrensen snedvrids, utförs i organiserad form eller systematiskt, eller är av allvarlig eller omfattande karaktär.¹

Delegationens uppdrag och arbete beskrivs mer nedan.

5.3 Myndighetsuppdrag

5.3.1 Myndighetssamverkan mot arbetslivskriminalitet

Sedan 2018 har ett flertal myndigheter haft i uppdrag från regeringen att utveckla ändamålsenliga och effektiva metoder för myndighetsgemensam kontroll i syfte att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

De myndigheter som samverkar är Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Det är Arbetsmiljöverket som samordnar uppdraget.

Det senaste regeringsuppdraget gäller till och med 2023. Med start 2024 ska metoderna och arbetssätten ingå i varje myndighets ordinarie verksamhet.

I det nuvarande uppdraget ingår bland annat att bilda regionala center mot arbetslivskriminalitet, fortsätta arbetet med myndighetsgemensamma kontroller, utveckla arbetssätt för att upptäcka, motverka och förebygga arbetslivskriminalitet samt genomföra gemensamma informationsinsatser riktade mot allmänheten, utsatta arbetstagare och andra relevanta aktörer. Informationsinsatserna för utsatta arbetstagare syftar till att stärka arbetstagarnas kunskap om sina rättigheter och de möjligheter till stöd som finns.²

¹ SOU 2022:36, s. 55.

² www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetslivskriminalitet/sa-jobbar-myndigheterna-mot-arbetslivskriminalitet/ (hämtad 2023-05-06) och regeringsbeslut A2022/00333.

5.3.2 Boverkets uppdrag att motverka arbetslivskriminalitet

I juni 2022 fick Boverket ett regeringsuppdrag att motverka arbetslivskriminalitet samt fel, brister och skador inom byggsektorn.

I uppdraget ingick att utreda och vidta lämpliga åtgärder för att förebygga och motverka arbetslivskriminalitet inom byggsektorn, vidta åtgärder för att minska förekomsten av fel, brister och skador inom byggsektorn, samt att föreslå åtgärder som långsiktigt kan stärka myndighetens arbete för att bidra till en sund byggsektor.³

Uppdraget redovisades i en rapport i december 2022. I rapporten drar Boverket slutsatsen att det finns en koppling mellan omfattningen av fel, brister och skador och förekomsten av arbetslivskriminalitet. Boverkets bedömning är att arbetet för att förebygga fel, brister och skador bidrar till minskad arbetslivskriminalitet i byggbranschen. Vidare konstaterar Boverket att myndigheten behöver ges möjlighet att arbeta långsiktigt för en utveckling mot en sund byggbransch för att en varaktig förändring ska kunna åstadkommas.⁴

5.4 Pågående utredningar

5.4.1 Delegationen mot arbetslivskriminalitet (A 2021:04)

I september 2021 beslutade den tidigare regeringen att tillsätta en nationell delegation mot arbetslivskriminalitet. Delegationen ska, ur ett samhällsövergripande perspektiv, verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet samt främja samverkan och erfarenhetsutbyte dem emellan. Delegationen ska bland annat stärka kunskapen om arbetslivskriminaliteten i Sverige och sprida kunskap om internationella erfarenheter. I ett tilläggsdirektiv har delegationen fått i uppdrag att även utreda förutsättningarna för en myndighetsgemensam tipsfunktion för arbetslivskriminalitet.

Delegationen har lämnat två delbetänkanden. I det första delbetänkandet (SOU 2022:36) redovisas förslag på en definition av begreppet arbetslivskriminalitet, en inledande bedömning av arbetslivskriminalitetens omfattning och en studie av den norska strategin mot arbetslivskriminalitet. I det andra delbetänkandet (SOU 2023:8) redogörs för det svenska arbetet mot arbetslivskriminalitet, delegationens

³ Regeringsbeslut Fi2022/02180.

⁴ Boverket (2022), s. 5 och 17.

bedömning av omfattningen av arbetslivskriminaliteten och en redogörelse för arbetet mot arbetslivskriminalitet i Danmark och Finland. Delegationens uppdrag ska slutredovisas senast den 28 februari 2025.

5.4.2 Effektiv och tillförlitlig kontroll av leverantörer vid tilldelning av offentliga kontrakt (Fi 2022:08)

En särskild utredare har fått i uppdrag att föreslå ett effektivt och tillförlitligt system för leverantörskontroll i samband med offentlig upphandling och vid ansökan om att delta i ett valfrihetssystem. Med valfrihetssystem avses att en upphandlande myndighet överlåter till den enskilde att välja leverantör av hälsovård och socialtjänster, från ett urval av leverantörer som myndigheten har godkänt och tecknat avtal med.

Utredaren ska bland annat ta ställning till om det bör införas obligatoriska krav på arbetsrättsliga villkor vid icke-direktivstyrda upphandlingar och analysera de rättsliga förutsättningarna för att vid offentlig upphandling införa begränsningar av antalet underleverantörsled samt bedöma om det finns skäl för en sådan begränsning. Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2023.

5.5 Initiativ från andra relevanta aktörer

5.5.1 Bankinitiativet för en hållbar byggbransch

Bankinitiativet syftar till att motverka ekonomisk kriminalitet i den svenska byggbranschen samt verka för en sund konkurrens och respekt för mänskliga rättigheter. Initiativet har tagits fram av sex banker i nära samverkan med fastighetssektorn och byggsektorn och har resulterat i gemensamma riktlinjer som ska beaktas vid kreditgivning till nyproduktion och renovering. Riktlinjerna innebär krav på ökad kontroll av samtliga företag i ett byggprojekt.

Bankernas överenskommelse omfattar för närvarande fyra riktlinjer som kan sammanfattas enligt följande. Kunden, vanligtvis en beställare av ett byggprojekt, ska se till att det finns ett digitalt kontrollsystem som huvudentreprenören och samtliga underentreprenörer är anslutna till. Kunden ska även se till att de företag som bedriver byggverksamhet på arbetsplatsen är föranmälda och att det

finns tid att kontrollera underentreprenörer. Alla företag i projektet ska vara i fas med betalning av skatter och avgifter. Slutligen ska kunden låta genomföra fysiska kontroller av skalskyddet och arbetsmiljön på arbetsplatsen.

Bankerna arbetar för närvarande med att ta fram gemensamma avtalsvillkor som baseras på riktlinjerna. Det är upp till varje bank att enskilt besluta om eventuella påföljder om kunden inte följer avtalade villkor.⁵

5.5.2 Byggmarknadskommissionen

Byggmarknadskommissionen tillsattes 2020 av branschorganisationer, arbetstagarorganisationer och företag med flera inom byggbranschen. Kommissionen hade i uppdrag att kartlägga och bedöma fusk och kriminalitet på den svenska byggmarknaden samt föreslå åtgärder som främjar en bransch med goda villkor för arbetstagare, företag som betalar skatter och avgifter samt sund konkurrens mellan företagen.⁶

I januari 2022 lämnade kommissionen sin slutrapport. Kommissionen konstaterade att det finns ett stort antal metoder som används för att bryta mot lagar och avtal och framhöll att det krävs omfattande åtgärder för att komma till rätta med arbetslivskriminaliteten. Det konstaterades även att det finns återkommande exempel på arbetstagare som lever under miserabla förhållanden och att den likvärdiga konkurrensen sätts ur spel.

I slutrapporten lämnade kommissionen ett flertal förslag på åtgärder för att motverka arbetslivskriminalitet. Förslagen riktar sig till regering och riksdag, myndigheter och företag, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer samt andra berörda organisationer.⁷

5.5.3 Fair Play Bygg

Fair Play Bygg är ett regionalt initiativ mot arbetslivskriminalitet i byggbranschen i Stockholmsområdet som drivs av Stockholms Byggmästareförening och Svenska Byggnadsarbetareförbundets region Stockholm-Gotland.

⁵ www.bankinfrastruktur.se/hallbar-byggbransch (hämtad 2023-03-17).

⁶ Byggmarknadskommissionen (2022), s. 5.

⁷ Byggmarknadskommissionen (2022), s. 7 och 8.

Fair Play Bygg tar emot och utreder tips om misstänkt brottslighet. Sedan starten 2016 har projektet fått in 1 900 tips. Utredda ärenden överlämnas till Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Arbetsmiljöverket och Polismyndigheten. Sedan projektets start har 1 050 ärenden överlämnats till myndigheterna.⁸

Enligt information från september 2022 på projektets hemsida gällde samtliga – vid den tiden inkomna – tips om misstänkt brottslighet utnyttjande av utländsk arbetskraft.⁹

5.5.4 Forum för sund konkurrens och schyssta byggen

Sedan några år tillbaka anordnas Forum för sund konkurrens och schyssta byggen, en seminarierie om arbetslivskriminalitet i byggbranschen. Seminarierna arrangeras av arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer inom bygg- och anläggningsbranschen.

Forumet riktar sig till bland annat beslutsfattare, byggnadsarbetare, beställare, entreprenörer, upphandlare och myndigheter och har behandlat olika frågor på temat sund konkurrens.

I februari och mars 2023 meddelade fyra arbetstagarorganisationer, däribland Svenska Byggnadsarbetareförbundet, att organisationerna lämnar samarbetet med motiveringen att forumet inte leder till någon verklig förändring i branschen.¹⁰

5.5.5 ID06

ID06 är ett frivilligt system som används för att på ett enkelt sätt kunna identifiera personer på byggarbetsplatser och koppla varje person till en arbetsgivare. ID06 har tillkommit på initiativ av Byggföretagen och drivs som ett icke vinstutdelande bolag som ägs av flertalet bransch- och arbetsgivarorganisationer verksamma inom byggbranschen.

När en uppdragsgivare och en uppdragstagare avtalar om att systemet ska användas på en byggarbetsplats innebär det bland annat att alla på arbetsplatsen är skyldiga att ha ett eget ID06-kort, bära det

⁸ Fair Play Bygg (2023), s. 5 och 6.

⁹ www.fairplaybygg.se/sv/nyheter/1-800-inkomna-tips-gaellande-utnyttjad-utlaendsk-arbetskraft/ (hämtad 2023-05-06).

¹⁰ www.byggforetagen.se/2021/10/forum-for-sund-konkurrens-och-schyssta-byggen/, www.byggnads.se/aktuellt/2023/darfor-lamnar-vi-forum-for-sund-konkurrens/ och www.byggindustrin.se/alla-nyheter/debatt/fyra-fackforbund-darfor-lamnar-vi-forum-for-sund-konkurrens/ (hämtade 2023-03-22).

synligt och kunna visa giltig legitimation. Systemet har flera funktioner, bland annat fungerar det som en närvaroregistrering som uppfyller det lagkrav på elektronisk personalliggare som normalt gäller på svenska byggarbetsplatser.¹¹

5.5.6 Rättvist byggande

Rättvist byggande är en arbetsmodell som används för att förebygga och motverka arbetslivskriminalitet och osund konkurrens i byggprojekt. Arbetet med modellen utförs av en ideell förening med samma namn och föreningsmedlemmarna består av byggherrar, det vill säga beställare av byggprojekt.

Arbetsmodellen innebär bland annat att samtliga företag i en entreprenad ska uppfylla vissa arbetsrättsliga villkor, att samtliga underentreprenörer som ska arbeta i ett projekt ska föränmälas och granskas av föreningen samt att oannonserade arbetsplatskontroller med uppföljning och avvikelsehantering vid kontraktsbrott och lagbrott utförs av föreningen.

Initiativet till modellen startades 2017 av bostadsbolaget Stockholmshem och har utvecklats i samarbete med bland andra Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Arbetsmiljöverket.¹²

¹¹ www.id06.se (hämtad 2023-03-16). Se skatteförfarandelagen (2011:1244) 39 kap. 11 a–c §§ angående kravet på elektronisk personalliggare.

¹² www.rattvistbyggande.se (hämtad 2023-02-27).

6 Utvärdering och översyn av entreprenörsansvarslagen

6.1 Utvärdering av entreprenörsansvarslagen

6.1.1 Utgångspunkter och metod

Enligt kommittédirektiven ska utredningen utvärdera entreprenörsansvaret enligt lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar (entreprenörsansvarslagen) och bedöma om lagen har haft avsedd effekt.

Entreprenörsansvarslagen har varit i kraft under en relativt kort tid, knappt fyra år när utredningen påbörjade sitt arbete. Det har i någon mån påverkat möjligheten att med säkerhet säga hur lagen har fungerat i förhållande till dess syften.

Enligt övergångsreglerna omfattar lagen dessutom bara lönefordringar som har uppstått i entreprenader som den ursprungliga beställaren och huvudentreprenören har slutit avtal om sedan den 1 januari 2019. Det är inte ovanligt att bygg- och anläggningsprojekt pågår i flera år efter att entreprenadavtalet har ingåtts. Det kan innebära att entreprenörsansvaret enligt lagen aldrig formellt har varit tillämpligt i en del av de större bygg- och anläggningsentreprenader som för närvarande pågår i Sverige.

Det har såvitt utredningen kunnat finna inte förekommit särskilt många tvister om entreprenörsansvaret enligt lagen. Bara i ett fall har entreprenörsansvarslagen varit föremål för prövning av Arbetsdomstolen. Det målet handlade dock inte om rätten till betalning enligt lagens entreprenörsansvar, utan om frågan om en arbetstagarorganisation hade haft rätt till förhandling i förhållande till en entreprenör enligt 20 § entreprenörsansvarslagen och 10 § medbestämmandelagen.¹

¹ Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, se AD 2021 nr 27.

Utredningen har som metod för utvärderingen valt att träffa ett antal olika aktörer inom bygg- och anläggningsbranschen för att inhämta erfarenheter och diskutera entreprenörsansvarslagens funktion och konsekvenser. Det har – bland annat mot bakgrund av den relativt korta tid som utredningen haft till sitt förfogande – inte varit möjligt att få fram någon statistik om i vilken utsträckning lagen har använts eller om vilka ekonomiska och andra konsekvenser den har medfört för företag inom bygg- och anläggningssektorn. En redogörelse för vilka organisationer, företag och andra aktörer som utredningen har träffat finns i avsnitt 2.2.

Samtalen med relevanta aktörer har enligt utredningens mening gett en bra och tydlig – om än delvis anekdotisk – bild av hur lagen har fungerat i praktiken på svenska byggarbetsplatser. I det följande redogörs sammanfattande för hur det lagstadgade entreprenörsansvaret har fungerat dels när det gäller syftet att säkerställa att arbetstagare i bygg- och anläggningsbranschen får ut sin lön, dels när det gäller de mer preventiva effekter som lagen syftar till att uppnå.²

6.1.2 Entreprenörsansvarslagen verkar ha haft effekt för arbetstagares möjlighet att få ut sin lön

Lagen har fungerat som verktyg för arbetstagarorganisationer

Den bild utredningen har fått är att det är ovanligt att formella förfaranden inleds för att göra entreprenörsansvaret enligt entreprenörsansvarslagen gällande mot uppdragsgivare och huvudentreprenörer. Däremot har lagen haft betydelse som verktyg särskilt för arbetstagarorganisationer när det gäller att få arbetsgivaren att själv betala en lönefordran som har förfallit till betalning. Bland andra arbetstagarorganisationen Seko, Service- och kommunikationsfacket (Seko) – som inte har regler om entreprenörsansvar i sina kollektivavtal – har uppgett att det oftast har varit tillräckligt att hänvisa till entreprenörsansvarslagen för att arbetsgivaren själv snabbt ska betala ut lönen.

Lagen har också fungerat som ett effektivt stöd för arbetstagarorganisationer vid mer informella kontakter med uppdragsgivare och huvudentreprenörer i fall där arbetsgivaren av någon anledning ändå inte betalar ut lönen. Även i sådana fall betalar enligt uppgift arbetsgivaren – efter kontakter och kanske påtryckningar från aktö-

² Se kapitel 3.

rer högre upp i kedjan – ofta själv ut lönen till arbetstagaren utan att något formellt förfarande enligt entreprenörsansvarslagen har behövt inledas.

Företrädare för Stockholms Byggsyndikat inom SAC Syndikalisterna – en organisation som typiskt sett inte har kollektivavtal – har uppgett att de använder entreprenörsansvarslagen i stor utsträckning. Organisationen har ofta utländska arbetstagare, även så kallade papperslösa personer, som medlemmar och åberopar ofta entreprenörsansvarslagen vid sina kontakter och förhandlingar med arbetsgivare, uppdragsgivare och huvudentreprenörer. Byggsyndikatet inleder relativt ofta formella ärenden på det sätt som entreprenörsansvarslagen kräver, men också den organisationen har uppgett att det ofta räcker med att hänvisa till lagen för att någon i entreprenadkedjan ska betala ut lönen.

Även om entreprenörsansvarslagen i formell mening inte verkar ha tillämpats särskilt ofta ger utvärderingen alltså stöd för att lagen har haft effekt när det gäller att se till att arbetstagare i bygg- och anläggningsentreprenader får ut lön för sitt arbete i entreprenaden.

Effekten av lagen har av naturliga skäl varit störst i fall där något entreprenörsansvar enligt kollektivavtal inte har tillämpats på arbetsplatsen eller inte varit tillämpligt på en viss kategori arbetstagare. I fall där det finns ett entreprenörsansvar i ett tillämpligt kollektivavtal – exempelvis Byggavtalet mellan Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Byggnads) och Byggföretagen – tillämpas som utgångspunkt kollektivavtalets regler i stället för lagens.

Också Byggnads ser det dock som betydelsefullt att lagen finns. De regler om entreprenörsansvar som finns i flera av deras kollektivavtal är samordnade med entreprenörsansvarslagen, på så sätt att Byggnads medlemmar vid tillämpningen av kollektivavtalens entreprenörsansvar ska hamna i en minst lika fördelaktig situation som om lagens regler skulle ha tillämpats.

Över huvud taget finns inom Landsorganisationen LO en positiv syn på hur entreprenörsansvarslagen fungerar och det skydd lagen ger arbetstagare.

Entreprenörsansvarslagen ses från arbetstagarorganisationernas sida som ett komplement till konkurslagstiftningen och den statliga lönegarantin. Det är grundläggande för flera av de arbetstagarorganisationer som utredningen har träffat att företag som på grund av obestånd inte kan betala ut lön till sina arbetstagare i första hand ska

begäras i konkurs. I sådana fall blir krav enligt entreprenörsansvarslagen sekundära och aktuella för arbetstagarorganisationerna att driva bara i fråga om belopp som medlemmen inte får ut inom ramen för konkursförfarandet, exempelvis därför att ett lönekrav varit för gammalt för att täckas av den statliga lönegarantin.

Lagens betydelse för oorganiserade arbetstagare är oklar

Det har varit svårare att få en bild av entreprenörsansvarslagens betydelse i fall där den enskilde arbetstagaren själv måste agera i enlighet med lagens regler för att få ut sin lön från någon högre upp i entreprenadkedjan. Det handlar typiskt sett om den situationen att arbetstagaren inte är medlem i någon arbetstagarorganisation.

När frågor om arbetslivskriminalitet diskuteras konstateras ofta att skyddsregler – oavsett om de finns i kollektivavtal eller i lag – riskerar att få minst effekt för den grupp av arbetstagare som kanske bäst behöver skyddet. Det kan handla om arbetstagare som inte är etablerade på arbetsmarknaden eller i det svenska samhället och därför löper en särskilt stor risk att utnyttjas av oseriösa företag. Inte sällan handlar det om utländska medborgare som mer eller mindre tillfälligt befinner sig i Sverige för att arbeta i exempelvis en svensk byggentreprenad.

Det saknas skäl att tro att entreprenörsansvarslagen som skyddslagstiftning har haft större betydelse än annan svensk arbetsrättslig skyddslagstiftning för arbetstagare med låg anknytning till Sverige eller som av andra skäl har en svag ställning på den svenska arbetsmarknaden. För en arbetstagare som redan befinner sig i en utsatt situation kan det säkert ofta framstå som riskabelt och praktiskt svårt att vända sig mot en uppdragsgivare eller huvudentreprenör med lönekrav. Det kan också antas att många i den här kategorin arbetstagare i den svenska bygg- och anläggningsindustrin över huvud taget saknar kunskap om att de har ett skydd enligt entreprenörsansvarslagen.

Enligt företrädare för Stockholms Byggsyndikat inom SAC Syndikalisterna är det vanligt att enskilda arbetstagare som inte redan är medlemmar i någon svensk facklig organisation vänder sig till organisationen när arbetsgivaren har brustit i sin skyldighet att betala ut lön. Kunskap om att det finns ett entreprenörsansvar i lag är inte i

sig anledningen till att arbetstagarna söker hjälp. Arbetstagarna – som alltså relativt ofta är personer med svag anknytning till Sverige och den svenska arbetsmarknaden – verkar vända sig till organisationen för att få hjälp, utan att de på förhand själva vet vilka rättigheter de har.

Skyddet enligt entreprenörsansvarslagen gäller dock för alla arbetstagare och det kan åberopas av exempelvis utstationerad arbetskraft för att från uppdragsgivare och huvudentreprenörer få ut lön som har tjänats in under arbete i en svensk bygg- eller anläggningsentreprenad. Skyddet finns givetvis också för andra kategorier arbetstagare som inte redan täcks av kollektivavtal med ett entreprenörsansvar som ger arbetstagaren ett minst lika bra skydd som lagens.

I vilken omfattning enskilda arbetstagare själva känner till och använder sig av entreprenörsansvarslagen för att få ut lön i svenska bygg- och anläggningsentreprenader har det dock inte varit möjligt för utredningen att bilda sig någon klar uppfattning om. När det gäller enskilda arbetstagare med en generellt sett svagare ställning på den svenska arbetsmarknaden saknas det dock som nämnts ovan skäl att tro att lagen används i varken större eller mindre utsträckning än annan arbetsrättslig skyddslagstiftning.

6.1.3 Lagen har haft en viss preventiv effekt

Det har inte gått att dra samma relativt tydliga slutsatser när det gäller lagens preventiva effekter som när det gäller lagens betydelse för arbetstagarnas möjlighet att få ut lön i det enskilda fallet.

Vid samtal med framför allt arbetstagarorganisationer har det visserligen framkommit att lagen anses ha bidragit till att det har blivit mer ordning och reda i den svenska bygg- och anläggningsbranschen. Införandet av entreprenörsansvarslagen är dock endast ett av flera initiativ från lagstiftarens och andra aktörers sida för att komma till rätta med problem kring arbetslivskriminalitet och osund konkurrens i bland annat bygg- och anläggningsbranschen, se kapitel 5. Vilken betydelse just entreprenörsansvarslagen som enskild komponent har haft i den utvecklingen är det svårt att säga något säkert om.

Helt klart verkar dock entreprenörsansvarslagen vara en inte obetydlig del av pusslet när det gäller att motverka arbetslivskriminalitet och värna en sund konkurrens i den svenska bygg- och anläggnings-

sektorn. Exempelvis Seko – som alltså inte har något kollektivavtal med regler om entreprenörsansvar – har uppgett att det ingår som ett naturligt led inför tecknandet av hängavtal till deras centrala kollektivavtal att upplysa om det lagstadgade entreprenörsansvaret.³ Det får enligt företrädare för organisationen företaget som inte har tänkt göra rätt för sig att tänka sig för innan uppdraget i entreprenaden påbörjas, bland annat eftersom det kan bli svårare att få uppdrag i framtida entreprenader efter att entreprenörsansvaret har återopats av företagets arbetstagarare.

Från arbetstagararsidan verkar uppfattningen generellt vara att entreprenörsansvarslagen också har varit en bidragande del i utvecklingen att uppdragsgivare och huvudentreprenörer har blivit försiktigare och mer noggranna inför anlitaandet av underentreprenörer. Bland andra Seko har också bedömt att entreprenörsansvarslagen har lett till att entreprenadkedjorna i vissa fall har blivit kortare än de skulle ha varit om lagen inte fanns.

Också från några representanter från företag inom bygg- och anläggningssektorn som ofta uppträder som huvudentreprenörer har förmedlats en bild av att entreprenörsansvarslagen – tillsammans med andra initiativ och åtgärder kring arbetslivskriminalitet i branschen – har lett till att mer fokus har hamnat på ordning och reda i entreprenadkedjorna. Bland annat har lagen lett till att större försiktighet iakttas vid utformningen av entreprenaden och att kontroller vidtas inför anlitaandet av företag i entreprenadkedjan.

6.1.4 Lagens konsekvenser för enskilda företag

Inför att entreprenörsansvarslagen trädde i kraft framfördes från företagen inom bygg- och anläggningssektorn farhågor om lagens konsekvenser.⁴ Det pekades på att entreprenörsansvaret skulle kunna leda till ökade administrativa kostnader för huvudentreprenörer och uppdragsgivare samt att företagen skulle behöva kompensera för de eko-

³ Med hängavtal avses ett kollektivavtal som sluts mellan en arbetstagarorganisation och en enskild arbetsgivare och som hänvisar till ett centralt kollektivavtal som vid varje given tidpunkt tillämpas på det aktuella arbetet. Ett exempel på hängavtal är att Byggnads sluter ett kollektivavtal med ett utländskt företag om att tillämpa de villkor som gäller enligt Byggnadsavtalet mellan Byggnads och Byggföretagen. På så sätt kan ett enskilt företag bli bundet av villkoren i ett centralt kollektivavtal utan att vara medlem i den avtalslutande centrala organisationen på arbetsgivarsidan.

⁴ Se prop. 2017/18:214 s. 12 f samt om tänkbara risker med ett entreprenörsansvar i Ds 2017:30 s. 29 f.

nomiska risker som ansvaret innebär. I förlängningen skulle detta riskera att påverka prisbilden för bygg- och anläggningstjänster i Sverige.

Det uttrycktes vidare oro för att företag högre upp i entreprenadkedjan skulle välja att hålla inne med betalningen till underentreprenörer till dess det står klart att det inte kommer att framställas några krav enligt entreprenörsansvaret. Detta ansågs kunna leda till likviditetsproblem för underentreprenörer, särskilt för mindre företag relativt långt ned i entreprenadkedjorna.

Det framfördes också farhågor för att mindre och nystartade företag samt företag registrerade utomlands ofta skulle väljas bort som underentreprenörer på grund av de upplevda högre risker ett entreprenörsansvar skulle innebära när sådana företag anlitas i en entreprenad.

Den generella bild som utredningen har fått vid samtal med företrädare för företag inom bygg- och anläggningsbranschen är att lagen ses som oproblematiserad och att den inte har fått de konsekvenser som det uttrycktes oro för inför att lagen skulle träda i kraft. Entreprenörsansvarslagen tycks av de företag som typiskt sett finns högt upp i entreprenadkedjan betraktas som en del i ett paket av åtgärder – både i form av egna initiativ och lagstiftningsåtgärder – som har lett till att företagen arbetar mer medvetet och målinriktat kring frågan om ordning och reda i entreprenadkedjorna.

Några indikationer på att priser på byggtjänster har ökat som en direkt följd av det lagstadgade entreprenörsansvaret har utredningen inte tagit del av.

Intresseorganisationen Företagarna menar att entreprenörsansvarslagen har varit en del i att det ställs krav på att deras medlemmar – som typiskt sett är mindre och ofta specialiserade företag och finns relativt långt ned i entreprenadkedjorna – ska ställa likviditetsgarantier för att komma i fråga för uppdrag i bygg- och anläggningsentreprenader. Det har enligt Företagarna gjort det svårare för de mindre företagen att få sådana uppdrag. Den administrativa bördan för de mindre och specialiserade företagen inom bygg- och anläggningsbranschen anses också under senare tid ha ökat till följd av de ökade krav som ställs från potentiella uppdragsgivare.

I vilken utsträckning entreprenörsansvarslagen har bidragit till den utvecklingen – i förhållande till andra initiativ med koppling till motverkandet av arbetslivskriminalitet – är det dock enligt Företagarna svårt att säga något säkert om.

Företag som ofta uppträder som huvudentreprenörer och som utredningen har träffat delar inte bilden av att det har blivit svårare för mindre och specialiserade företag att få uppdrag i svenska bygg- och anläggningsentreprenader.

6.1.5 Sammanfattande om resultatet av utvärderingen

Utredningen har fått en huvudsakligen anekdotisk bild av i vilken utsträckning entreprenörsansvarslagen har använts och om syftena med lagen har uppfyllts. Lagen har varit i kraft endast under en kortare tid. Det finns ingen statistik kopplad till lagen och den verkar i mycket liten utsträckning hittills ha varit föremål för rättstvister eller mål i domstol.

Utvärderingen har sammanfattningsvis gett utredningen en bild av att entreprenörsansvarslagen framför allt har fungerat som ett effektivt verktyg för arbetstagarorganisationer när det gäller att se till att deras medlemmar får betalt i enlighet med lönefordringar som har förfallit till betalning. Lagen får störst betydelse i situationer där det inte finns något kollektivavtal om entreprenörsansvar för lön, men lagen kan även i fall där sådana kollektivavtal finns bilda en grund för hur avtalets regler ska tillämpas i det enskilda fallet.

Utvärderingen har inte gett någon bild av vilken betydelse – om någon – entreprenörsansvarslagen har haft för enskilda arbetstagare som har en svagare ställning på den svenska arbetsmarknaden och befinner sig i en mer utsatt situation. Det handlar typiskt sett om arbetstagare som inte är etablerade vare sig i det svenska samhället eller på den svenska arbetsmarknaden. Utredningen har inte fått bilden att entreprenörsansvarslagen har haft större effekt för den kategorin arbetstagare jämfört med annan skyddslagstiftning på arbetsrättens område. Det brukar ofta i debatten kring arbetslivskriminalitet lyftas fram att arbetstagare som befinner sig i en utsatt situation på arbetsmarknaden mer sällan än andra kategorier arbetstagare använder sig av det skydd de har enligt svensk skyddslagstiftning.

Entreprenörsansvarslagen verkar ha haft viss effekt när det gäller lagens mer preventiva syften, som att kontroller sker inför att företag anlitas som underentreprenörer. Hur stor del i utvecklingen som just entreprenörsansvarslagen har haft – i förhållande till andra åt-

gärder och initiativ mot arbetslivskriminalitet – är det dock svårt att säga något säkert om.

Entreprenörsansvaret verkar generellt sett accepteras av svenska bygg- och anläggningsföretag som typiskt sett finns högre upp i entreprenadkedjorna, det vill säga företag som entreprenörsansvaret kan göras gällande mot i egenskap av uppdragsgivare eller huvudentreprenör. Entreprenörsansvarslagen betraktas som en del av ett paket av under senare år vidtagna åtgärder som syftar till att komma till rätta med arbetslivskriminalitet och som företagen måste förhålla sig till.

En del företag som typiskt sett finns längre ned i entreprenadkedjorna – ofta mindre och specialiserade företag – upplever att de initiativ som tagits och de regler som införts i syfte att komma till rätta med arbetslivskriminalitet i bygg- och anläggningsbranschen har gjort det svårare att få uppdrag i bygg- och anläggningsentreprenader och inneburit att företagen har fått ökade administrativa kostnader. I vilken utsträckning just entreprenörsansvarslagen kan ha bidragit till en sådan utveckling har det dock inte gått att få någon tydlig bild av.

6.2 Överväganden och förslag om ändringar i entreprenörsansvarslagen

6.2.1 Några utgångspunkter

Enligt kommittédirektiven ska utredningen – om det bedöms finnas behov av ändringar i entreprenörsansvarslagen – lämna nödvändiga författningsförslag. Som utredningen har tolkat uppdraget så handlar det om att vid behov göra justeringar i lagen, men inte att göra några överväganden kring det lämpliga eller nödvändiga i att alls ha en lag om entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsbranschen. Det har inte legat i uppdraget att överväga om Sverige bör genomföra tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet⁵ genom att införa andra lämpliga åtgärder med stöd av artikel 12.6 i stället för att ha ett entreprenörsansvar i lag.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen) (EUT L 159, 28.5.2014, s. 11–31).

En utgångspunkt som utredningen har haft är alltså att det även fortsättningsvis ska finnas ett entreprenörsansvar i lag och att det ska gälla i bygg- och anläggningsbranschen. Uppdraget att överväga om även andra branscher bör omfattas av det lagreglerade entreprenörsansvaret redovisas i kapitel 7.

En annan utgångspunkt har varit att ansvaret när det gäller bygg- och anläggningsverksamhet alltså ska gälla i förhållande till både inhemsk och utstationerad arbetskraft. Det kan i det sammanhanget nämnas att EU-kommissionen har inlett överträdelseärenden mot ett flertal EU-länder som har infört ett entreprenörsansvar som bara gäller i förhållande till utstationerad arbetskraft.⁶ Ett entreprenörsansvar som bara tillämpas i fall där utländska tjänsteföretag sänder arbetstagare till Sverige riskerar alltså att stå i strid med EU-rätten.

Ytterligare en utgångspunkt för utredningens överväganden har varit att entreprenörsansvarslagens ansvar även fortsatt ska vara möjligt att avvika från eller komplettera genom kollektivavtal. Utredningen har inte funnit anledning att närmare diskutera eventuella ändringar i entreprenörsansvarslagen i den delen.

Entreprenörsansvarslagen innehåller – utöver regler om entreprenörsansvar i egentlig mening – också regler om regress och om informationsskyldighet mellan olika aktörer i entreprenadkedjan. Inom ramen för den utvärdering som utredningen har utfört har det inte framkommit några synpunkter som har handlat om tillämpningen och konsekvenserna av lagen i dessa delar. Också dessa delar av entreprenörsansvarslagen lämnas därför i det följande utanför diskussionen om eventuella ändringar i lagen.

6.2.2 Den grundläggande uppbyggnaden av entreprenörsansvaret bör behållas

Bedömning: Det bör inte göras några ändringar i entreprenörsansvarslagen när det gäller vilka entreprenörer som kan bli ansvariga enligt lagen. Entreprenörsansvaret bör även framöver vara primärt och strikt och det bör inte göras några ändringar när det gäller hur betalningsansvar enligt lagen inträder.

⁶ Se kapitel 4.

Det är ändamålsenligt att bara uppdragsgivaren och huvudentreprenören ansvarar i entreprenaden

Entreprenörsansvarslagen är uppbyggd så att tyngdpunkten i ansvaret ligger på den aktör som är närmast arbetsgivaren i entreprenadkedjan. I första hand ansvarar uppdragsgivaren till den underentreprenör som har brustit i sin skyldighet att som arbetsgivare betala lön till arbetstagaren. Ytterst ansvarar huvudentreprenören för att betalning enligt en förfallen lönefordran sker.

Skälen bakom att i första hand uppdragsgivaren har ett ansvar enligt lagen är att det är den aktören som har valt arbetsgivaren som underentreprenör i entreprenaden och som har haft bäst möjligheter att utföra kontroller och vidta andra försiktighetsåtgärder inför att avtalet träffades.

Att det ytterst är huvudentreprenören som gjorts ansvarig beror på att det är den aktören som i förhållande till den ursprungliga beställaren av entreprenaden ansvarar för att hela arbetet enligt entreprenadavtalet blir utfört och som har bäst överblick över och möjlighet att påverka hur hela entreprenadkedjan ser ut.

Ett ansvar även för entreprenörer mellan arbetsgivaren och huvudentreprenören i entreprenadkedjan skulle teoretiskt sett ge arbetstägaren bättre möjligheter att få ut den lön som arbetsgivaren inte har betalat jämfört med dagens ansvar. I exempelvis Norge ansvarar samtliga entreprenörer över arbetsgivaren i en entreprenadkedja solidariskt för att arbetstagare som arbetar i entreprenaden får ut sin lön. Arbetstagaren kan alltså välja att rikta sina anspråk mot vilken som helst av dessa entreprenörer.

Enligt utredningens bedömning är det dock svårt att motivera ett ansvar även för entreprenörer mellan arbetsgivarens uppdragsgivare och huvudentreprenören. Dessa entreprenörer har inte samma möjlighet att utföra kontroller inför att en underentreprenör flera led längre ned i kedjan anlitas. Det är inte heller ändamålsenligt att lägga ansvaret för att det ska vara ordning och reda i hela entreprenadkedjan på enskilda underentreprenörer.

Ett entreprenörsansvar där i första hand uppdragsgivaren och ytterst huvudentreprenören ansvarar för arbetstägares lön i entreprenadkedjan har av lagstiftaren – med stöd från flera remissinstanser – bedömts ligga inom ramen för det tillåtna enligt EU-rätten. Såvitt utredningen har kunnat finna har EU-kommissionen hittills inte haft

några synpunkter på hur Sverige har genomfört artikel 12 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet.

Det är enligt utredningens uppfattning inte självklart att ett ansvar som omfattar alla entreprenörer över arbetsgivaren i kedjan skulle kunna motiveras EU-rättsligt, främst i förhållande till artikel 12 i tillämpningsdirektivet läst mot EUF-fördragets⁷ regler om friheten att tillhandahålla tjänster på EU:s inre marknad.

Det har vid utredningens samtal med bland andra arbetsmarknadens parter inte gjorts gällande att entreprenörsansvaret i praktiken skulle bli effektivare om fler entreprenörer skulle ges ett ansvar enligt lagen. Ett ansvar som gäller uppdragsgivaren och huvudentreprenören verkar vara tillräckligt för att arbetstagaren i praktiken ska kunna nå framgång med att få ut sin lön i fall där arbetsgivaren av någon anledning inte betalar ut lönen senast på förfallodagen.

Utredningen anser mot den bakgrunden att det inte bör göras några ändringar i entreprenörsansvarslagen när det gäller vilka entreprenörer i entreprenadkedjan som kan bli ansvariga. Utredningen återkommer i avsnitt 6.2.3 till frågan om den ursprungliga beställaren av entreprenaden bör kunna bli ansvarig enligt entreprenörsansvaret.

Konstruktionen med ett fördröjt ansvar bör behållas

För att betalningsansvar enligt entreprenörsansvarslagen över huvud taget ska inträda krävs en underrättelse från arbetstagaren eller en arbetstagarorganisation som arbetstagaren är medlem i. Först sju helgfria vardagar efter en sådan underrättelse inträder betalningsansvaret för den som krav enligt entreprenörsansvaret riktas mot.⁸

Syftet med att betalningsansvar inträder med viss fördröjning är att uppdragsgivare och huvudentreprenörer ska ha tid och möjlighet att först förmå arbetsgivaren och – i förekommande fall – uppdragsgivaren att betala enligt lönefordran innan betalningsskyldighet inträder högre upp i kedjan. Betalar inte arbetsgivaren flyttas ansvaret efter en tid upp till arbetsgivarens uppdragsgivare och slutligen till huvudentreprenören. Tanken är att det på det sättet skapas ett tryck nedåt i kedjan på att i första hand arbetsgivaren själv faktiskt betalar ut en lön

⁷ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁸ Se avsnitt 3.3.2 och 3.3.3.

som har förfallit till betalning och att uppdragsgivaren eller huvudentreprenören i andra hand blir ansvariga för att göra det.

Resultatet av utredningens utvärdering av entreprenörsansvarslagen visar att konstruktionen med ett fördröjt betalningsansvar har fått avsedd effekt. En bild som har framträtt är att lagen kanske främst har haft betydelse som ett påtryckningsmedel för fackliga organisationer mot arbetsgivare som inte har betalat ut lön till en arbetstagare. Här får antas att konstruktionen med en fördröjning av betalningsansvaret för aktörer över arbetsgivaren i kedjan har bidragit till att det i normalfallet blir arbetsgivaren som själv betalar ut lönen, åtminstone i fall där den bristande löneutbetalningen inte har berott på att arbetsgivaren är på obestånd.

Mot den bakgrunden ser inte utredningen någon anledning att ändra entreprenörsansvarslagens grundläggande konstruktion med ett fördröjt betalningsansvar för uppdragsgivare och huvudentreprenörer. Det har heller inte framkommit några hållpunkter för att de tidsfrister som gäller bland annat för att betalningsansvaret enligt lagen ska inträda inte är ändamålsenliga.⁹

*Ansvar*et bör även fortsatt vara strikt och primärt

Som har beskrivits i kapitel 3 är det lagreglerade entreprenörsansvaret strikt och primärt. Att ansvaret är strikt innebär att en aktör som det riktas anspråk mot med stöd av lagen inte kan freda sig från ansvar med hänvisning till att det har gjorts kontroller eller vidtagits andra försiktighetsåtgärder inför anlitaandet av arbetsgivaren som underentreprenör. Med att ansvaret är primärt menas att det inte krävs att arbetstagaren först måste ha vidtagit andra åtgärder mot sin arbetsgivare för att få ut lönen innan entreprenörsansvaret kan göras gällande mot någon annan i entreprenadkedjan.

Ett ansvar som både är strikt och primärt ger – som konstateras i lagens förarbeten – arbetstagarna bäst skydd.¹⁰ Den aktör som krav enligt lagen kan riktas mot kan inte göra några andra invändningar än att lönefordran mot arbetsgivaren i sig är felaktig eller att arbetstagaren redan har fått ersättning för lönefordran på annat sätt. Det

⁹ Se kapitel 3.

¹⁰ Prop. 2017/18:214 s. 62 f.

borgar för en förutsebarhet i systemet och för att arbetstagaren snabbt kan få ut sin lön efter att ha vänt sig till någon högre upp i kedjan med sina krav.

Ett ansvar som både är strikt och primärt är också effektivt när det gäller den preventiva effekten av regleringen. En sådan konstruktion av ansvaret bör ge huvudentreprenören och enskilda underentreprenörer anledning att verkligen försäkra sig om att det är ordning och reda och inte finns oseriösa aktörer i entreprenaden. På så sätt undviks både att arbetstagare behandlas illa under arbetet i entreprenaden och att företag som följer lagar och avtal konkurreras ut av oseriösa och ibland rent kriminella företag.

Det strikta och primära entreprenörsansvaret verkar enligt utredningens uppfattning ha bidragit till att entreprenörsansvarslagens syften i grunden har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt. Inom ramen för utvärderingen av entreprenörsansvarslagen har det från de företag som utredningen har träffat inte framförts några invändningar mot att entreprenörsansvaret är strikt och primärt. Mot den samlade bakgrunden saknas skäl att lämna några förslag om ändringar i lagen i detta avseende.

6.2.3 Beställaren bör inte ges något ansvar

Bedömning: Den ursprungliga beställaren av entreprenaden bör inte heller framöver ha något ansvar enligt lagen.

Frågan om ett beställaransvar har lyfts

Inom ramen för utredningens utvärdering av entreprenörsansvarslagen har från några håll frågan lyfts om inte också den ursprungliga beställaren av en bygg- eller anläggningsentreprenad – ofta kallad byggherren – bör ha ett ansvar i fall där arbetstagare i entreprenaden inte får ut lön av sin arbetsgivare.

Ett ansvar som även kan göras gällande mot beställaren skulle – har det hävdats – kunna stärka lagens preventiva effekter. Om ett ansvar läggs även på den som beställt entreprenaden skulle det kunna innebära ytterligare tryck på framför allt huvudentreprenören att se

till att det är ordning och reda i entreprenadkedjan när det gäller bland annat utbetalning av lön till arbetstagarna.

Särskilt från företrädare för företag som ofta uppträder som huvudentreprenör i svenska bygg- och anläggningsentreprenader har också lyfts fram att vissa beställare – särskilt när det handlar om fall som omfattas av reglerna om offentlig upphandling – alltför lättvindigt väljer att tilldela kontrakt till den som erbjuder lägsta pris. Om även den ursprungliga beställaren av en entreprenad får ett ansvar för arbetstagarnas lön skulle det – har det hävdats – kunna leda till att fler kontroller utförs och större vikt läggs på att de entreprenörer som enligt kontraktet ska utföra en entreprenad är seriösa och följer de lagar och regler som gäller.

Beställaren av entreprenaden saknar ansvar i dag

Beställaren av en entreprenad har i dag inte något ansvar alls enligt entreprenörsansvarslagen. Beställaren av exempelvis en byggentreprenad ansvarar alltså inte för att en arbetstagare hos någon entreprenör i den beställda entreprenaden får ut sin lön.

I lagstiftningsarbetet med entreprenörsansvarslagen konstaterades kort att den ursprungliga beställaren av entreprenaden inte bör ha något ansvar.¹¹ Det bedömdes vara lämpligt att just arbetsgivarens uppdragsgivare och ytterst huvudentreprenören skulle ha ett ansvar för arbetstagarnas lönefordringar i entreprenaden, men inte några andra aktörer.

Att frågan om ett ansvar även för beställaren av en bygg- eller anläggningsentreprenad knappt berördes i förarbetena kan möjligen förklaras med att entreprenörsansvarslagen i grunden infördes i syfte att genomföra tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet.¹² Det entreprenörsansvar som regleras i tillämpningsdirektivets artikel 12 gäller enligt den svenska ordalydelsen i förhållande till arbetstagare hos underentreprenörer som har anlitats av en annan entreprenör. Tillämpningsdirektivets regler om entreprenörsansvar innebär alltså inget ansvar för den aktör som har beställt entreprenaden av huvudentreprenören. Den aktör högst upp i entreprenadkedjan som om-

¹¹ Prop. 2017/18:214 s. 45.

¹² Se kapitel 3.

fattas av direktivets regler om entreprenörsansvar är huvudentreprenören.

Beställaransvar förekommer i svensk rätt

Det finns i dag ett beställaransvar med koppling till skyddet för arbetstagare i bygg- eller anläggningsentreprenader i arbetsmiljölagsstiftningen. Enligt 3 kap. 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160) har den som låter utföra en tjänst inom bygg och anläggning ett ansvar att beakta arbetsmiljöhänsyn när det gäller projekteringen av både byggarbetet och den färdiga byggnaden. Byggherren ska som utgångspunkt också utse en särskild samordnare dels för projektering och planering, dels för själva utförandet av arbetet.

Om konsumenttjänstlagen (1985:716) är tillämplig på tjänsten har – lite förenklat – i stället huvudentreprenören det ansvar som annars skulle ha gällt för byggherren. Huvudentreprenören kan också under vissa förutsättningar ta över byggherrens ansvar genom avtal.¹³

I övrigt saknas i Sverige regler som innebär att en beställare av en tjänst ekonomiskt eller på annat sätt ansvarar för att de arbetstagare som utför arbete inom ramen för tjänsten får de villkor de har rätt till enligt lag eller avtal. Omfattas beställaren av lagstiftningen kring offentlig upphandling finns i vissa fall en skyldighet att ställa krav på arbetsrättsliga kontraktsvillkor i förhållande till den leverantör som vinner upphandlingen.¹⁴ Det finns också i vissa fall en skyldighet att utesluta anbudsgivare från upphandlingsförfarandet om en företrädare för anbudsgivaren eller för någon som anbudsgivaren tänker anlita som underentreprenör är dömd för viss typ av brott, bland annat sådan brottslighet som ofta associeras med arbetslivskriminalitet.

Lagstiftningen om offentlig upphandling innebär dock inte att beställaren i förhållande till enskilda arbetstagare ansvarar för att den som har tilldelats kontraktet verkligen tillämpar de villkor som arbetsgivaren enligt det offentliga kontraktet ska tillämpa.

I regleringen som omgärdar den yrkesmässiga trafiken i Sverige har sedan 1970-talet funnits något som brukar kallas ett beställaransvar för att den som utför en transporttjänst har erforderliga yrkestillstånd. Beställaransvaret stärktes nyligen, bland annat genom

¹³ 3 kap. 7 c § arbetsmiljölagen.

¹⁴ Se exempelvis 17 kap. 2 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

att även aktörer över den som direkt har slutit avtalet med transport-utövaren – inklusive exempelvis en varuägare högst upp i kedjan – under vissa förutsättningar ansvarar straffrättsligt för att nödvändiga tillstånd för transporttjänsten finns.¹⁵ Bara den som yrkesmässigt avtalar om transporten omfattas av ansvaret.

Ett beställaransvar med liknande uppbyggnad finns i 45 h § utstationeringslagen.¹⁶ Enligt den bestämmelsen kan under vissa förutsättningar den som yrkesmässigt för egen eller annans räkning har beställt en transport av ett utländskt transportföretag som utför en transport med en utstationerad förare utan att ha lämnat in en utstationeringsdeklaration dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

I andra regleringar om entreprenörsansvar saknar den ursprungliga beställaren av entreprenaden ansvar. Enligt utlänningslagen kan entreprenörer över arbetsgivaren i en entreprenadkedja bli skyldiga att betala en särskild avgift om arbetsgivaren har anställt en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.¹⁷ Den som är beställare i huvudentreprenadavtalet är uttryckligen undantagen från ansvaret.

Beställande part i huvudentreprenadavtalet är på motsvarande sätt undantagen från det entreprenörsansvar som finns i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige.¹⁸ Enligt den lagen ansvarar annars uppdragsgivare i alla led över arbetsgivaren under vissa förutsättningar för den lön som arbetstagare som omfattas av lagen har rätt till.

Konsekvenserna av ett ansvar för beställaren av en entreprenad är svårbedömda

En utvidgning av ansvaret enligt entreprenörsansvarslagen även till beställaren av entreprenaden skulle innebära en relativt långtgående förändring. Det skulle i strikt mening inte längre handla om ett entreprenörsansvar utan om ett beställaransvar, där ytterst kunden i ett bygg- eller anläggningsprojekt skulle kunna bli skyldig att betala ut lön till arbetstagare i entreprenaden.

Som utgångspunkt har inte beställaren – på det sätt som i regel gäller för huvudentreprenören – samma praktiska rådighet över bygg-

¹⁵ Se 5 kap. 2 § yrkestrafiklagen (2012:210) och prop. 2017/18:209 s. 14 ff, särskilt s. 25–27. Motsvarande regler om beställaransvar finns i 5 kap. 3 § taxitrafiklagen (2012:211).

¹⁶ Lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare.

¹⁷ 20 kap. 12 a § utlänningslagen (2005:716).

¹⁸ Se 3 § tredje stycket.

arbetsplatsen under tiden entreprenaden pågår. Den ursprungliga beställaren – alltså kunden i entreprenadavtalet – bör i praktiken kunna styra över hur arbetet i en entreprenad ska bedrivas främst genom kontraktsvillkor i entreprenadavtalet.

Konsekvenserna av kontraktsvillkor om hur och i vilken form en entreprenad ska bedrivas – i syfte att undvika att löneanspråk riktas mot beställaren – är svårbedömda. Det kan dock inte uteslutas att de kan vara negativa för branschen som helhet. Krav från kundens sida om hur entreprenaden ska bedrivas och utformas bara utifrån risken för ett betalningsansvar för arbetstagarnas lön skulle kunna leda till att svenska bygg- och anläggningsentreprenader inte bedrivs så effektivt som möjligt.

Från den utgångspunkten är det enligt utredningens uppfattning mest ändamålsenligt att ansvaret ytterst ligger hos huvudentreprenören. Det är huvudentreprenören som har bäst förutsättningar att göra avvägningar mellan de ekonomiska risker ett entreprenörsansvar innebär och de effektivitets- och kvalitetsvinster som kan nås genom att lägga ut arbete på underentreprenörer.

Konsekvenserna av ett ansvar för arbetstagarnas lön som gäller även för den ursprungliga beställaren av entreprenaden riskerar även i övrigt att få negativa konsekvenser för den svenska bygg- och anläggningsmarknaden. Särskilt för mindre och medelstora bostadsföretag samt för bostadsrättsföreningar skulle ett ansvar för att betala ut lön till arbetstagarna i en beställd entreprenad sannolikt framstå som en svårhanterad osäkerhetsfaktor när det gäller den slutliga kostnaden för tjänsten. Det skulle kunna leda till att antalet beställningar av bygg- och anläggningstjänster minskar. I fall där privatpersoner är beställare av en byggtjänst skulle konsekvenserna riskera att bli ännu större.

Vid en utvidgning av ansvaret även till beställaren av en bygg- eller anläggningsentreprenad skulle mot den bakgrunden undantag behöva göras för privatpersoner och kanske även för andra beställare av mindre entreprenader. En utgångspunkt skulle i så fall kunna vara att ansvaret för den ursprungliga beställaren bara gäller i fall där det enligt skattelagstiftningen finns krav på byggherren att se till att det förs en elektronisk personalliggare på byggarbetsplatsen.¹⁹

¹⁹ Se 39 kap. 11 a–12 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).

Eventuella fördelar väger inte upp potentiella negativa konsekvenser

Utredningen bedömer att de potentiella negativa konsekvenserna av att utöka ansvaret enligt entreprenörsansvarslagen även till beställaren av entreprenaden inte vägs upp av eventuella fördelar. Det är mest ändamålsenligt att just huvudentreprenören har det yttersta ansvaret. Entreprenörsansvaret syftar bland annat till att motverka att entreprenadkedjor innehåller fler led av underentreprenörer än det finns skäl för utifrån att entreprenaden ska bedrivas så effektivt som möjligt.

Genom ansvarets nuvarande konstruktion har huvudentreprenören ett tydligt incitament att se till att hålla entreprenadkedjorna så korta som möjligt och att inte oseriösa företag anlitas i entreprenaden. Entreprenörsansvarets konstruktion i detta hänseende verkar också i praktiken ha fungerat väl när det gäller att uppfylla målen med lagstiftningen.

Det potentiella mervärdet av att också beställaren av entreprenaden skulle kunna bli ansvarig för lönen till arbetstagarna i entreprenadkedjan framstår alltså som begränsat, särskilt i relation till risken för de negativa konsekvenser som ett sådant ansvar skulle kunna få för bygg- och anläggningsbranschen samt för det allmänna i stort.

Det bör dessutom återigen noteras att ett ansvar för den ursprungliga beställaren av en bygg- eller anläggningsentreprenad enligt ordalydelsen inte omfattas av reglerna om entreprenörsansvar i artikel 12 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet. Artikeln omfattar endast den situationen att en entreprenör anlitar ett annat tjänsteföretag som underentreprenör. Ett ansvar för den ursprungliga beställaren av en bygg- eller anläggningstjänst som ska gälla i förhållande till alla arbetstagare i entreprenaden behöver därför motiveras utifrån EU-fördragets regler om friheten att tillhandahålla tjänster över gränserna inom EU.

Ett beställaransvar för arbetstagares lön kan enligt utredningens uppfattning riskera att påverka utländska företags möjlighet att komma i fråga för uppdrag i svenska bygg- och anläggningsentreprenader. Det bör kunna antas att kunder av byggtjänster som har ett beställaransvar för lön i entreprenaden skulle föredra att anlita väl etablerade svenska företag framför exempelvis utlandsregistrerade företag som utförare av tjänsten.

Utifrån utredningens bedömning att en utvidgning av ansvaret även till köparen av en byggtjänst skulle ha ett begränsat praktiskt mervärde när det gäller skyddet för arbetstagare i bygg- och anläggningsbranschen är det tveksamt om det EU-rättsligt skulle ses som en proportionerlig och nödvändig åtgärd att införa ett sådant ansvar.

Utredningen har dock förståelse för den kritik som har framförts mot att särskilt upphandlande myndigheter som beställare av bygg- och anläggningstjänster tilldelar kontrakt till den huvudentreprenör som erbjuder lägst pris, utan att i tillräcklig utsträckning beakta hur entreprenören kan förväntas behandla sina arbetstagare när det gäller arbets- och anställningsvillkor. Från företag som utredningen har talat med har framförts att det är närmast omöjligt att tilldelas kontrakt vid offentliga upphandlingar utan att lämna anbud som innebär att företaget går med förlust om gällande lagar och villkor tillämpas som de ska.

Enligt utredningens uppfattning framstår dock just ett ansvar för lön motsvarande det som i dag gäller för uppdragsgivare och huvudentreprenörer inte som en särskilt ändamålsenlig och effektiv lösning på de problem som har lyfts fram. Det är enligt utredningens uppfattning mer ändamålsenligt att diskutera problem kring vilka arbets- och anställningsvillkor som tillämpas vid utförandet av offentliga kontrakt samt på vilka grunder anbud värderas inom ramen för lagstiftningen kring offentlig upphandling.

Entreprenörsansvarslagen aktualiseras när arbetsgivaren inte betalar ut lön för arbete som arbetstagaren har utfört i entreprenaden. Hur den lönen är reglerad och vilken nivå lönevillkoren håller saknar betydelse vid tillämpningen av lagen. Vilken nivå bland annat lönevillkoren ska hålla vid exempelvis utförandet av ett offentligt kontrakt är alltså något som ligger utanför entreprenörsansvarslagen.

Det ska i det sammanhanget nämnas att en annan utredning för närvarande ser över vissa delar av lagstiftningen kring offentlig upphandling, där en del av uppdraget är att analysera de rättsliga förutsättningarna för att vid offentlig upphandling införa begränsningar av antalet underleverantörsled samt bedöma om det finns skäl för en sådan begränsning.²⁰ Bakgrunden till uppdraget är att komplicerade affärsmodeller och långa kedjor av underleverantörer anses öka risken för lönedumpning, oskäligen arbetsvillkor och olika former av

²⁰ Effektiv och tillförlitlig kontroll av leverantörer vid tilldelning av offentliga kontrakt (Fi 2022:08), kommittédirektiv 2022:50. Se vidare kapitel 5.

arbetslivskriminalitet. Utredningen ska redovisa uppdraget senast den 31 augusti 2023.

Mot den samlade bakgrunden lägger inte utredningen fram något förslag om att även den ursprungliga beställaren av en bygg- eller anläggningsentreprenad ska kunna bli ansvarig för att betala ut lön enligt lagen.

6.2.4 Uthyrda arbetstagares lön bör tydligt omfattas av entreprenörsansvaret

Förslag: Med uppdragsgivare enligt 3 § entreprenörsansvarslagen ska likställas en entreprenör som i förhållande till arbetstagarens arbetsgivare är ett kundföretag i den mening som avses i lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare. Uppdragsgivarens och huvudentreprenörens ansvar ska genom ändringar i 1, 7 och 13 §§ entreprenörsansvarslagen tydligt gälla även lönefordringar som en arbetstagare har mot ett bemanningsföretag avseende arbete som arbetstagaren har utfört under ett kundföretags kontroll och ledning i entreprenaden.

Något om entreprenad och uthyrning av arbetstagare

I svensk rätt görs i regel en åtskillnad mellan situationer där ett företag hyr ut arbetstagare respektive åtar sig att själv svara för att ett visst arbete enligt ett tjänsteavtal blir utfört. I det förra fallet är företaget i regel ett bemanningsföretag medan det i det senare fallet ofta kallas entreprenadföretag.

Med bemanningsföretag avses enligt 5 § lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare (uthyrningslagen) en fysisk eller juridisk person som har arbetstagare anställda i syfte att hyra ut dessa till kundföretag för arbete under kundföretagets kontroll och ledning. Den fysiska eller juridiska person för vilken och under vars ledning och kontroll den uthyrda arbetstagaren arbetar kallas i lagen för kundföretag. Uthyrningslagen genomför för svenskt vidkommande EU:s så kallade bemanningsdirektiv.²¹

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/104/EG av den 19 november 2008 om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag, EUT L 327, 5.12.2008, s. 9 (Celex 32008L0104).

Motsvarande legaldefinition av vad som är en entreprenör eller ett entreprenadföretag finns inte i Sverige. Motsatsvis bör man dock kunna utgå från att det inte handlar om ett entreprenadföretag i fall där ett tjänsteavtal avser uthyrning av en arbetstagare i den mening som avses i uthyrningslagen, alltså när parterna i avtalet enligt definitionen i den lagen är ett bemannings- respektive kundföretag.

I exempelvis förarbetena till uthyrningslagen sägs att entreprenadverksamhet faller utanför tillämpningsområdet för uthyrningslagen. Med entreprenadverksamhet menas i det sammanhanget att ett företag skickar arbetskraft till ett annat företag för att under egen ledning och kontroll utföra visst arbete.

I förarbetena till lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige berörs frågan om vad som avses med begreppet entreprenör vid tillämpningen av den lagens entreprenörsansvar. Omständigheter som anges tala för att det är fråga om en entreprenad är att uppdragstagaren utövar den faktiska arbetsledningen, avgör arbetsstyrkans storlek och sammansättning och kontrollerar arbetstiden.

Karakteristiskt för ett entreprenadavtal anges vidare vara att det avser fullgörandet av en bestämd och avgränsad arbetsuppgift som skiljer sig från vad beställaren sysselsätter sin ordinarie arbetsstyrka med. Ytterligare en omständighet som talar för att det är fråga om entreprenad anges vara att det är uppdragstagaren som håller med material, maskiner och verktyg.²²

Det är osäkert om uthyrda arbetstagares lön omfattas av lagens entreprenörsansvar

Inom ramen för utredningens utvärdering av entreprenörsansvarslagen har framkommit att det finns en osäkerhet om huruvida lagens entreprenörsansvar gäller i förhållande till arbetstagare som har hyrts ut av ett bemanningsföretag för att arbeta i entreprenaden.

I 1 § entreprenörsansvarslagen anges att lagen innehåller bestämmelser om en entreprenörs ansvar för lön till en arbetstagare hos en underentreprenör. Enligt 3 § gäller entreprenörsansvaret i förhållande till arbetstagare som är anställda av en underentreprenör som har anlåtats för att utföra arbete i entreprenaden. Av 7 § följer att det

²² Prop. 2012/13:125 s. 101.

är uppdragsgivaren till en arbetsgivare som är eller har varit anlitad för att genomföra ett entreprenadavtal som kan bli ansvarig för lön som inte betalas ut. Av 13 § framgår att ansvaret omfattar lönefordringar som avser arbete för arbetsgivarens räkning i entreprenaden.

Utifrån hur begreppet bemanningsföretag är definierat och hur bland annat begreppet entreprenör vanligtvis används i svensk rätt är den tolkning av entreprenörsansvarslagen som ligger närmast till hands att lön till arbetstagare som hyrts ut av ett bemanningsföretag inte omfattas av lagens entreprenörsansvar. Begreppet underentreprenör inkluderar inte – utifrån hur begreppen entreprenör och entreprenadverksamhet brukar användas – bemanningsföretag. Ett bemanningsföretag bör i vanligt språkbruk inte heller kunna sägas vara anlitad för att genomföra ett entreprenadavtal. Den uthyrda arbetstagaren kan visserligen under uthyrningen sägas arbeta för sin arbetsgivares – det vill säga bemanningsföretagets – räkning men arbetar per definition under kundföretagets kontroll och ledning.

Huruvida avsikten har varit att lagen ska omfatta även situationer där arbetsgivaren är ett bemanningsföretag som hyr ut arbetstagare för arbete i entreprenaden framgår inte klart av förarbetena. I propositionen sägs dock att det faktum att lagens tillämpning är begränsad till bygg- och anläggningsverksamhet inte i sig bör utesluta att entreprenörsansvaret kan aktualiseras hos ett bemanningsföretag som är verksamt i bygg- och anläggningssektorn.²³ Mot bakgrund av detta förarbetsuttalande får rättsläget trots allt betecknas som oklart.

Representanter från arbetstagsidan som utredningen har träffat ser det som önskvärt att det i entreprenörsansvarslagen tydliggörs att entreprenörsansvaret omfattar också utebliven lön från bemanningsföretag som har anlitats för att hyra ut arbetstagare för arbete i en bygg- eller anläggningsentreprenad. Några företrädare för företagen inom branschen har uppgett att frågan hittills inte har ställts på sin spets, men har spontant utgått från att också lön till uthyrda arbetstagare som utför arbete i en entreprenad redan i dag omfattas av lagens entreprenörsansvar.

Det kan här nämnas att det kollektivavtalade entreprenörsansvar som finns i bland annat Byggavtalet såvitt utredningen har förstått

²³ Prop. 2017/18:214 s. 33.

inte gör skillnad på situationen att en arbetstagarare har tjänat in lönen som anställd hos en underentreprenör eller genom att ha hyrts in för att arbeta i entreprenaden.

Det är lämpligt att uthyrda arbetstagarers lön omfattas av entreprenörsansvaret

Ett bemanningsföretag finns inte i en entreprenadkedja för att utföra arbete som omfattas av entreprenadavtalet mellan den ursprungliga beställaren och huvudentreprenören. Företagets uppdrag enligt avtalet är att förse en entreprenör i entreprenaden med arbetskraft som arbetar under entreprenörens kontroll och ledning. I strikt organisatorisk mening bildar bemanningsföretaget inte en del av en kedja av underentreprenörer. Ett bemanningsföretag bör exempelvis normalt inte agera som uppdragsgivare i den mening som avses i entreprenörsansvarslagen.

Från det perspektivet kan ifrågasättas om ett entreprenörsansvar även för uthyrda arbetstagarers lön är ändamålsenligt i förhållande till lagens syften. Eftersom det inte är någon av de egentliga entreprenörerna i entreprenadkedjan som är arbetsgivare till den uthyrda arbetstagararen bör inte eventuella problem med uteblivna löneutbetalningar på samma sätt direkt kunna kopplas till att kedjan av underentreprenörer är lång.

Förekomsten av ett eller flera bemanningsföretag i en entreprenad kan dock bidra till att det blir svårare att överblicka vilket företag en viss arbetstagarare på en byggarbetsplats är anställd hos på motsvarande sätt som när det gäller förekomsten av flera led av underentreprenörer. Uthyrda arbetstagarare bör bland annat mot den bakgrunden ha samma behov av skydd som andra arbetstagarare som arbetar i en bygg- eller anläggningsentreprenad.

Utifrån perspektivet att regleringen ska skapa ordning och reda i bygg- och anläggningsentreprenader finns det skäl att också lön som arbetstagarare hos bemanningsföretag har tjänat in under arbete i entreprenaden omfattas av entreprenörsansvaret. Också utifrån lagstiftningens mål att motverka osund konkurrens i bygg- och anläggningsbranschen framstår det som ändamålsenligt att entreprenörsansvarslagen ger incitament mot att oseriösa bemanningsföretag anlitas i bygg- och anläggningsentreprenader.

Om inte arbetstagare hos bemanningsföretag omfattas av entreprenörsansvarslagens skydd skulle det dessutom kunna leda till kringgåenden av lagens skydd, genom att underentreprenörer låter utföra sin respektive del av arbetet i entreprenaden med inhyrd personal.

Med ett ansvar som tydligt gäller även uthyrda arbetstagares lön skulle också vissa gränsdragningsfrågor kunna undvikas, exempelvis i fall där ett företag anlitas både för att tillhandahålla maskiner och personal i en bygg- och anläggningsentreprenad.

Starka skäl talar därför enligt utredningens uppfattning för att uthyrda arbetstagare som utför arbete under en huvud- eller underentreprenörs kontroll och ledning ges samma skydd enligt entreprenörsansvarslagen som om han eller hon hade varit anställd direkt hos en underentreprenör till kundföretaget.

Entreprenörsansvaret i tillämpningsdirektivet omfattar sannolikt uthyrda arbetstagares lön

Enligt artikel 12.1 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet ska en entreprenör kunna hållas ansvarig för lön som en tjänsteleverantör som omfattas av utstationeringsdirektivets artikel 1.3 inte betalar till en arbetstagare. Tjänsteleverantören – alltså den arbetsgivare som inte har betalat ut lön – ska enligt artikelns svenska ordalydelse vara en ”underentreprenör”. Det är enligt artikel 12.2 i direktivet i princip obligatoriskt att ha ett sådant ansvar som beskrivs i artikel 12.1 när det gäller det som i bilagan till utstationeringsdirektivet benämns byggverksamhet.²⁴

Att arbetsgivaren enligt den svenska ordalydelsen av artikel 12 i tillämpningsdirektivet ska vara en underentreprenör leder – på sätt som har diskuterats ovan – tanken bort från att direktivets entreprenörsansvar omfattar lön som ett bemanningsföretag underlåter att betala sina arbetstagare.

En situation som omfattas av artikel 1.3 i utstationeringsdirektivet är dock utstationering genom att en arbetstagare hyrs ut eller på annat sätt tillhandahålls inom ramen för en gränsöverskridande tjänsteutövning. Artikel 1.3 i utstationeringsdirektivet omfattar alltså bland annat uthyrning av arbetstagare från ett bemanningsföretag i ett annat land inom EES till ett kundföretag i Sverige.²⁵ Det talar för att entre-

²⁴ Se kapitel 3.

²⁵ Se artikel 1.3 första stycket c i utstationeringsdirektivet.

prenörsansvaret enligt tillämpningsdirektivet omfattar lön som arbetstagare hos bemanningsföretag har tjänat in för arbete för ett kundföretags räkning i en entreprenad.

Enligt den engelska språkversionen av tillämpningsdirektivets artikel 12 ska den arbetstagare som har underlåtit att betala lön vara en ”subcontractor”, ett begrepp som enligt utredningens uppfattning mer än det svenska begreppet ”underentreprenör” bör kunna inbegripa även bemanningsföretag som anlitas för att hyra ut arbetstagare för arbete i en entreprenad. Det kan i det sammanhanget nämnas att begreppet ”underentreprenör” eller ”subcontractor” i EU-kommissionens ursprungliga förslag till artikel 12 om entreprenörsansvar uttryckligen kunde vara ”tjänsteleverantör alternativt personaluthyrningsföretag eller bemanningsföretag”.²⁶ Också i EU-kommissionens motivering till förslaget sägs att ”[u]tstationering som sker genom personaluthyrningsföretag omfattas, förutsatt att det gäller arbete inom bygg- och anläggningssektorn.”²⁷

Utredningen har inte kunnat finna några hållpunkter för att den slutliga lydelsen av artikel 12 jämfört med det ursprungliga direktivförslaget syftade till att utesluta uthyrda arbetstagares lön från entreprenörsansvaret enligt artikeln.

Även om arbetsgivaren enligt den svenska ordalydelsen i tillämpningsdirektivets artikel 12 ska vara en underentreprenör så ligger det enligt utredningens uppfattning sammanfattningsvis nära till hands att tolka artikeln så att entreprenörsansvaret får och – när det gäller byggverksamhet – ska tillämpas även i förhållande till arbetstagare hos bemanningsföretag. I sådana fall bör ingen särskild prövning direkt i förhållande till EUF-fördraget behöva göras när det gäller frågan om uthyrda arbetstagares lön för arbete i bygg- och anläggningsentreprenader ska omfattas av ansvaret. Tvärtom ska enligt EU-rätten i sådana fall även uthyrda arbetstagares lön omfattas av entreprenörsansvaret enligt den svenska lagen.

²⁶ Europeiska kommissionen (2012), s. 36.

²⁷ Europeiska kommissionen (2012), s. 20.

Det bör under alla förhållanden vara EU-rättsligt tillåtet att ansvaret omfattar uthyrda arbetstagares lön

Ett entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsbranschen kan generellt sett särskilt riskera att påverka möjligheten för bemanningsföretag som är etablerade i andra länder inom EES att utnyttja EUF-fördragets regler om friheten att tillhandahålla tjänster på EU:s inre marknad. Entreprenörsansvaret syftar bland annat till att entreprenörer ska iaktta försiktighet inför anlitandet av underentreprenörer, något som skulle kunna leda till att företag som inte är etablerade i Sverige i större utsträckning väljs bort till förmån för företag som är etablerade i Sverige. Detta bör gälla oavsett om det utländska företaget är ett entreprenadföretag i bygg- och anläggningsbranschen eller ett bemanningsföretag.

Även om lön till uthyrda arbetstagare skulle falla utanför tillämpningsområdet för artikel 12.1 och 12.2 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet så bör det enligt utredningens uppfattning vara förenligt med tillämpningsdirektivet och EU-rätten i övrigt att låta entreprenörsansvaret gälla även i förhållande till arbetstagare hos bemanningsföretag som verkar i bygg- och anläggningsbranschen. Behovet av skydd för arbetstagare i en bygg- och anläggningsentreprenad bör – som berörts ovan – vara lika stort oavsett om de har hyrts ut av ett bemanningsföretag eller om de har varit anställda direkt av en underentreprenör.

Också när det gäller syftet att motverka osund konkurrens och verka för ordning och reda i bygg- och anläggningsbranschen får det anses vara ändamålsenligt att uthyrda arbetstagares lön omfattas på samma sätt som gäller lön till arbetstagare som är anställda direkt av en underentreprenör. Ett entreprenörsansvar som gäller även i förhållande till arbetstagare hos bemanningsföretag bör innebära att det blir svårare att kringgå ansvaret genom att hyra in personal i stället för att utföra arbetet med egna arbetstagare. Omfattas även arbetstagare hos bemanningsföretag av lagens skydd skulle det alltså innebära att tillämpningen av de regler om entreprenörsansvar som genomför artikel 12 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet stärks.

Mot den bakgrunden anser utredningen – oavsett om uthyrda arbetstagares lön omfattas av tillämpningsdirektivets entreprenörsansvar eller inte – att det skulle vara en från ett EU-rättsligt perspektiv motiverad och proportionerlig åtgärd att låta den svenska regleringen

om entreprenörsansvar tydligt omfatta även lönefordringar som arbetstagare har mot ett bemanningsföretag som hyr eller har hyrt ut arbetstagare för arbete i entreprenaden.

Det ska i det sammanhanget lyftas fram att ett flertal andra länder inom EU har ett entreprenörsansvar för lön som uttryckligen gäller även i förhållande till arbetstagare hos bemanningsföretag, bland andra Italien, Nederländerna, Tyskland och Österrike. Också den norska regleringen om entreprenörsansvar omfattar lön till arbetstagare hos bemanningsföretag.²⁸

Hur lagen bör ändras för att tydligt inkludera lön för uthyrda arbetstagare

Som framgått ovan är entreprenörsansvarslagen enligt dess ordalydelse skriven utifrån perspektivet att de arbetstagare som skyddas är anställda hos företag som själva har i uppdrag att utföra arbete i entreprenaden. Per definition faller därför bemanningsföretag och arbetstagare i sådana företag i princip utanför lagens tillämpningsområde. Även om det möjligen finns ett utrymme att EU-konformt tolka vissa av lagens bestämmelser så att även uthyrda arbetstagares lön omfattas så finns det enligt utredningens uppfattning skäl att i lagen tydliggöra att så är fallet.

Det mest ändamålsenliga sättet att tydligt inkludera uthyrda arbetstagares lön i entreprenörsansvaret är enligt utredningens uppfattning att vid tillämpningen av lagen likställa kundföretag till bemanningsföretag med uppdragsgivare till underentreprenörer. På så sätt skulle de bestämmelser som ger uppdragsgivare skyldigheter och rättigheter i förhållande till andra aktörer tydligt också gälla i situationer där ett entreprenadföretag är kundföretag till ett bemanningsföretag i uthyrningslagens mening.

Också huvudentreprenörens ansvar skulle i sådana fall gälla även i förhållande till arbetstagare hos företag som har hyrt ut arbetskraft åt någon underentreprenör för arbete i entreprenaden.

Lämpligen kan detta åstadkommas genom ett nytt andra stycke i 3 § entreprenörsansvarslagen, där det med begreppet uppdragsgivare i paragrafen likställs att entreprenören är ett kundföretag till ett bemanningsföretag och har hyrt in den arbetstagare som har en

²⁸ Se kapitel 4.

förfallen lönefordran mot arbetsgivaren avseende arbete i entreprenaden. I 1 § entreprenörsansvarslagen bör tydliggöras att lagen gäller entreprenörers ansvar för arbetstagares lön både hos underentreprenörer och bemanningsföretag.

I övrigt bör ett tillägg göras i 7 § entreprenörsansvarslagen, med innebörd att uppdragsgivaren i en bygg- och anläggningsentreprenad kan bli skyldig att betala lön till arbetstagare både hos den som har anlåtats för att genomföra ett entreprenadavtal och den som har anlåtats för att hyra ut arbetstagare för att arbeta i entreprenaden.

13 § entreprenörsansvarslagen syftar huvudsakligen till att avgränsa en uppdragsgivares eller huvudentreprenörs ansvar till lön som arbetstagaren har tjänat in under arbete i entreprenaden. Om en del av en lönefordran hänförs till arbete som arbetstagaren har utfört för arbetsgivarens räkning utanför entreprenaden ansvarar inte uppdragsgivaren eller huvudentreprenören för den delen av fordran.

En uthyrd arbetstagare kan under den tid uthyrningen pågår i och för sig anses arbeta för den egna arbetsgivarens – det vill säga bemanningsföretagets – räkning. Det är för bemanningsföretagets räkning som arbetstagaren över huvud taget hyrs ut för att utföra arbete i exempelvis en byggentreprenad.

Under tiden uthyrningen pågår är det dock uppdragsgivaren – det vill säga kundföretaget – och inte arbetsgivaren som per definition leder och fördelar arbetstagarens arbete. Den uthyrda arbetstagarens arbete är ett led i kundföretagets fullgörande av entreprenadavtalet på motsvarande sätt som om kundföretaget hade utfört arbetet med egen personal. Det kan därför ligga nära till hands att en uthyrd arbetstagare vid tillämpningen av 13 § entreprenörsansvarslagen anses arbeta för kundföretagets och inte arbetsgivarens räkning under tiden uthyrningen pågår. I sådana fall omfattas inte lön som en uthyrd arbetstagare tjänar in under arbete i en bygg- eller anläggningsentreprenad av lagens ansvar.

Det kan inte heller uteslutas att en arbetstagare kan vara eller ha varit uthyrd för att arbeta för flera entreprenörer i en och samma entreprenad. I sådana fall bör entreprenörsansvaret begränsas till lön som kan hänföras till arbete som har utförts under respektive entreprenörs kontroll och ledning.

Av ovanstående skäl bör det av lagen framgå att entreprenörsansvaret – i fall där kundföretag ansvarar genom en tillämpning av det föreslagna nya andra stycket i 3 § – omfattar lönefordringar som har

förfallit till betalning och som avser arbete som arbetstagaren har utfört under respektive kundföretags kontroll och ledning i den aktuella entreprenaden. Ett nytt andra stycke med den innebörden bör införas i 13 § entreprenörsansvarslagen.

6.2.5 Bör brott mot ansvaret medföra någon sanktion?

Bedömning: Brott mot betalningsansvaret enligt entreprenörsansvarslagen bör inte vara förenat med skadestånd eller någon annan sanktion.

Det finns i dag inte någon sanktion vid brott mot ansvaret

Brott mot arbetsrättslig lagstiftning eller kollektivavtal innebär ofta att skadestånd ska betalas till den skadedrabbade parten. Arbetsgivare som säger upp en arbetstagarare utan att det finns grund för det enligt 7 § lagen (1982:80) om anställningsskydd ska exempelvis enligt 38 § samma lag betala skadestånd motsvarande den ekonomiska förlust som arbetstagaren har lidit samt för den kränkning som beslutet har inneburit. I det första fallet brukar man tala om ett ekonomiskt skadestånd, medan skadestånd för kränkningen brukar kallas allmänt skadestånd.

I entreprenörsansvarslagen är bara brott mot 18 § skadeståndssanktionerat. Den bestämmelsen ger arbetsgivare, uppdragsgivare och huvudentreprenörer en skyldighet att på begäran lämna viss information till arbetstagaren.²⁹ Om någon av dessa aktörer bryter mot den skyldigheten ska enligt 19 § entreprenörsansvarslagen såväl ett ekonomiskt som allmänt skadestånd betalas till arbetstagaren.

Däremot är inte uppdragsgivarens eller huvudentreprenörens betalningsansvar enligt lagen skadeståndssanktionerat. En uppdragsgivare eller huvudentreprenör som inte betalar i enlighet med ansvaret kan inte med stöd av entreprenörsansvarslagen åläggas att betala skadestånd. Med andra ord så är det inte något brott mot lagen att inte betala den lön som uppdragsgivaren och huvudentreprenören har en skyldighet att betala.

²⁹ Se kapitel 3.

Avsaknaden av en sanktion har av några lyfts fram som ett problem

Inom ramen för utvärderingen av entreprenörsansvarslagen har det från några håll beskrivits som en svaghet i lagen att betalningsansvaret inte är skadeståndssanktionerat. Anekdotiskt har lyfts fram exempel på att aktörer som entreprenörsansvaret görs gällande mot har gjort uppenbart grundlösa invändningar mot att en viss lönefordran omfattas av ansvaret eller helt enkelt har struntat i att betala. Det har ansetts finnas en koppling mellan det beteendet och att det saknas en sanktion i fall där en ansvarig aktör inte betalar ut lön som omfattas av entreprenörsansvaret.

Frånvaron av en sanktion vid brott mot betalningsansvaret enligt lagen gör att det ekonomiskt sett är relativt riskfritt att göra invändningar mot ett framställt krav enligt lagen, även om det står mer eller mindre klart att den som gör invändningen skulle förlora i en rättslig process. I en eventuell rättstvist – ytterst avgjord genom en prövning i domstol – står normalt inte mer på spel ekonomiskt än att den ansvariga aktören kan tvingas att fullgöra sin skyldighet att betala lön enligt entreprenörsansvaret, jämte kostnader som är förenade med själva tvisten.

Den relativt låga risken för allvarliga ekonomiska konsekvenser av att bryta mot skyldigheten att betala i enlighet med entreprenörsansvaret skulle kunna leda till att det skydd som entreprenörsansvarslagen syftar till att ge arbetstagaren i praktiken uteblir i enskilda fall.

Utredningen har inte kunnat klarlägga hur vanligt det är att ansvariga aktörer struntar i att betala i enlighet med ett i och för sig ostridigt betalningsansvar eller gör grundlösa invändningar mot att exempelvis en viss lönefordran omfattas av ansvaret. Det finns ändå skäl att överväga om det är lämpligt att införa en sanktion vid brott mot betalningsansvaret enligt entreprenörsansvarslagen i syfte att stärka tillämpningen av lagen.

Övervägande skäl talar emot införandet av en sanktion

Frånvaron av en sanktion vid brott mot betalningsansvaret enligt entreprenörsansvarslagen är som utgångspunkt logisk utifrån att ansvaret i sig är en konsekvens av att det finns underentreprenörer i kedjan som inte uppfyller sin skyldighet att betala lön. Entreprenörsansvaret kan i sig liknas vid en sanktion, genom att det ska ge

uppgångsgivare och huvudentreprenörer incitament att agera på ett visst sätt med risk för att annars drabbas av negativa ekonomiska konsekvenser.

Det kan i det sammanhanget nämnas att inte heller det liknande ansvaret att betala lön enligt lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige är skadeståndssanktionerat. Det är också enligt den lagen ansvaret i sig som blir den negativa ekonomiska konsekvensen av att någon underentreprenör i entreprenadkedjan inte betalar ut lön till en arbetstagarare som omfattas av lagen.

Den ekonomiska skadan för arbetstagararen av ett brott mot entreprenörsansvaret bör i normalfallet vara obefintlig eller åtminstone liten när väl uppgångsgivaren eller huvudentreprenören ytterst genom en dom har förklarats skyldig att betala lönen. Det bör därför främst vara en sanktion som ska ersätta skada utöver den rent ekonomiska förlusten som kan förväntas motverka mindre väl underbyggda invändningar mot ett betalningsansvar. Det handlar alltså om en sanktion motsvarande den som kallas allmänt skadestånd i arbetsrättslig lagstiftning och som ska ersätta arbetstagararen för den kränkning som den bristande betalningen enligt ansvaret har inneburit.

Det allmänna skadeståndet som sanktion i arbetsrättslig lagstiftning har på senare tid ifrågasatts av Lagrådet.³⁰ Skadeståndstypen avviker från allmän skadeståndsrätt och har bedömts likna en straffrättslig sanktion i form av böter. Lagrådet har uttryckt tveksamhet kring om den typen av skadeståndsregler uppfyller de krav på klar och tydlig lagstiftning som bör ställas på bestämmelser om sanktioner för överträdelse av lag. Lagrådet verkar hittills inte ha avstyrkt något lagförslag om allmänt skadestånd när förslagen har rört ny arbetsrättslig lagstiftning. Såvitt utredningen förstår beror det på att skadeståndstypen redan finns i ett stort antal arbetsrättsliga lagar och att det därför kan finnas systematiska skäl för att använda den även i ny lagstiftning på området.

Systematiskt sett gäller ansvaret enligt entreprenörsansvarslagen inte förhållandet mellan arbetstagarare och arbetsgivare i strikt mening, även om uppgångsgivare och huvudentreprenörer i vissa avseenden jämföras med arbetsgivare i lagen.

³⁰ Se Lagrådets yttrande över bland annat förslag till lag om uthyrning av arbetstagarare, prop. 2011/12:178 s. 150–152.

Som entreprenörsansvarslagen är uppbyggd kan uppdragsgivare och huvudentreprenörer få samma ansvar som arbetsgivaren när det gäller skyldigheten att betala lön. En arbetsgivare som inte själv betalar lön till sina arbetstagare kan drabbas av ett allmänt skadestånd om det innebär ett brott mot kollektivavtal. Är så fallet har den enskilda arbetstagaren rätt till allmänt skadestånd för kollektivavtalsbrottet bara om han eller hon är medlem i den kollektivavtalslutande arbetstagarorganisationen.³¹

När det gäller betalningsansvaret enligt entreprenörsansvarslagen saknar det betydelse hur lönen är reglerad. En lönefordran kan omfattas av entreprenörsansvaret oavsett om storleken på lönen och villkoren för när den ska betalas ut följer av kollektivavtal eller inte. Det saknar också betydelse om den arbetstagare som har lönefordran är medlem i en kollektivavtalslutande arbetstagarorganisation eller inte.

En sanktion i lagen som ersätter mer än den ekonomiska förlusten skulle alltså kunna innebära att ansvariga aktörer enligt lagen i vissa fall kan drabbas av en mer långtgående sanktion vid brott mot betalningsansvaret jämfört med de som arbetsgivaren själv har kunnat drabbas av vid brott mot förpliktelsen att betala lönen.

Det kan enligt utredningens uppfattning principiellt ifrågasättas om det är lämpligt med ett allmänt skadestånd som sanktion för brott mot förpliktelsen att betala i enlighet med entreprenörsansvaret när motsvarande brott mot förpliktelsen att betala lön från arbetsgivarens sida inte alltid är förenad med motsvarande sanktion.

En skadeståndsbestämmelse kopplad till brott mot betalningsskyldigheten enligt lagen riskerar också att leda till tvister som uteslutande handlar om skyldigheten att betala ett allmänt skadestånd. Så kan bli fallet när den ansvariga aktören visserligen har betalat men har gjort det först en tid efter att betalningsansvar har inträtt enligt 10 § entreprenörsansvarslagen.

Sammanfattningsvis talar övervägande skäl enligt utredningens uppfattning emot att det införs något särskilt skadeståndsansvar eller någon annan form av sanktion vid brott mot betalningsansvaret enligt entreprenörsansvarslagen.

³¹ Se 26, 54 och 55 §§ medbestämmandelagen.

6.2.6 Skyddet för arbetstagare med svagare förankring på arbetsmarknaden

Förslag: Arbetsmiljöverket i egenskap av förbindelsekontor ska enligt 24 § första stycket 1 utstationeringslagen utöver information om tillämpliga arbets- och anställningsvillkor också tillhandhålla information om vilka bestämmelser om skydd för arbetstagare som kan bli tillämpliga vid en utstationering i Sverige.

Entreprenörsansvarslagen och den svenska arbetsmarknadsmodellen

En av grundstenarna i den svenska arbetsmarknadsmodellen är att många av anställningsvillkoren – däribland om lön – uteslutande regleras i kollektivavtal som förhandlas fram av arbetsmarknadens parter. I den mån det finns motsvarande lagstiftning på området finns ofta en möjlighet att komplettera eller helt ersätta lagens regler med kollektivavtal.

Enligt arbetsrättsliga principer är en kollektivavtalsbunden arbetsgivare i förhållande till den avtalslutande organisationen på arbetstagarsidan normalt skyldig att tillämpa villkoren i kollektivavtalet på alla arbetstagare som arbetar inom avtalets tillämpningsområde, inklusive arbetstagare som inte själva är medlemmar i den kollektivavtalslutande arbetstagarorganisationen. Det borgar för att kollektivavtal har en hög täckningsgrad i Sverige. Sett över hela arbetsmarknaden omfattas nästan 90 procent av arbetstagarna av anställningsvillkor i kollektivavtal.³²

Även om en arbetsgivare i förhållande till en facklig organisation kan vara skyldig att tillämpa ett kollektivavtal även på oorganiserade arbetstagare så har dessa arbetstagare inte någon enskild rätt att åberopa kollektivavtalsvillkoren. Den rätten har bara arbetstagare som är medlemmar i den avtalslutande arbetstagarorganisationen, med ett visst undantag som gäller utstationerade arbetstagare. Utstationerade arbetstagare har rätt att åberopa vissa av villkoren i ett kollektivavtal – bland annat om lön – utan att vara medlem i den avtalslutande arbetstagarorganisationen. En förutsättning för det är att den utstationerande arbetsgivaren är bunden av kollektivavtalet.³³

³² Medlingsinstitutet (2023), s. 149.

³³ Se 21 § utstationeringslagen.

Ett särdrag i den svenska arbetsmarknadsmodellen är att det inte finns någon myndighet eller annan offentligt styrd organisation som generellt utövar tillsyn över att arbetsgivare i Sverige följer de lagar och regler som gäller på arbetsrättens område. Också här är det organisationerna på arbetstagersidan som har en viktig roll när det gäller att tillvarata sina medlemmars intressen i förhållande till arbetsgivaren.

Lagstiftningen runt förhandlingsrätten och processuella regler på arbetsrättens område ger arbetstagare som är fackligt anslutna en starkare ställning jämfört med andra arbetstagare. Förhandlingsrätten enligt medbestämmandelagens regler tillkommer arbetstagarorganisationer och gäller mot arbetsgivare som har eller har haft arbetstagare som är medlem i organisationen.³⁴ Arbetstagarorganisationer kan enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister ofta väcka och föra talan för en medlems räkning direkt i Arbetsdomstolen.

Enligt entreprenörsansvarslagen har arbetstagarorganisationer rätt att agera för sina medlemmars räkning, se kapitel 3. En arbetstagarorganisation kan med stöd av lagen för en medlems räkning initiera ansvaret att betala ut lön hos uppdragsgivaren eller huvudentreprenören samt begära in viss information från olika aktörer i entreprenadkedjan. Möjligheten att med rättslig verkan agera för sina medlemmars räkning enligt lagen tillkommer alla arbetstagarorganisationer. Det krävs inte att organisationen har ett kollektivavtal med arbetsgivaren eller med någon annan aktör i entreprenaden.

Arbetstagarorganisationen kan dock inte med stöd av lagen agera för andra än sina medlemmars räkning. En arbetstagare som inte är medlem i en arbetstagarorganisation måste alltså själv agera för att betalningsansvar ska uppstå hos uppdragsgivaren eller huvudentreprenören.

Har entreprenörsansvarslagen någon betydelse för de mer utsatta arbetstagarna?

Entreprenörsansvarslagen verkar ha uppfyllt syftet att skydda arbetstagare i bygg- och anläggningsentreprenader på ett bra sätt. Resultatet har dock varit tydligt bara när det gäller arbetstagare som är medlemmar i en arbetstagarorganisation. Utredningen har inte kunnat skaffa sig någon egentlig bild av hur entreprenörsansvarslagen har fungerat i

³⁴ 10 § medbestämmandelagen.

situationer där arbetstagaren själv måste ta initiativ för att få ut sin lön genom entreprenörsansvaret.

Som nyss beskrivits innebär den svenska arbetsmarknadsmodellen att arbetstagare som är medlem i en arbetstagarorganisation kan sägas ha en starkare rättslig ställning på arbetsmarknaden jämfört med oorganiserade arbetstagare. Att det förhåller sig så innebär givetvis i sig en viktig drivkraft för många arbetstagare att gå med i en arbetstagarorganisation, vilket i sin tur värnar den svenska arbetsmarknadsmodellens funktion. Samtidigt innebär modellens uppbyggnad att arbetstagare som av olika skäl inte har organiserat sig fackligt kan sakna en enskild rätt till en viss nivå på anställningsvillkoren och dessutom ha svårare att göra sina rättigheter enligt lag gällande jämfört med andra arbetstagare.

Andelen arbetstagare som är medlemmar i en arbetstagarorganisation är enligt tillgänglig statistik runt 70 procent på arbetsmarknaden i stort. Inom byggbranschen är organisationsgraden på arbetstagersidan lägre än genomsnittet, enligt aktuell statistik något under 60 procent.³⁵

Typiskt sett får det antas att arbetstagare som har en svagare anknytning till arbetsmarknaden och till det svenska samhället i stort i mindre utsträckning är medlem i någon facklig organisation. Det kan exempelvis handla om arbetstagare som inte är svenska medborgare och som kanske bara tillfälligt befinner sig i Sverige för att arbeta i en bygg- eller anläggningsentreprenad. På grund av deras typiskt sett svagare ställning både på arbetsmarknaden och i samhället i stort löper denna kategori arbetstagare generellt sett en större risk än andra att utnyttjas och behandlas illa i arbetslivet.

Det brukar också förutsättas att dessa kategorier arbetstagare generellt sett är mindre benägna att själva åberopa befintliga skyddsregler i förhållande till arbetsgivaren. Det kan bero på att arbetstagaren riskerar att drabbas av repressalier från arbetsgivarens sida. Det kan också bero på att arbetstagaren kanske inte har rätt att vistas och arbeta i Sverige eller riskerar att förlora sitt arbetstillstånd om det kommer fram att arbetsgivaren inte betalar den lön som har varit en förutsättning för tillståndet enligt utlänningslagstiftningen.

Ett problem som brukar lyftas fram är också att arbetstagare med en svagare anknytning till den svenska arbetsmarknaden – särskilt utländska medborgare – sällan över huvud taget känner till hur den

³⁵ Medlingsinstitutet (2023), s. 156.

svenska arbetsmarknadsmodellen fungerar eller vilka rättigheter svensk lagstiftning ger arbetstagaren.

Hur situationen för de mest utsatta grupperna av arbetstagare i Sverige kan stärkas när det gäller risken att utnyttjas inom ramen för arbetslivskriminella upplägg är en fråga som är bredare än den som utredningen har att hantera. Frågan behandlas lämpligast i ett större perspektiv, exempelvis inom ramen för det uppdrag som Delegationen mot arbetslivskriminalitet har.³⁶ Det finns – som utredningen har konstaterat tidigare – inte några hållpunkter för att entreprenörsansvarslagen som skyddslagstiftning har fungerat vare sig bättre eller sämre än någon annan skyddslagstiftning på arbetsmarknaden för de mer utsatta grupperna av arbetstagare i Sverige.

Delegationen mot arbetslivskriminalitet har i ett nyligen publicerat delbetänkande bland annat gjort bedömningen att det behövs ytterligare åtgärder för att nå ut med information om rättigheter, skyldigheter och möjligheter till stöd till de arbetstagare som riskerar att utsättas för arbetslivskriminalitet.³⁷ I delbetänkandet konstateras att de myndigheter som på regeringens uppdrag samverkar mot arbetslivskriminalitet har i uppdrag att genomföra gemensamma informationsinsatser för att stärka kunskapen hos allmänheten och andra relevanta aktörer.³⁸

Just hur entreprenörsansvarslagen fungerar som en del av skyddet för de arbetstagare som typiskt sett riskerar att fara illa när de arbetar i svenska bygg- och anläggningsentreprenader är av särskilt stor vikt när det gäller lagstiftningens syfte att komma till rätta med arbetslivskriminalitet i bygg- och anläggningsbranschen. Det finns därför anledning att diskutera om det är möjligt och lämpligt att göra några ändringar i entreprenörsansvarslagen eller annan närliggande lagstiftning som skulle kunna stärka skyddet för den kategori arbetstagare som ofta är oorganiserade och som kanske även i övrigt befinner sig i en mer utsatt situation jämfört med andra arbetstagare i branschen.

Ett repressalieförbud bedöms inte vara ändamålsenligt

I viss arbetsrättslig lagstiftning – inte sällan sådan som har sin bakgrund i EU-rätten – finns förbud mot att vidta åtgärder mot arbets-

³⁶ Se kapitel 5.

³⁷ SOU 2023:8, s. 297 och 298.

³⁸ SOU 2023:8, s. 57 och 58.

tagaren för att han eller hon har utnyttjat någon rättighet enligt lagen. Ett sådant repressalieförbud finns exempelvis i den så kallade visselblåsarlagen, enligt vilken det är förbjudet att vidta repressalier mot den som har rapporterat enligt lagen.³⁹

Ett repressalieförbud finns också i utstationeringslagen. Det är enligt 46 § utstationeringslagen förbjudet för arbetsgivare att utsätta en utstationerad arbetstagare för repressalier på grund av att han eller hon har inlett rättsliga eller administrativa förfaranden om arbets- och anställningsvillkor som – lite förenklat – arbetsgivaren är skyldig att tillämpa under en utstationering i Sverige.

Däremot omfattar repressalieförbudet enligt utstationeringslagen inte den situationen att en utstationerad arbetstagare har åberopat rätten till lön med stöd av entreprenörsansvarslagen. Det finns inte heller något repressalieförbud i entreprenörsansvarslagen i sig.

Det har inte under arbetet med utvärderingen av entreprenörsansvarslagen uttryckligen framkommit att det skulle finnas något särskilt problem med att arbetstagare avstår från att åberopa entreprenörsansvaret enligt lagen på grund av risken för repressalier från arbetsgivaren. Det hör dock till sakens natur att uppgifter om hur vanligt eller ovanligt det är med den typen av problem är svåra att få fram. Ett repressalieförbud skulle dock åtminstone teoretiskt sett kunna stärka den praktiska möjligheten för enskilda arbetstagare i bygg- och anläggningsentreprenader att använda sig av entreprenörsansvarslagen.

Det kan å andra sidan ifrågasättas om just ett repressalieförbud skulle vara ändamålsenligt för att stärka det skydd som lagen syftar till att ge arbetstagarna. När lagen används så riktar arbetstagaren kraven mot andra än sin egen arbetsgivare, nämligen uppdragsgivaren eller huvudentreprenören. Det är knappast sannolikt att någon av dessa aktörer skulle ha något intresse av eller ens någon praktisk möjlighet att vidta negativa åtgärder mot arbetstagaren av den anledningen att han eller hon har använt sig av ansvaret.

Eventuella repressiva åtgärder från uppdragsgivarens eller huvudentreprenörens sida lär i första hand riktas mot arbetstagarens arbetsgivare, något som ju kan sägas ligga i linje med hur lagen är tänkt att fungera.

Det kan visserligen tänkas att den arbetsgivare som drabbas negativt av att någon högre upp i kedjan tvingas att betala ut lön – exempelvis genom att uteslutas från entreprenaden eller inte komma i

³⁹ Se 3 kap. 1 § lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.

fråga för senare uppdrag av samma uppdragsgivare – kan låta detta gå ut över den arbetstagare som har åberopat entreprenörsansvaret. Orsakssambandet mellan en eventuell negativ behandling från arbetsgivarens sida och att arbetstagaren har åberopat entreprenörsansvarslagen bör dock i dessa fall generellt sett vara svagt och i praktiken sannolikt ofta svårt att styrka. Det bör gälla även om så kallad omvänd bevisbörda – enligt den modell som finns i exempelvis visselblåsarlagen – skulle tillämpas.

Mot den bakgrunden bedömer utredningen att det inte skulle vara en motiverad och ändamålsenlig åtgärd att införa ett särskilt repressalieförbud i entreprenörsansvarslagen.

Arbetsmiljöverkets informationsskyldighet bör tydligt omfatta entreprenörsansvarslagen

Ett problem som ofta lyfts fram när de mer utsatta arbetstagarnas situation på den svenska arbetsmarknaden diskuteras är att denna kategori arbetstagare inte känner till sina rättigheter enligt lagstiftningen. I sådana fall saknar det för den kategorin arbetstagare praktisk betydelse att lagstiftningen finns.

I Sverige finns inte – som i många andra länder – någon myndighet som generellt har till uppdrag att utöva tillsyn över och informera om vilken skyddslagstiftning som finns på arbetsrättens område. Arbetsmiljöverket utövar tillsyn över arbetsmiljölagstiftningen och – som utgångspunkt – arbetstidslagstiftningen. Diskrimineringsombudsmannen utövar tillsyn över diskrimineringslagstiftningen. Men när det gäller andra skyddsbestämmelser och villkor i lag eller kollektivavtal så ligger rollen att utöva tillsyn och lämna information i Sverige främst på arbetsmarknadens parter.

Arbetsmiljöverket är så kallat förbindelsekontor enligt utstationeringslagen. I den egenskapen ska myndigheten enligt 24 § utstationeringslagen bland annat tillhandahålla information om vilka arbets- och anställningsvillkor som kan bli tillämpliga vid en utstationering i Sverige. I förordning (2017:319) om utstationering av arbetstagare (utstationeringsförordningen) utvecklas vad som ligger i den informationskyldigheten. I 4 § sägs bland annat att informationen ska lämnas på sätt som framgår av artikel 5.1, 5.2, 5.4 och 5.5 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet. I detta sammanhang är främst artikel 5.2 i tillämpningsdirektivet intressant. Där står

– lite förenklat – att medlemsstaterna på ett tydligt, detaljerat och användarvänligt sätt ska informera om vilka arbets- och anställningsvillkor samt vilka delar av landets lagstiftning som gäller för arbetstagare som är utstationerade i landet.

På Arbetsmiljöverkets hemsida finns information på en relativt stor mängd språk om vilka lagregler som enligt utstationeringslagen alltid ska tillämpas vid en utstationering i Sverige. Dit hör bland annat lagstiftning mot diskriminering i arbetslivet, arbetsrättslig ledighetslagstiftning, arbetstids- och arbetsmiljöl原因stiftning samt vissa bestämmelser i semesterlagen. I övrigt informeras kort om hur den svenska arbetsmarknadsmodellen är uppbyggd tillsammans med länkar till kollektivavtal och till kontaktpersoner hos svenska arbetstagarorganisationer inom olika branscher och sektorer.

Vid den tidpunkt då utredningen påbörjade sitt arbete saknades på myndighetens hemsida information om att utstationerade arbetstagare har ett skydd enligt entreprenörsansvarslagen vid en utstationering i Sverige. Det har av utredningen uppfattats vara en brist, särskilt mot bakgrund av att entreprenörsansvarslagen kan sägas ha sin bakgrund i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet. Sverige som medlemsland i EU är skyldigt att se till att utstationerade arbetstagare i bygg- och anläggningsbranschen skyddas av ett sådant entreprenörsansvar som finns i tillämpningsdirektivets artikel 12.

Entreprenörsansvaret är inte ett arbets- eller anställningsvillkor i vanlig språklig och juridisk betydelse. Det handlar inte om ett villkor som arbetsgivaren ska tillämpa i förhållande till arbetstagaren, utan om ett skydd för arbetstagaren i form av att någon annan kan bli ansvarig för lönen. Den tolkning av artikel 5.2 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – till vilken 4 § utstationeringsförordningen alltså hänvisar – som enligt utredningens uppfattning ligger närmast till hands är att den information medlemsstaterna ska lämna till utstationerande företag och utstationerade arbetstagare omfattar även entreprenörsansvarslagen.

Det bör alltså redan i dag på goda grunder kunna hävdas att det ligger i Arbetsmiljöverkets uppdrag att informera om att entreprenörsansvarslagen ska tillämpas vid en utstationering i Sverige. Den bedömningen gjordes för övrigt även i förarbetena till entreprenörsansvarslagen, utan att det ansågs behövas någon ändring i utstationeringslagen.⁴⁰

⁴⁰ Se prop. 2017/18:214 s. 116.

Oavsett hur rättsläget ser ut enligt befintlig lagstiftning så är det lämpligt att Arbetsmiljöverkets informationsskyldighet enligt 24 § utstationeringslagen tydligt omfattar även entreprenörsansvarslagen. På så sätt skulle Arbetsmiljöverket inte bara få ett tydligt ansvar utan även ett stöd för att informera om lagen på myndighetens hemsida. Företrädare för Arbetsmiljöverket som utredningen har träffat har välkomnat en sådan förändring i lagen. Under tiden utredningen har pågått har myndigheten också börjat publicera information om entreprenörsansvarslagen på sin hemsida.

Att information om entreprenörsansvarslagen finns på Arbetsmiljöverkets hemsida om utstationering bör göra det enklare för utstationerade arbetstagare som arbetar i den svenska bygg- och anläggningsbranschen att få kunskap om vilka rättigheter de har enligt lagen. Att informationen finns kan förväntas få betydelse även för andra än utstationerade arbetstagare, exempelvis utländska medborgare som arbetar för ett svenskt företag i en svensk bygg- eller anläggningsentreprenad. Den information som Arbetsmiljöverket ska lämna enligt utstationeringslagstiftningen är tillgänglig för alla och finns tillgänglig på flera relevanta språk.

En informationsskyldighet som tydligt omfattar även entreprenörsansvarslagen skulle kunna ske genom att regeringen gör en ändring i utstationeringsförordningen, med ett tydliggörande om att entreprenörsansvarslagen omfattas av informationsskyldigheten. Enligt utredningens uppfattning är det dock lämpligare att göra en ändring i 24 § utstationeringslagen, enligt vilken det tydliggörs att informationsskyldigheten inte bara gäller arbets- och anställningsvillkor som kan bli tillämpliga i Sverige. Enligt bestämmelsen bör det klart framgå att Arbetsmiljöverket har en skyldighet att informera också om regler om skydd för arbetstagare som gäller vid en utstationering i Sverige utan att det handlar om ett arbets- eller anställningsvillkor i egentlig mening. På så sätt skulle även entreprenörsansvarslagen – och eventuell annan lagstiftning som innebär ett skydd för arbetstagare utan att den innehåller arbets- och anställningsvillkor i egentlig mening – tydligt omfattas av informationsskyldigheten.

Även om kommittédirektiven uteslutande berör eventuella ändringar i entreprenörsansvarslagen bedömer utredningen att ett sådant förslag om justering av utstationeringslagen ligger inom ramen för uppdraget.

7 Överväganden om en utvidgning av entreprenörsansvaret

7.1 Uppdraget

I kommittédirektiven konstateras att lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar (entreprenörsansvarslagen) syftar till att motverka förekomsten av osund konkurrens och oseriösa företag i bygg- och anläggningsbranschen. Det sägs vidare att problem med arbetslivskriminalitet kopplat till långa entreprenadkedjor kan finnas även i andra branscher. Enligt direktiven nämns ofta städbranschen och transportbranschen som sådana branscher men även i andra branscher sägs det kunna finnas problem med arbetslivskriminalitet och långa entreprenadkedjor.

Mot den bakgrunden har utredningen getts i uppdrag att analysera om det finns behov att utvidga entreprenörsansvaret till fler branscher och i så fall vilka branscher som entreprenörsansvaret bör utvidgas till. Utredningen ska lämna nödvändiga författningsförslag, och – om förslag om en utvidgning lämnas – även undersöka förutsättningar för utvärdering.

Som utredningen har tolkat uppdraget ska förslag om en utvidgning lämnas endast om eventuella problem med arbetslivskriminalitet i en viss bransch kan kopplas till att verksamhet i branschen ofta bedrivs i långa entreprenadkedjor. I kommittédirektiven finns inga konkreta beskrivningar av problem med arbetslivskriminalitet i andra branscher än bygg- och anläggningsbranschen. Det finns heller inga uppgifter om att det i andra branscher är vanligt att arbete bedrivs i mer eller mindre långa entreprenadkedjor.

Utredningen har därför försökt att ta reda på om det i andra branscher finns problem liknande de som ligger bakom att det finns ett entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsbranschen. Utredningen har på arbetsgivarsidan träffat företrädare för Almega Service-

företagen och Transportföretagen. På arbetstagsarsidan har utredningen träffat företrädare för Landsorganisationen LO och i särskild ordning företrädare för Fastighetsanställdas Förbund, Kommunal och Svenska Transportarbetareförbundet. Utredningen har också haft samtal med företrädare för Hotell- och restaurangfacket.

7.2 Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet

Det bör inledningsvis erinras om att entreprenörsansvaret enligt entreprenörsansvarslagen infördes som ett led i genomförandet av tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet¹, se kapitel 3. Tillämpningsdirektivet antogs av EU i maj 2014 och innehåller regler som syftar till att stärka medlemsländernas genomförande av utstationeringsdirektivet från 1996.

Utstationeringsdirektivet innehåller regler som både ska skydda arbetstagare vid utstationering över gränserna i EU och underlätta den fria rörligheten för tjänster på den gemensamma marknaden. Utstationeringsdirektivet kan sägas innehålla en precisering av vilka arbets- och anställningsvillkor enligt regleringen i det land där en tjänst utförs som ska tillämpas på arbetstagarna under en utstationering, utan att de krav som ställs på arbetsgivaren ska anses strida mot EUF-fördragets² regler om den fria rörligheten för tjänster. Omfattas villkoren av utstationeringsdirektivet så är de också tillåtna för värdlandet att kräva utan att det står i strid med EU-rätten. Med utstationering menas – förenklat – att en arbetstagare av ett tjänsteföretag i ett land sänds för att tillfälligt arbeta i ett annat land inom ramen för en gränsöverskridande tjänsteutövning.

I tillämpningsdirektivets artikel 12 finns regler om entreprenörsansvar. Reglerna bör läsas mot bakgrund av att de syftar till att stärka genomförandet av utstationeringsdirektivet när det gäller utstationerade arbetstgares möjlighet att få ut den lön de ska tillförsäkras under en utstationering i exempelvis Sverige.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen) (EUT L 159, 28.5.2014, s. 11–31).

² Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Som har konstaterats i kapitel 3 är det enligt artikel 12 i tillämpningsdirektivet i princip obligatoriskt för länder inom EES och Schweiz att ha ett entreprenörsansvar för arbetstagares lön i byggverksamhet.³ Med byggverksamhet i tillämpningsdirektivets mening avses arbeten som anges i bilagan till utstationeringsdirektivet, vilket den svenska lagstiftaren i princip har tolkat som att även det som i Sverige kallas anläggningsverksamhet omfattas.

Att entreprenörsansvaret enligt tillämpningsdirektivet som utgångspunkt är obligatoriskt i byggverksamhet motiverades på EU-nivå med att långa entreprenadkedjor i sådan verksamhet är en särskilt utbredd företeelse och att det hade klarlagts att utstationerade arbetstagare i branschen ofta utnyttjas och blir utan den lön de ska ha rätt till enligt utstationeringsdirektivet.⁴

Av artikel 12.4 i tillämpningsdirektivet framgår att medlemsstaterna får ha ett striktare ansvar, under förutsättning att det står i överensstämmelse med EU-rätten. Ett sådant ansvar ska vara proportionerligt och icke-diskriminerande. Medlemsstaterna får enligt artikeln ha ett entreprenörsansvar även när det gäller annan verksamhet än byggverksamhet, även då under förutsättning att ansvaret står i överensstämmelse med EU-rätten.

Det är artikel 12.4 i tillämpningsdirektivet som Sverige har åberopat för att i entreprenörsansvaret inkludera även verksamhet inom den svenska bygg- och anläggningsbranschen som eventuellt faller utanför utstationeringsdirektivets definition av byggverksamhet. Artikeln har också åberopats som grund för att ha ett ansvar som gäller både i förhållande till arbetsgivarens uppdragsgivare och huvudentreprenören. Enligt det som kan sägas vara tillämpningsdirektivets grundmodell omfattar ansvaret endast den entreprenör som själv har anlitat arbetsgivaren som underentreprenör, det vill säga ansvaret gäller i ett led.

³ Artikel 12.2. Det finns ett visst utrymme att införa andra lämpliga åtgärder i stället för ett entreprenörsansvar, se artikel 12.6.

⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om genomförande av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (COM [2012] 131 final) s. 19–21.

7.3 Sammanfattande om omfattningen av ansvaret i andra EES-länder

I detta avsnitt ges en sammanfattning av hur entreprenörsansvaret ser ut i de länder som har valt att utöver byggverksamhet även inkludera annan verksamhet. För en mer detaljerad redogörelse för hur de olika EU- och EES-länderna samt Schweiz har införlivat entreprenörsansvaret enligt artikel 12 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet i nationell rätt hänvisas till kapitel 4.

Alla länder utom Danmark och Finland har ett entreprenörsansvar i enlighet med artikel 12 i tillämpningsdirektivet i nationell rätt. I Danmark och Finland har lagstiftaren valt att i stället för ett entreprenörsansvar vidta andra lämpliga åtgärder med hänvisning till artikel 12.6 i direktivet.

Knappt hälften av de länder som har ett entreprenörsansvar i nationell rätt har begränsat ansvaret till byggverksamhet, det vill säga till sådan verksamhet där det enligt artikel 12 i tillämpningsdirektivet som utgångspunkt är obligatoriskt att ha ett entreprenörsansvar för lön.

Såvitt utredningen förstår tillämpas entreprenörsansvaret utan begränsning – det vill säga i alla typer av verksamhet – i 15 länder, nämligen Bulgarien, Cypern, Frankrike, Grekland, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Portugal, Slovakien, Spanien, Tjeckien, Tyskland och Ungern. I Österrike omfattar ansvaret alla typer av verksamhet i förhållande till länder utanför EES-området. Inom EES-området är entreprenörsansvaret i Österrike begränsat till byggverksamhet.

I Norge gäller entreprenörsansvaret för de verksamheter där kollektivavtal om lön har förklarats allmängiltiga. En allmängiltigförklaring av ett kollektivavtal innebär att avtalet eller utpekade delar av avtalet ska tillämpas på samtliga arbetstagare som arbetar inom avtalets tillämpningsområde, oavsett om arbetstagarna är medlemmar i den fackliga organisationen eller inte.

De verksamheter som för närvarande omfattas av entreprenörsansvaret i Norge är bygg, elinstallation, fiskeindustrin, godstransport på väg, jordbruks- och trädgårdsnäringen, hotell, restaurang och catering, persontransport med turistbussar, städ samt skepps- och varvsindustrin.

Cirka hälften av de 15 länder som tillämpar entreprenörsansvaret i all entreprenadverksamhet har begränsat ansvaret till den entreprenör som står i ett direkt avtalsförhållande med den arbetsgivare som har brustit i skyldigheten att betala ut lön, det vill säga ansvaret gäller i ett led.

Knappt hälften av dessa länder tillämpar entreprenörsansvaret bara i förhållande till utstationerade arbetstagare, något som har föranlett EU-kommissionen att inleda överträdelseförfaranden mot dessa länder.

Bland länderna som tillämpar entreprenörsansvaret i all entreprenadverksamhet finns det de som ger arbetstagaren möjlighet att kräva betalning motsvarande den faktiska lönefordran och de som begränsar rätten till den lön som regleras i utstationeringsdirektivet, med eller utan vissa tillägg. I nästan alla dessa länder regleras lönenivån antingen i lag eller i kollektivavtal som har förklarats allmänt tillämpliga på alla arbetstagare som arbetar inom respektive avtals tillämpningsområde.

Flera av länderna har en reglering som innebär att en entreprenör som har vidtagit rimliga kontrollåtgärder inför anlitandet av underentreprenörer inte ska hållas ansvarig.

7.4 Några utgångspunkter

Ansvaret enligt entreprenörsansvarslagen gäller i dag vid en bygg- och anläggningsverksamhet, vid vilken en byggnad eller en anläggning uppförs, sätts i stånd, underhålls, byggs om eller rivs.⁵ Som nämnts tidigare gjorde lagstiftaren bedömningen att de verksamheter som omfattas av lagens ansvar i princip motsvarar de som anges i bilagan till utstationeringsdirektivet. För det fall det svenska begreppet ”bygg- och anläggningsverksamhet” vid en EU-rättslig prövning skulle bedömas innehålla fler typer av arbeten än utstationeringsdirektivets begrepp ”byggverksamhet” ansågs det finnas stöd i artikel 12.4 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet för att låta även dessa arbeten omfattas av ansvaret.

Vid en diskussion om en eventuell utvidgning av entreprenörsansvaret enligt lagen så att det gäller i fler branscher måste EU-aspekten finnas med. Även om utredningen utifrån hur uppdraget är for-

⁵ 2 § entreprenörsansvarslagen.

mulerat skulle finna det lämpligt att utvidga entreprenörsansvaret till ytterligare en eller flera branscher måste en prövning utifrån EU-rätten göras. I grunden handlar den prövningen om huruvida det kan anses vara en ändamålsenlig, proportionerlig och nödvändig åtgärd att i förhållande till den fria rörligheten för tjänster inom EU införa ett entreprenörsansvar för att nå de syften som entreprenörsansvarslagen syftar till att uppnå, det vill säga att säkerställa att arbetstagare hos underentreprenörer får ut sin lön samt att motverka osund konkurrens och främja ordning och reda på tjänstemarknaden.

Enligt utredningens uppfattning kan frågan om en eventuell utvidgning av entreprenörsansvaret angripas på två delvis olika sätt. Ett alternativ skulle kunna vara att helt ta bort den begränsning till bygg- och anläggningsverksamhet som gäller enligt lagen i dag och alltså göra entreprenörsansvaret tillämpligt i alla entreprenader i Sverige. Som framgått tidigare har ett antal länder inom EES genomfört tillämpningsdirektivets artikel 12 på det sättet.

Ett annat sätt att angripa frågan kan vara att närmare studera de branscher där det i kommittédirektiven har pekats på ett eventuellt behov av ett entreprenörsansvar samt eventuella andra enskilda branscher där det kan förekomma problem med arbetslivskriminalitet och där verksamheten ofta bedrivs i entreprenadform. I det följande redogörs för utredningens överväganden i fråga om båda dessa alternativ.

7.5 Ansvaret bör inte gälla i alla typer av entreprenader

Bedömning: Entreprenörsansvaret enligt lagen bör inte utvidgas till att gälla utan begränsning till en viss eller vissa typer av verksamhet.

7.5.1 Något om utredningens direktiv

Av kommittédirektiven framgår att utredningen ska lägga fram lagförslag om en utvidgning av entreprenörsansvaret till andra branscher om det bedöms finnas behov av det. Vid bedömningen av om sådana behov finns ska utgångspunkt tas i att det kan konstateras att

det förekommer arbetslivskriminalitet i branschen och att detta har en koppling till att verksamhet i branschen ofta bedrivs i långa entreprenadkedjor.

Redan mot bakgrund av hur direktiven är formulerade kan det argumenteras för att det i princip ligger utanför utredningens uppdrag att lägga fram ett förslag med innebörd att entreprenörsansvaret för lön utvidgas till att gälla utan begränsning till en viss eller vissa branscher. Direktiven ger uttryck för att det måste kunna fastställas ett verkligt behov av ett entreprenörsansvar i andra enskilda branscher än bygg- och anläggningsbranschen för att förslag om en utvidgning av ansvaret till den branschen ska läggas fram.

Det finns enligt utredningens uppfattning ändå skäl att något diskutera för- och nackdelar med ett ansvar som gäller i alla verksamheter som bedrivs i entreprenadform.

7.5.2 Fördelar med ett ansvar som gäller i all entreprenadverksamhet

Ansvaret skulle generellt kunna motverka arbetslivskriminalitet i tjänstesektorn

Det kan finnas fördelar med ett entreprenörsansvar som gäller oavsett vilken bransch eller typ av verksamhet en entreprenad avser. En fördel med ett entreprenörsansvar som gäller i alla typer av verksamhet som bedrivs i entreprenadform är att det kan förväntas få effekt i fall där det visar sig finnas behov. Det behöver i princip inte på förhand göras någon bedömning av i vilka branscher det typiskt sett finns problem med uteblivna löneutbetalningar och långa entreprenadkedjor. Entreprenörsansvaret skulle aktualiseras i enskilda fall av uteblivna löneutbetalningar från en underentreprenör oavsett i vilken bransch arbetet har utförts och oavsett om verksamhet i den branschen typiskt sett bedrivs i långa entreprenadkedjor eller inte.

I branscher där det typiskt sett inte förekommer långa entreprenadkedjor eller där det inte finns problem med bristande löneutbetalningar hos underentreprenörer skulle ett entreprenörsansvar inte få några större praktiska eller ekonomiska konsekvenser.

Som redogjorts för i kapitel 6 har entreprenörsansvarslagen på ett tillfredsställande sätt uppnått de syften som legat bakom införandet av lagen, bland annat att säkerställa att arbetstagare får ut sin in-

tjänade lön och motverka osund konkurrens. Att det kan finnas behov av åtgärder mot arbetslivskriminalitet även i andra branscher än bygg- och anläggningsbranschen står klart, något utredningen återkommer till senare i detta kapitel. Den ökade försiktigheten och drivkraften att utföra kontroller inför att arbete läggs ut på underentreprenörer borde kunna bidra till att motverka förekomsten av oseriösa företag och arbetslivskriminalitet även inom andra branscher än bygg- och anläggningsbranschen.

Ett entreprenörsansvar som gäller i alla verksamheter kan alltså rent generellt kunna förväntas vara en potentiellt sett effektiv åtgärd för att undvika att oseriösa och ibland rent kriminella företag verkar som underentreprenörer i den svenska tjänstesektorn.

Gränsdragningsfrågor skulle undvikas

En fördel med ett entreprenörsansvar som gäller i alla branscher är att vissa gränsdragningsproblem kring lagens tillämpningsområde skulle undvikas. Från något håll har under arbetet med utvärderingen av entreprenörsansvarslagen lyfts fram att det inte alltid är helt klart vilka typer av arbeten som ryms i begreppet bygg- och anläggningsverksamhet.

Det sägs ha förekommit invändningar från den som ansvaret har riktats mot på den grunden att lönefordran inte avser arbete som omfattas av lagen, trots att arbetet i och för sig har skett inom ramen för en bygg- eller anläggningsentreprenad. Det har uttryckts som ett problem att det i lagens förarbeten inte mer i detalj utvecklas vilka typer av arbeten som omfattas av framför allt begreppet anläggningsverksamhet.

Utredningen har inte tolkat uppdraget så att det inbegriper att närmare belysa och utveckla rena tillämpningsfrågor med koppling till den befintliga lagen. I lagens förarbeten finns beskrivningar som bland annat hänvisar till den katalog av arbeten som finns i bilagan till utstationeringsdirektivet samt till viss svensk lagstiftning där begreppen bygg- respektive anläggningsverksamhet används. Det har inte funnits utrymme eller anledning för utredningen att närmare utveckla hur befintliga delar av lagen ska tolkas och tillämpas framöver. Som sägs i förarbetena får eventuella tolkningsfrågor kring be-

greppet bygg- och anläggningsverksamhet bli en fråga för rättstillämpningen att hantera.

Det kan dock alltså konstateras att en utvidgning av ansvaret till all verksamhet som bedrivs i entreprenadform – inklusive vid uthyrning av arbetstagare om utredningens förslag i kapitel 6 genomförs – skulle innebära att den nu aktuella typen av tillämpningsfrågor normalt inte bör kunna uppstå. Om en utvidgning av ansvaret sker till ytterligare särskilt angivna branscher skulle tvärtom den här typen av tillämpnings- och gränsdragningsfrågor riskera att öka.

7.5.3 Konsekvenserna av ett generellt entreprenörsansvar är svårbedömda

Att det finns ett entreprenörsansvar för lön i just bygg- och anläggningsbranschen har motiverats av de särskilda förhållanden och problem som har konstaterats finnas när det gäller arbetstagares situation, förekomsten av osund konkurrens och bristande ordning och reda i bygg- och anläggningsentreprenader.

Behovet av ett entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsverksamhet har fastställts både på EU-nivå och nationellt. Redan innan entreprenörsansvarslagen trädde i kraft fanns det ett entreprenörsansvar för lön i centrala kollektivavtal med Svenska Byggnadsarbetareförbundet och Byggföretagen som parter. Det får anses visa på en viss samsyn mellan parterna kring att de problem som finns i branschen är kopplade till att verksamhet som omfattas av kollektivavtalen ofta bedrivs med mer eller mindre långa kedjor av underentreprenörer.

Ansvaret enligt entreprenörsansvarslagen innebär att någon annan än arbetsgivaren kan ansvara för att betala lön för arbete som en arbetstagare har utfört enligt anställningsavtalet. Den ansvariga aktören riskerar i slutändan både att få betala för det arbete som en underentreprenör har utfört enligt entreprenadavtalet och för den lön som underentreprenören har brutit i att betala till en arbetstagare.

Att betala lön till arbetstagaren för utfört arbete kan sägas vara det mest grundläggande åliggande en arbetsgivare har i anställningsförhållandet. Att generellt i alla entreprenader lägga över det ansvaret på någon annan i fall där arbetsgivaren bryter mot sin förpliktelse att betala lön skulle vara ett avsteg från grundläggande principer inom arbetsrätten.

Utvärderingen av entreprenörsansvarslagen har gett en bild av att det relativt sällan förekommer att uppdragsgivare och huvudentreprenörer i bygg- och anläggningsbranschen behöver betala ut lön till arbetstagare hos en underentreprenör. I situationer där entreprenörsansvaret kan komma att aktualiseras är det i stället ofta arbetsgivaren som betalar ut lönen till sina arbetstagare, eventuellt efter påtryckningar från uppdragsgivaren eller huvudentreprenören. Några påtagliga ekonomiska eller andra negativa konsekvenser verkar entreprenörsansvaret enligt lagen inte ha medfört.

Det skulle mot den bakgrunden kunna hävdas att ett entreprenörsansvar som gäller oavsett bransch och typ av verksamhet inte riskerar att få några negativa konsekvenser i praktiken. Det ska i det sammanhanget noteras att flera länder inom EES har genomfört ett entreprenörsansvar som gäller utan begränsning till byggverksamhet, se ovan.

Konsekvenserna av ett entreprenörsansvar för lön som gäller i alla entreprenader är dock mycket svårbedömda. Det är inte alls säkert att entreprenörsansvaret i andra branscher skulle få samma effekt och fungera på motsvarande sätt som i bygg- och anläggningsbranschen. Det ska i det sammanhanget påminnas om att ett flertal åtgärder och insatser mot arbetslivskriminalitet har vidtagits i bygg- och anläggningsbranschen under senare år. Vid samtal med företrädare för företag inom branschen har poängterats att entreprenörsansvaret enligt lagen accepteras och hanteras som en del av ett paket bestående av flera andra åtgärder som aktörer i bygg- och bostadsbranschen vid sidan av lagstiftaren har sett som nödvändiga och ändamålsenliga för att motverka osund konkurrens och att arbetstagare behandlas illa.

Mot bakgrund av hur förhållandena har konstaterats vara just inom bygg- och anläggningsbranschen har det ansetts vara ändamålsenligt att ytterst låta någon annan än arbetsgivaren ansvara för att betala ut lön, trots att detta får anses avvika från det som brukar gälla inom både entreprenadjuridiken och arbetsrätten. Enligt utredningens uppfattning bör det rent principiellt på motsvarande sätt krävas ett tydligt fastställt behov i enskilda andra branscher för att en så relativt sett långtgående åtgärd som att införa ett entreprenörsansvar för lön bör införas i respektive bransch.

Det är sammanfattningsvis enligt utredningens uppfattning inte lämpligt att generellt utvidga entreprenörsansvaret till att gälla i alla typer av verksamhet där arbete läggs ut på entreprenad, såvida det

inte noggrant har utretts vilka behov som finns och vilka konsekvenser en sådan generell utvidgning av ansvaret skulle kunna få för tjänstemarknaden i stort och specifikt för berörda branscher. Som konstaterats tidigare måste det också göras en EU-rättslig bedömning av om ett entreprenörsansvar som gäller i alla typer av tjänsteverksamhet är förenligt med EU-rätten, särskilt regleringen som omgärdar den fria rörligheten för tjänster.

Det har inte inom ramen för denna utredning funnits utrymme att göra någon sådan omfattande behovs- och konsekvensbedömning som enligt utredningens uppfattning alltså behövs för att lägga fram förslag om ett entreprenörsansvar som inte gäller i en viss eller i vissa utpekade branscher utan på tjänstemarknaden generellt. Som nämnts ovan är det dessutom tveksamt om det ligger inom ramen för utredningens uppdrag att lägga fram förslag om ett entreprenörsansvar som gäller i hela tjänstesektorn och som alltså kan aktualiseras i samtliga fall där ett visst arbete läggs ut på entreprenad.

7.6 Det saknas för närvarande skäl att utvidga ansvaret till någon ytterligare bransch

Bedömning: Entreprenörsansvarslagen bör inte utvidgas till att gälla i någon ytterligare bransch.

7.6.1 Några utgångspunkter för bedömningen

Som nämnts inledningsvis i detta kapitel har utredningen tolkat uppdraget på så sätt att förslag om en utvidgning av entreprenörsansvaret enligt lagen ska lämnas om eventuella problem med arbetslivskriminalitet i en viss bransch kan kopplas till att verksamhet i branschen ofta bedrivs i långa entreprenadkedjor. I kommittédirektiven anges att de risker som finns kopplade till långa entreprenadkedjor i bygg- och anläggningsbranschen kan finnas även i andra branscher, varvid städbranschen och transportbranschen har pekats ut som branscher som ofta nämns i samband med att arbetslivskriminalitet diskuteras. I det följande redogörs för utredningens överväganden när det gäller om ytterligare enskilda branscher bör omfattas av regleringen om entreprenörsansvar för lön.

Mot bakgrund av hur uppdraget är utformat – där utgångspunkten alltså är att det kan finnas motsvarande behov av ett entreprenörsansvar i andra branscher – finns det skäl att något ytterligare belysa varför det har ansetts vara ändamålsenligt med ett entreprenörsansvar i just bygg- och anläggningsbranschen.

Bygg- och anläggningsbranschen har länge varit drabbad av omfattande arbetslivskriminalitet. Långa entreprenadkedjor anses vara en riskfaktor för svartarbete och bedrägerier liksom för förekomsten av andra typer av brottslighet. I långa entreprenadkedjor minskar insynen och risken för förekomsten av oseriösa företag längre ner i entreprenadleden ökar.⁶ Enligt de myndigheter som samverkar i arbetet mot arbetslivskriminalitet har det i byggbranschen blivit allt vanligare med upplägg med många underentreprenörer för att dölja ansvarsförhållandena på arbetsplatsen.⁷

Situationen med långa kedjor av underentreprenörer i bygg- och anläggningsbranschen kompliceras enligt Arbetsmiljöverket av att dokumentationen kring anställningsförhållandena ofta är bristfällig. Det kan leda till att det är svårt för myndigheten och andra aktörer som utövar tillsyn att kontrollera vem som är arbetsgivare till en viss arbetstagarare, vem som är egenföretagare och vem som i slutändan har ansvaret för arbetsmiljön samt för fullgörandet av andra arbetsvillkor.⁸

Ytterligare en försvårande omständighet när det gäller möjligheten att utöva tillsyn i bygg- och anläggningsentreprenader är att byggarbetsplatserna kan vara väldigt stora och sysselsätta ett mycket stort antal arbetstagarare vid ett och samma tillfälle.

7.6.2 Branscher där arbetslivskriminalitet är särskilt vanligt

Myndigheternas bedömning av vilka branscher som är riskbranscher

Arbetslivskriminalitet har bedömts som ett växande samhällsproblem och regeringen har gett i uppdrag åt Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åkla-

⁶ Se till exempel Brå (2016), s. 182 och Brå (2011), s. 43.

⁷ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 13.

⁸ Arbetsmiljöverket (2012), s. 13.

garmyndigheten att samverka i arbetet mot arbetslivskriminalitet. Myndigheternas uppdrag beskrivs mer utförligt i kapitel 5.

Som en del i arbetet har myndigheterna gjort en gemensam bedömning av vilka branscher som ska anses vara sådana riskbranscher för arbetslivskriminalitet som kräver att myndigheterna arbetar tillsammans för att nå resultat.

Myndigheterna har även rangordnat branscherna utifrån den risk för samhällsskada som finns i respektive bransch, baserat på myndigheternas gemensamma bedömning av vilka branscher som har högst risk för arbetslivskriminalitet i förhållande till antalet anställda i respektive bransch. Som det får förstås avses med samhällsskada antingen att stora ekonomiska summor undanhålls samhället eller att ett stort mänskligt lidande orsakas av ett hänsynslöst utnyttjande av arbetskraft.

Risken för arbetslivskriminalitet som ger samhällsskada har – som något berörts i det föregående – bedömts vara störst i byggbranschen. Därefter följer restaurangbranschen, transportbranschen, städbranschen samt vård, omsorg och sociala tjänster (närmare bestämt personlig assistans och boenden med särskild service), alla sorterade efter fallande risk.

Jord- och skogsbruk, tandvård, kroppsvårdsbranschen (närmare bestämt nagelsalonger), bilvård och avfallshantering bedöms av myndigheterna som riskbranscher men med en lägre risk för arbetslivskriminalitet som ger samhällsskada.⁹

Förekomsten av bristande löneutbetalningar

Entreprenörsansvarslagen har till syfte att gynna en sund marknad med konkurrens på lika villkor och bidra till att motverka att seriösa företag konkurreras ut av oseriösa företag. Ett annat syfte är att skydda arbetstagare i situationer där arbetsgivaren av någon anledning inte betalar ut lön för det arbete som arbetstagaren har utfört.

Enligt de samverkande myndigheternas beskrivning omfattar begreppet arbetslivskriminalitet både handlingar som utgör arbetskraftsexploatering – det vill säga utnyttjande av arbetskraft genom exempelvis oskäligt låga löner, orimliga arbetstider eller dålig arbetsmiljö – och handlingar som utgör olika former av ekonomisk brotts-

⁹ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 4, 7, 8 och 30.

lighet och bedrägerier som bidrar till en osund konkurrens bland företagen på arbetsmarknaden.¹⁰

För att ett entreprenörsansvar som det som finns i entreprenörsansvarslagen ska kunna påverka konkurrensituationen och stärka skyddet för arbetstagarna krävs det att det förekommer att företag som anlitas som underentreprenörer inte betalar ut den lön som en arbetstagare har tjänat in.

Enligt de samverkande myndigheternas beskrivning förekommer det utnyttjande av arbetstagare i de flesta av de branscher som bedöms som riskbranscher för arbetslivskriminalitet som leder till samhällsskada. Utnyttjandena består bland annat i dåliga anställningsförhållanden med låga löner och långa arbetstider. Det förekommer även att arbetstagare helt eller delvis blir utan den lön de har tjänat in och att de i efterhand tvingas betala tillbaka hela eller delar av lönen till arbetsgivaren.¹¹

Mycket av det som framgår av myndigheternas beskrivning av hur arbetstagare utnyttjas har kunnat bekräftas av de företrädare på arbetstagar sidan som utredningen har samtalat med. Det har beskrivits som vanligt att arbetstagare inom transportbranschen och städbranschen kontaktar sina arbetstagarorganisationer med anledning av att de inte har fått ut lön från sina arbetsgivare. Det har dock inte varit möjligt att konkretisera hur stort problemet med obetalda löner är. Inte sällan består de problem som beskrivs också i att arbetstagaren visserligen får sin lön betald men att de lönevillkor som tillämpas är sämre än vad som följer av exempelvis ett tillämpligt kollektivavtal. Det är inte sådana situationer som entreprenörsansvarslagen primärt syftar till att hantera.

Den bild som utredningen har fått är att det företrädesvis är de allra mest utsatta arbetstagarna som riskerar att utnyttjas av oseriösa företag. Det kan handla om arbetstagare som inte är etablerade på den svenska arbetsmarknaden eller i det svenska samhället i stort. Ofta handlar det om utländska medborgare som mer eller mindre tillfälligt befinner sig i Sverige för att arbeta. Det brukar antas att arbetstagare som utnyttjas ofta väljer att inte ställa krav mot arbetsgivaren eller att anmäla missförhållanden. Anledningen till det brukar framför allt vara att arbetstagaren behöver och har beviljats ett

¹⁰ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 4.

¹¹ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 27–31.

arbetstillstånd och behöver en anställning för att uppfylla villkoren i tillståndet eller att arbetstagaren vistas och arbetar illegalt här i landet.

Från ett par av de företrädare för arbetstagarorganisationer som utredningen har träffat har det framförts att förekomsten av oseriösa företag som utnyttjar arbetstagare är vanligare i storstäderna än på mindre orter.

7.6.3 Det är ovanligt med långa entreprenadkedjor i andra branscher

Det saknas statistik om förekomsten av långa entreprenadkedjor

Det saknas statistik om förekomsten av entreprenadkedjor och om hur långa kedjorna brukar vara på den svenska arbetsmarknaden. Inte heller på branschnivå finns det någon statistik som kan läggas till grund för utredningens överväganden. Inom EU finns uppgifter om att användningen av entreprenadkedjor har spridits från bygg- och anläggningsbranschen till andra branscher, såsom anläggningsförvaltning, transport, hotell, köttbearbetning, sjukvård och jordbruk.¹² Utredningen har dock inte tagit del av några uppgifter som beskriver hur långa entreprenadkedjorna i dessa branscher brukar vara eller om längden på kedjorna påverkar förekomsten av arbetslivskriminalitet.

I den senaste lägesbilden för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet anges att städbranschen är en bransch med många entreprenörsled.¹³ Uppgiften har visat sig komma från en kartläggning av städbranschen som Skatteverket genomförde åren 2014 och 2015. Fokus vid kartläggningen låg på att utreda eventuell obeskattad arbetskraft. Under arbetet fanns det en hypotes om att det var vanligt med kedjor av underentreprenörer i städbranschen. Enligt rapporten från Skatteverket grundade sig hypotesen i att städbranschen – i likhet med byggbranschen – kännetecknas av heterogena arbetsuppgifter. Resultatet av kartläggningen visade dock att det i själva verket var ovanligt med kedjor av underentreprenörer i städbranschen.¹⁴

¹² Heinen, A. m.fl. (2017), s. 70 samt Cremers, J. och Houwerzijl, M. (2021), s. 20.

¹³ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 10.

¹⁴ Skatteverket (2015), s. 3, 8 och 9 samt Alfredsson, Arne; avdelningschef för Avdelningen för myndighetsgemensam kontroll, Arbetsmiljöverket, e-post 2023-03-22, utredningsdokument: Komm2023/00359/A 2022:01-2.

Enligt uppgift från en företrädare för Arbetsmiljöverket som utredningen har haft kontakt med har Skatteverkets utredningar från senare tid visat att städföretag lägger ut arbete på andra företag men att det sällan bildas flera led av underentreprenörer. Exempel på tjänster som städföretag ibland lägger ut på underentreprenörer är fönsterputs, mattvätt och annat som kräver specialistkompetens.¹⁵

I ett betänkande från 2017 av Utredningen om arbetsmiljoregler för ett modernt arbetsliv redogörs bland annat för övergripande trender på den svenska arbetsmarknaden, varvid förekomsten av långa entreprenadkedjor behandlas.

I betänkandet konstateras att det förekommer entreprenadkedjor inom andra branscher än bygg- och anläggningsbranschen. Uppgifterna om hur långa entreprenadkedjorna brukar vara hade gått isär beroende på vem utredningen frågade, men det fanns företrädare för både arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer som menade att det är ovanligt med kedjor som går längre än tre led. Det hade för utredningen beskrivits ha blivit allt vanligare att flera entreprenörer anlitas för olika uppdrag sida vid sida i stället för efter varandra i en och samma entreprenadkedja.

Det kunde i betänkandet konstateras att långa entreprenadkedjor vid sidan av byggbranschen framför allt finns i transportbranschen. En typisk entreprenadkedja i transportbranschen beskrevs på följande sätt. Det svenska livsmedelsföretaget A beställer ett transportuppdrag hos transportföretaget B som anlitar åkericentralen C. C vänder sig till det svenska åkeriet D, vilket i sin tur anlitar det utländska åkeriet E, vilket slutligen vänder sig till en i det landet verksam åkare F.¹⁶

Utredningen har varit i kontakt med två studenter vid Lunds universitet som nyligen har genomfört en intervjubaserad granskning av entreprenadkedjorna i den svenska transportbranschen. Även deras studie visar att verksamhet i branschen inte sällan bedrivs med underentreprenörer i flera led.¹⁷

¹⁵ Alfredsson, Arne; avdelningschef för Avdelningen för myndighetsgemensam kontroll, Arbetsmiljöverket, e-post 2023-03-22, utredningsdokument: Komm2023/00359/A 2022:01-2.

¹⁶ SOU 2017:24, s. 118 och 121–124 med hänvisning till Thörnquist, A. (2015), s. 424 och 428.

¹⁷ Okoniewska, J. och Björklund, J.; studenter vid Lunds universitet, e-post 2023-04-15, utredningsdokument: Komm2023/00360/A 2022:01-2.

Arbetsstagar- och arbetsgivarorganisationernas beskrivning av entreprenadkedjorna

Företrädare för arbetsstagarorganisationen Svenska Transportarbetareförbundet och arbetsgivarorganisationen Transportföretagen har i möten med utredningen kunnat bekräfta att det förekommer entreprenadkedjor i transportbranschen. Enligt parterna kan en kedja i åkeribranschen bestå av upp till tre eller fyra entreprenörer.

Ett exempel på en entreprenadkedja för godstransport har beskrivits enligt följande. En varuägare (beställare) sluter ett avtal med en speditör (huvudentreprenör) gällande transport av en vara. Speditören uppdrar åt ett utländskt företag (underentreprenör 1) att transportera varan. När varan har nått Sverige överlämnar det utländska företaget uppdraget till ett svenskt åkeri (underentreprenör 2). Det svenska åkeriet kan i sin tur komma att uppdra åt en egenföretagare (underentreprenör 3) att köra varan till dess slutliga destination i Sverige.

Även i taxiverksamhet förekommer det entreprenadkedjor och en kedja kan enligt uppgift se ut på följande sätt. Ett rikstäckande taxiföretag kan såsom huvudentreprenör uppdra åt lokala företag (underentreprenörer nivå 1) att bedriva verksamheten på olika orter. De lokala företagen kan i sin tur uppdra åt flera egenföretagare (underentreprenörer nivå 2) att utföra transporter. Dessa egenföretagare kan i sin tur låta en eller kanske två ytterligare förare, även dessa egenföretagare (underentreprenörer nivå 3), förfoga över taxibilen för att maximera intäkterna.

För att få en bild av hur entreprenadkedjorna ser ut i städbranschen har utredningen träffat företrädare för arbetsstagarorganisationerna Fastighetsanställdas Förbund och Kommunal samt arbetsgivarorganisationen Almega Serviceföretagen.

Följande beskrivning av entreprenadkedjorna i städbranschen har lämnats. Oftast består entreprenadkedjorna endast av huvudentreprenör och en underentreprenör. Det kan exempelvis vara fråga om en rikstäckande butikskedja (beställare) som uppdrar åt ett städföretag (huvudentreprenör) att städa i samtliga butiker, varefter städföretaget anlitar ett lokalt städföretag (underentreprenör) för att utföra arbetet i en viss butik. Det är ovanligt med entreprenadkedjor med fler än två underentreprenörer. Entreprenadkedjor är vanligare i större städer än på mindre orter.

Utredningen har i möten och samtal med företrädare för andra branscher och företrädare för Landsorganisationen LO undersökt förekomsten av entreprenadkedjor i andra tänkbara riskbranscher för arbetslivskriminalitet. Sammanfattningsvis kan nämnas att den bild som utredningen har fått är att det är ovanligt med entreprenadkedjor i dessa branscher och att det, i den mån det förekommer, är fråga om korta entreprenadkedjor.

Sammanfattande om förekomsten av långa entreprenadkedjor utanför bygg- och anläggningsbranschen

Enligt utredningens bedömning är det inte möjligt att med full säkerhet uttala sig om förekomsten av långa entreprenadkedjor utanför bygg- och anläggningsbranschen. Det kan till exempel finnas företag som bedriver verksamhet i långa entreprenadkedjor utan att det har berörts i de möten och samtal som utredningen har haft med företrädare för olika organisationer och andra aktörer.

Det som kan konstateras är att det inom fler branscher än bygg- och anläggningsbranschen förekommer att arbete läggs ut på entreprenad och att underentreprenörer anlitas. Såvitt utredningen kan bedöma bildas det dock i regel inte så långa entreprenadkedjor som är vanliga i bygg- och anläggningsbranschen. Tvärtom synes det i en typisk entreprenadkedja endast finnas en eller två underentreprenörer.

Undantaget är transportbranschen, där användandet av entreprenadkedjor enligt utredningens mening kan beskrivas som en modell som mer regelmässigt används för att fördela det arbete som ska utföras enligt ett tjänsteavtal. I de exempel från transportbranschen som utredningen har tagit del av förekommer det tre till fyra underentreprenörer i en kedja. Vid längre transporter – kanske företrädesvis vid godstransporter som sträcker sig bortom landets gränser – är det inte otänkbart att det kan bildas längre kedjor än så.

7.6.4 Entreprenadkedjorna har i andra branscher begränsad betydelse för förekomsten av arbetslivskriminalitet

Arbetslivskriminaliteten beskrivs inte bero på långa entreprenadkedjor

Som angetts ovan finns det kedjor med entreprenörer i fler än två till tre led i framför allt bygg- och anläggningsbranschen samt transportbranschen. De entreprenadkedjor som förekommer i övriga branscher som utredningen har tittat närmare på innehåller i regel endast en eller två underentreprenörer.

Vid utredningens samtal med företrädare för såväl arbetsgivar- som arbetstagarorganisationer har det lyfts fram att det inte är långa entreprenadkedjor utan i stället oseriösa företag som är orsaken till att arbetstagare utnyttjas. Företrädare för arbetstagarorganisationer inom både transportbranschen och städbranschen har uppgett att det inte krävs långa entreprenadkedjor för att det ska förekomma dåliga arbetsvillkor, oseriösa företag och arbetslivskriminalitet.

Oberoende av vilken bransch det är fråga om så får det anses vara oomtvistat att den främsta orsaken till arbetskraftsexploatering och annan arbetslivskriminalitet är oseriösa företag som inte följer lagar och avtal. En lång entreprenadkedja med seriösa företag torde kunna fungera problemfritt, likaväl som arbetslivskriminalitet kan förekomma i en kort entreprenadkedja. Den relevanta frågan är enligt utredningens uppfattning i stället om och i så fall hur längden på entreprenadkedjorna påverkar förekomsten av arbetslivskriminalitet i de olika branscherna.

Som nämnts tidigare minskar insynen i långa entreprenadkedjor vilket leder till att risken för förekomsten av oseriösa företag längre ner i entreprenadleden ökar.¹⁸ Enligt rapporter används upplägg med många underentreprenörer för att dölja brottslighet och ansvarsförhållanden på arbetsplatser i byggbranschen.¹⁹ Återigen kan det vara värt att nämna att entreprenörsansvarslagen bara reglerar situationen med obetalda lönefordringar och att det därför är den eventuella påverkan som långa entreprenadkedjor har på arbetstagarnas möjligheter att få ut intjänad lön som är av särskilt intresse.

¹⁸ Se till exempel Brå (2016), s. 182.

¹⁹ Brå (2011), s. 43 och Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 13.

Oklara anställningsförhållanden kan leda till att det är svårt för arbetstagare att kräva ut sin lön

Entreprenörsansvarslagen ger en arbetstagare som arbetar i en entreprenad möjlighet att vända sig till arbetsgivarens uppdragsgivare och under vissa förutsättningar huvudentreprenören i stället för arbetsgivaren i de fall arbetsgivaren inte betalar lön för det arbete som arbetstagaren har utfört.

Det kan finnas flera anledningar till att en arbetstagare skulle föredra att vända sig till en annan entreprenör framför att kräva ut lönen från arbetsgivaren. Sannolikt bör det främsta skälet vara att arbetstagaren bedömer att det finns bättre möjligheter att få ut lönen av någon annan än arbetsgivaren. Det kan även förekomma situationer där arbetstagaren inte ens känner till vem som är arbetsgivare och alltså ansvarar för utbetalning av lönen. Avsaknad av en utpekad arbetsgivare kan leda till att en arbetstagare har svårt att kräva ut sin lön.

Förutsättningarna för att kunna avgöra vem som är arbetsgivare kan tänkas försämrats i en lång kedja av underentreprenörer. Långa entreprenadkedjor och bristfällig dokumentation av anställningsförhållandena i bygg- och anläggningsbranschen leder enligt Arbetsmiljöverket till att det i vissa fall är omöjligt för i vart fall myndigheten och andra aktörer som utövar tillsyn att kontrollera vem som är arbetsgivare till vilken arbetstagare och vem som ansvarar för bland annat löner.²⁰

Det kan vara värt att nämna att uppgifter från personalligare – som normalt ska finnas på svenska byggarbetsplatser och som kan ge ledning i frågan om vilken aktör som har arbetsgivaransvar – i regel inte är tillgängliga för Arbetsmiljöverket. Såvitt utredningen förstår har normalt sett inte heller arbetstagare möjlighet att från en personalligare inhämta uppgifter om vem som är arbetsgivare.

Problematiken kring oklara anställningsförhållanden är inte lika stor i andra branscher som i bygg- och anläggningsbranschen

Vid de möten som utredningen har haft med företrädare för arbetstagarorganisationer inom transportbranschen och städbranschen har utredningen fått uppfattningen att problematiken med oklara anställningsförhållanden inte är lika stor i dessa branscher som i bygg- och

²⁰ Arbetsmiljöverket (2012), s. 13.

anläggningsbranschen. Oklara anställningsförhållanden kan enligt uppgift uppstå exempelvis när utländska medborgare kommer till Sverige i tron om att de ska arbeta för ett visst företag men i stället får anställning i ett annat företag. Anställningsavtal som är skrivna på svenska kan också göra det svårt för den här kategorin arbetstagare att veta bland annat vem som är arbetsgivare.

En annan variant av oklara anställningsförhållanden är så kallade falska egenföretagare. Det handlar om arbetstagare som påstås vara egenföretagare men som i själva verket är anställda. Enligt de samverkande myndigheterna är fenomenet med falska egenföretagare vanligast i byggbranschen. Det är vanligt även i transportbranschen och beskrivs som ett problem också inom bärplockningen.²¹ Upplägg med falska egenföretagare är dock typiskt sett inte sådana att de medför svårigheter för en arbetstagare att avgöra vem ett lönekrav ska riktas mot.

Oklarheter i ansvarsfördelningen torde alltid riskera att förvärras om många aktörer är inblandade. Mot bakgrund av att det är ovanligt med långa entreprenadkedjor i de flesta av de branscher som nu är av intresse – däribland städbranschen – bedöms entreprenadkedjornas påverkan på situationer med oklara anställningsförhållanden dock vara begränsad.

I transportbranschen – den bransch i vilken det förekommer entreprenadkedjor som kan betraktas som långa – orsakas oklarheter kring anställningsförhållanden främst av upplägg med falska egenföretagare. Som nämnts ovan bedöms sådana upplägg inte i sig försämra en arbetstagares möjlighet att veta vem som är ansvarig för att betala ut lön.

Riskerna med långa entreprenadkedjor bedöms inte vara lika stora i andra branscher som i bygg- och anläggningsbranschen

Det saknas uppgifter om att det i andra branscher än bygg- och anläggningsbranschen förekommer upplägg med fler underentreprenörer än arbetet kräver i syfte att hindra insyn och dölja brottslighet.

Det bör även beaktas att byggarbetsplatser kan vara väldigt stora och sysselsätta ett mycket stort antal arbetstagare vid ett och samma tillfälle, vilket i sig är en omständighet som kan medföra att ansvars-

²¹ Arbetsmiljöverket m.fl. (2022), s. 18 och 30 samt Thörnquist, A. (2015), s. 422–424.

fördelningen blir otydlig. Såvitt utredningen förstår förekommer det normalt sett inte så stora arbetsplatser i de andra branscher som bedömts som riskbranscher för arbetslivskriminalitet.

Den information som utredningen har fått från företrädare för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer samt andra organisationer bekräftar den bild som anges i lägesbilden från de myndigheter som samverkar i arbetet mot arbetslivskriminalitet, det vill säga att byggbranschen har en tydlig särställning när det kommer till oreda på arbetsplatserna och den arbetslivskriminalitet som kan kopplas till det.

Mot bakgrund av att problematiken med oreda på arbetsplatserna inte bedöms vara lika svår i andra branscher som i bygg- och anläggningsbranschen samt att de entreprenadkedjor som förekommer vanligtvis är korta kan slutsatsen dras att de risker som finns kopplade till långa entreprenadkedjor i bygg- och anläggningsbranschen åtminstone för närvarande inte förekommer i någon större omfattning i andra branscher.

Inte heller de längre entreprenadkedjor som förekommer i transportbranschen bedöms leda till någon betydande oreda. Så som de olika verksamheterna i branschen har beskrivits utför de olika aktörerna i en kedja ofta tidsmässigt och geografiskt olika delar av den beställda tjänsten. Därtill utförs själva transporten normalt av en arbetstagarare eller – vilket verkar vara relativt vanligt längre ned i kedjan – av en egenföretagare åt gången. Förekomsten av flera underentreprenörer vid utförandet av en transporttjänst bedöms därför inte – på samma sätt som när det gäller bygg- och anläggningsverksamhet – i sig leda till oordning på arbetsplatsen.

Från företrädare för arbetstagarorganisationer inom såväl transportbranschen som städbranschen har det påpekats att det är vanligt att det skapas många korta entreprenadkedjor under en och samma huvudentreprenör och att det kan leda till stor oreda kring ansvarsförhållandena aktörerna emellan.

Utredningen har förståelse för att den beskrivna situationen kan skapa en oreda som gör att det är svårt för arbetstagarare och arbetstagarorganisationer att få en överblick över hur arbetet och ansvaret har fördelats. En ordning med flera korta entreprenadkedjor under en och samma huvudentreprenör i stället för en lång kedja ger dock huvudentreprenören bättre förutsättningar att kontrollera de företag som arbetar som underentreprenörer och får därmed anses vara i

linje med entreprenörsansvarslagens syfte. Lagen syftar som nämnts tidigare bland annat till att motverka att entreprenadkedjorna blir onödigt långa.

7.6.5 Det finns inte skäl att utvidga ansvaret till fler branscher

Som angetts ovan i avsnitt 7.2 motiverades ett entreprenörsansvar för lön i byggverksamhet enligt artikel 12 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet bland annat med att långa entreprenadkedjor är en särskilt utbredd företeelse inom just byggverksamhet. Att det enligt direktivet ska vara fråga om åtgärder som säkerställer ett utökat ansvar för lönefordringar vid kedjor av underentreprenörer framgår av artikel 12.1 och 12.2.

Även i kommittédirektiven påpekas betydelsen av långa entreprenadkedjor. Utredningen har som tidigare nämnts tolkat uppdraget på så sätt att förslag om en utvidgning av lagens tillämpningsområde ska lämnas om eventuella problem med arbetslivskriminalitet i en viss bransch kan kopplas till att verksamhet i branschen ofta bedrivs i långa entreprenadkedjor.

Som kunnat konstateras finns det en relativt samstämmig bild om att de entreprenadkedjor som förekommer i de andra branscher som bedömts som riskbranscher för arbetslivskriminalitet i de flesta fall är korta. Långa entreprenadkedjor förefaller vara en företeelse som förutom i bygg- och anläggningsbranschen förekommer i transportbranschen.

Det är vanligt att det används entreprenadkedjor för att fördela och utföra de arbetsuppgifter som förekommer i transportbranschen. I motsats till övriga branscher som utredningen har tittat på är det inte heller ovanligt att det bildas kedjor som kan betraktas som långa.

Den bild utredningen har fått är dock att det faktum att transporttjänster ofta bedrivs med flera led av underentreprenörer inte tydligt har en koppling till förekomsten av arbetslivskriminalitet i branschen.

Aktörerna i kedjorna utför ofta tidsmässigt och geografiskt olika delar av den beställda tjänsten, där den aktör som brukar kallas speditor kan liknas vid en huvudentreprenör i en bygg- eller anläggningsentreprenad. Den problematik med bristande ordning och reda i bygg- och anläggningsentreprenader som brukar lyftas fram som

ett problem med ett stort antal underentreprenörer på en och samma byggarbetsplats gör sig därmed enligt utredningens uppfattning inte lika starkt gällande i transportbranschen. Utredningen gör sammantaget bedömningen att det inte för närvarande finns skäl att lägga fram förslag om en utvidgning av entreprenörsansvaret till transportbranschen.

Det kan i detta sammanhang nämnas att det under 2022 infördes flera nya bestämmelser som berör yrkesförare i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare. Bestämmelserna syftar till att genomföra en del av det så kallade mobilitetspaketet inom EU och ska bland annat ge bättre arbetsvillkor för yrkesförare samt skapa en mer rättvis konkurrens mellan transportföretagen i den europeiska transportsektorn. Det finns enligt utredningen anledning att utvärdera effekterna av de nya bestämmelserna innan ytterligare lagstiftning övervägs.

När det gäller andra branscher som av de myndigheter som samverkar mot arbetslivskriminalitet har bedömts utgöra riskbranscher har utredningen funnit att det inte är vanligt att verksamhet bedrivs med flera led av underentreprenörer. De problem med arbetslivskriminalitet som finns i dessa branscher kan därför enligt utredningens uppfattning inte anses ha en sådan tydlig koppling till förekomsten av långa entreprenadkedjor att det för närvarande skulle vara en ändamålsenlig och motiverad åtgärd att utvidga ansvaret till att omfatta heller dessa branscher.

8 Förslagets förhållande till EU-rätten och övriga internationella åtaganden

8.1 Förslagen i förhållande till EU-rätten

Bedömning: Förslagen är förenliga med EU-rätten.

Förslaget om ändringar i lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar (entreprenörsansvarslagen) syftar till att entreprenörsansvaret enligt lagen tydligt ska omfatta lönefordringar som uthyrda arbetstagare i en entreprenad har mot sin arbetsgivare, det vill säga ett bemanningsföretag. Utredningen har inte kunnat fastställa huruvida ansvaret redan i dag omfattar uthyrda arbetstagares lön, men har funnit att ordalydelsen i flera bestämmelser i entreprenörsansvarslagen talar emot att så är fallet.

Entreprenörsansvarslagen infördes i första hand i syfte att genomföra artikel 12 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet.¹ Enligt artikeln ska det finnas ett entreprenörsansvar i det som kallas byggverksamhet, enligt definitionen i bilagan till utstationeringsdirektivet.

Utredningen har – av skäl som har redovisats i avsnitt 6.2.4 – bedömt att entreprenörsansvaret i artikel 12 i tillämpningsdirektivet sannolikt omfattar utstationerade uthyrda arbetstagares lön. Det innebär i så fall att det i Sverige som medlemsland ska finnas ett entreprenörsansvar som tydligt omfattar den kategorin arbetstagare

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen) (EUT L 159, 28.5.2014, s. 11–31).

på motsvarande sätt som gäller för arbetstagare som är anställda av en underentreprenör.

Utredningen har bedömt att det under alla förhållanden är förenligt med tillämpningsdirektivet och EUF-fördragets² regler om friheten att tillhandahålla tjänster inom EU att låta det svenska entreprenörsansvaret gälla även när arbetstagare hyrs ut av ett bemanningsföretag för att arbeta i svenska bygg- och anläggningsentreprenader. Ett huvudsakligt skäl till det är att det bedöms finnas samma behov av skydd för arbetstagare som hyrs ut för att arbeta i svenska bygg- och anläggningsentreprenader som för arbetstagare som är anställda av underentreprenörer för att utföra motsvarande arbete. Genom att uthyrda arbetstagares lön tydligt inkluderas i lagens ansvar stärks också genomförandet av artikel 12 i tillämpningsdirektivet, genom att det inte blir möjligt att kringgå lagens entreprenörsansvar genom att utföra arbete enligt ett entreprenadavtal med inhyrda arbetstagare.

Utredningen har mot den bakgrunden gjort bedömningen att de ändringar som föreslås i entreprenörsansvarslagen är proportionerliga i förhållande till de eventuella konsekvenser de kan få för den fria rörligheten för tjänster inom EU.

Förslaget om ändring av 24 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen) syftar till att säkerställa att bland andra utstationerade arbetstagare ska kunna finna information om entreprenörsansvarslagen på Arbetsmiljöverkets hemsida. Förslaget stärker det svenska genomförandet av artikel 5 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet, enligt vilken medlemsstaterna ska se till att information om bland annat arbets- och anställningsvillkor och skyddsregler för arbetstagare som ska tillämpas under en utstationering i landet finns tillgänglig på förbindelsekontorens hemsidor. Enligt 10 § utstationeringslagen ska entreprenörsansvarslagen tillämpas under en utstationering i Sverige.

Förslagen i betänkandet bedöms sammanfattningsvis vara förenliga med EU-rätten.

² Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

8.2 Förslagen i förhållande till Sveriges övriga internationella åtaganden

Bedömning: Förslagen är förenliga med Sveriges övriga internationella åtaganden.

Sverige är bundet av den europeiska sociala stadgan samt flera ILO-konventioner, bland annat konvention (nr 87) angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten och konvention (nr 98) angående tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten. Därutöver är Sverige bundet av den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen gäller som lag i Sverige.³

Förslagen i betänkandet bedöms vara förenliga med ovan nämnda internationella åtaganden. Förslagen innebär i huvudsak att uthyrda arbetstagares lön tydligt omfattas av det lagstadgade entreprenörsansvaret. Möjligheten att förhandla om och reglera frågan om entreprenörsansvar i kollektivavtal påverkas inte av förslagen. Inte heller i övrigt bedöms förslagen påverka förhållanden som har relevans för uppfyllandet av Sveriges internationella åtaganden.

³ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna i entreprenörsansvarslagen och utstationeringslagen ska träda i kraft den 1 januari 2025. Äldre bestämmelser i entreprenörsansvarslagen ska tillämpas på lönefordringar som hänför sig till arbetstagarens arbete i entreprenaden före ikraftträdandet.

De föreslagna ändringarna i lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar (entreprenörsansvarslagen) innebär att uthyrda arbetstagares lön tydligt omfattas av lagens entreprenörsansvar. En del av bakgrunden till att förslagen läggs fram är att det inte klart har gått att fastställa huruvida sådan lön omfattas av lagen i dess nuvarande lydelse.

Det handlar inte om att införa något helt nytt ansvar för lön för entreprenörer i svenska bygg- och anläggningsentreprenader, vilket var fallet när lagen trädde i kraft den 1 januari 2019. Att entreprenörsansvarslagen i dess ändrade lydelse börjar tillämpas bedöms inte påtagligt påverka rättsförhållandet mellan parterna i redan ingångna avtal om uthyrning av arbetstagare. Mot den bakgrunden bör det inte finnas några rättsliga eller principiella hinder mot att lagen i princip tillämpas omedelbart från och med ikraftträdandet.

Det skulle i och för sig kunna hävdas att det är ändamålsenligt att bara lönefordringar som uppstår inom ramen för ett avtal om uthyrning av arbetstagare som har ingåtts efter ikraftträdandet omfattas av de nya reglerna. Bara i sådana fall har entreprenören i egenskap av kundföretag i praktiken kunnat beakta det eventuella nya ansvar som ändringarna innebär inför valet av bemanningsföretag.

En övergångsregel med den innebörden riskerar dock att leda till tillämpningsproblem och sannolikt i enskilda fall till svårigheter att avgöra när ett visst relevant avtalsförhållande mellan bemanningsföretaget och entreprenören har inletts. En sådan övergångsregel skulle också innebära att uthyrda arbetstagares skydd enligt lagen under en relativt lång tid framöver kan bli beroende av hur avtalsförhållandet mellan arbetstagarens arbetsgivare och den entreprenör som har hyrt in arbetstagaren ser ut i det enskilda fallet.

Sammantaget anser utredningen att entreprenörsansvarslagen i dess ändrade lydelse bör börja tillämpas oberoende av när avtalet om uthyrning av arbetstagare mellan arbetstagarens arbetsgivare (bemanningsföretaget) och kundföretaget (uppdragsgivaren vid tillämpning av lagen) har träffats. Det bör alltså inte införas någon särskild övergångsregel som innebär att bara lön som en arbetstagare har tjänat in inom ramen för ett avtal om uthyrning av arbetstagare som har träffats från och med ikraftträdandet ska omfattas av ansvaret.

För att något mildra konsekvenserna av att nya regler börjar gälla och i vissa fall kan komma att bli tillämpliga även på befintliga avtal om uthyrning av arbetstagare bör dock ett något senare ikraftträdandedatum väljas än det tidigaste datum som skulle vara möjligt utifrån hur en kommande lagstiftningsprocess kan se ut. Enligt utredningens uppfattning är det lämpligt att de förslagna ändringarna i entreprenörsansvarslagen träder i kraft den 1 januari 2025.

Oavsett när ett avtal om uthyrning av arbetstagare har ingåtts bör enligt utredningens uppfattning entreprenörsansvaret enligt de ändrade bestämmelserna inte omfatta lön som arbetstagaren har tjänat in genom arbete som har utförts före ikraftträdandet. Det är ändamålsenligt att de ändrade reglerna bara tillämpas på lön som kan hänföras till arbete som arbetstagaren har utfört under kundföretagets kontroll och ledning från och med ikraftträdandet. Ett lämpligt sätt att utforma en övergångsregel med den innebörden är enligt utredningens uppfattning att äldre bestämmelser ska tillämpas på lön som kan hänföras till arbete som har utförts före ikraftträdandet.

Eventuella tvister om huruvida en uthyrd arbetstagares lön som har tjänats in genom arbete som har utförts före ikraftträdandet omfattas av lagens entreprenörsansvar får alltså övergångsvis bedömas utifrån entreprenörsansvarslagens lydelse innan ändringarna i 1, 3, 7 och 13 §§ trädde i kraft.

När det gäller den föreslagna ändringen i 24 § utstationeringslagen saknas enligt utredningens uppfattning skäl att välja ett annat ikraftträdandedatum. Även den ändringen bör alltså träda i kraft den 1 januari 2025. Det bedöms i fråga om det förslaget inte behövas någon särskild övergångsregel.

10 Konsekvenser

10.1 Uppdraget

Enligt kommittédirektiven ska utredningen allsidigt och grundligt analysera, bedöma och kostnadsberäkna konsekvenserna av föreslagna lagändringar. Redovisningen ska ske i enlighet med kommittéförelagningen (1998:1474). Särskilt ska administrativa, organisatoriska och ekonomiska konsekvenser för företag och arbetsmarknadens parter belysas, liksom konsekvenser för arbetstagare. Förslagen ska belysas ur ett jämställdhetsperspektiv. Utredningen ska göra en samhällsekonomisk analys av förslagen och beskriva de avvägningar som har gjorts.

10.2 Förslaget om ändringar i entreprenörsansvarslagen

10.2.1 Några utgångspunkter för konsekvensanalysen

I betänkandet föreslås ändringar i lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar (entreprenörsansvarslagen). Entreprenörsansvarslagen har varit i kraft i drygt fyra år och innebär att uppdragsgivaren och ytterst huvudentreprenören i en bygg- eller anläggningsentreprenad i Sverige kan bli skyldig att betala lön till arbetstagare hos en underentreprenör som inte själv senast på förfalldagen har betalat lönen.

Utredningens förslag till ändringar av lagen innebär att en entreprenör i en bygg- eller anläggningsentreprenad kan bli ansvarig för att betala lön till arbetstagare hos ett bemanningsföretag som har hyrt ut arbetstagaren för att arbeta i entreprenaden. Förutsättningarna för att någon högre upp i entreprenadkedjan ska kunna hållas ansvarig för lönen föreslås vara desamma som gäller i dag när en entreprenör anlitar en annan entreprenör för att utföra arbete enligt

entreprenadavtalet. Några förslag om ändringar i den grundläggande uppbyggnaden av det befintliga entreprenörsansvaret enligt lagen läggs inte fram.

Som närmare beskrivs i avsnitt 6.2.4 är det – bland annat utifrån vissa förarbetsuttalanden som gjordes när lagen togs fram – inte utslutet att ansvaret enligt lagen redan i dag omfattar lön som bemanningsföretag underlåter att betala till sina arbetstagare. Företrädare för några företag samt för arbetstagarorganisationer har till utredningen uppgett att de har uppfattat det som att även uthyrda arbetstagare i en bygg- eller anläggningsentreprenad har samma skydd som andra arbetstagare, även om den nuvarande ordalydelsen i flera av lagens paragrafer snarast talar emot att så är fallet.

Frågan har hittills – såvitt utredningen känner till – inte ställts på sin spets och har inte varit föremål för prövning i domstol. Från arbetstagsarsidan har dock lyfts fram att det förekommer att företag som krav enligt entreprenörsansvaret riktas mot gör gällande att ansvaret inte gäller när den arbetsgivare som inte har betalat ut lön är ett bemanningsföretag.

Det är inte heller enligt ordalydelsen i artikel 12 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet¹ – som entreprenörsansvarslagen syftar till att genomföra i Sverige – helt tydligt huruvida entreprenörsansvaret bara omfattar lön till arbetstagare som är anställda hos någon som själv har åtagit sig att utföra arbete enligt ett entreprenadavtal. Utredningen har gjort bedömningen att också lön till utstationerade uthyrda arbetstagare sannolikt omfattas av entreprenörsansvaret enligt tillämpningsdirektivet. Om den bedömningen är riktig så är det enligt direktivets artikel 12.2 i princip obligatoriskt för Sverige att ha ett entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsbranschen som skyddar uthyrda arbetstagare på motsvarande sätt som andra arbetstagare i bygg- och anläggningsentreprenader.

När det gäller konsekvenserna av de föreslagna ändringarna i entreprenörsansvarslagen bör alltså hållas i minnet att de inte helt säkert kan sägas ändra rättsläget, men de tydliggör under alla förhållanden att uthyrda arbetstagare i bygg- och anläggningsentreprenader i Sverige skyddas på samma sätt som arbetstagare som har anställts direkt av

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen) (EUT L 159, 28.5.2014, s. 11–31).

en underentreprenör i entreprenaden. En utgångspunkt för konsekvensbeskrivningen är vidare att ändringarna innebär att Sverige som medlemsland i EU på ett tydligare sätt genomför artikel 12 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet på ett korrekt sätt.

10.2.2 Konsekvenser för arbetstagare

Om förslagen genomförs kommer uthyrda arbetstagares lön att tydligt omfattas av entreprenörsansvaret enligt lagen, något som innebär att skyddet för den kategorin arbetstagare stärks. Vissa gränsdragningsproblem undviks också, exempelvis i fall där en entreprenör både hyr in maskiner och personal från ett och samma företag och där det kanske inte alltid är helt klart om det handlar om ett avtal om entreprenad eller ett avtal om uthyrning av arbetstagare. Det kommer inte vara möjligt för den som ansvaret riktas mot att med framgång använda att en viss situation inte omfattas av lagen därför att arbetstagarens arbetsgivare inte är en underentreprenör utan ett bemanningsföretag.

Det är svårt att säga något säkert om hur många arbetstagare som kan komma att beröras. Utredningen har inte kunnat finna eller ta fram någon statistik över förekomsten av bemanningsföretag i svenska bygg- och anläggningsentreprenader eller om vilken andel av arbetskraften som typiskt sett är uthyrd från sådana företag. Bland Almega Kompetensföretagens medlemmar hyr enligt uppgift ett hundratal medlemsföretag ut arbetstagare för att arbeta i bygg- och anläggningsverksamhet, men det handlar om ett relativt sett fåtal arbetstagare. Uppskattningsvis runt 1 000 årsarbetare hyrs ut från bemanningsföretag som är medlemmar hos organisationen.

Anekdotiskt har utredningen fått en bild av att det är särskilt vanligt att arbetskraft hyrs in när mindre kvalificerat arbete ska utföras i entreprenaden, som rivning, byggstädning och ställningsbyggande. I dessa fall sägs det inte vara ovanligt att bemanningsföretaget är etablerat i något annat land än Sverige och inte medlem i någon svensk arbetsgivarorganisation. Av den anledningen kan det förväntas att ändringarna särskilt berör arbetstagare som har en svagare anknytning till den svenska arbetsmarknaden än genomsnittet och som kanske typiskt sett ofta är anställda av bemanningsföretag som anlitas av någon aktör längre ned i entreprenadkedjan.

10.2.3 Konsekvenser för arbetsmarknadens parter

Förslagen bedöms få positiv påverkan på arbetstagarorganisationer som har medlemmar som arbetar i bemanningsföretag som verkar i bygg- och anläggningsbranschen. Genom att entreprenörsansvaret tydligt omfattar även uthyrda arbetstogares lön blir det också tydligt att dessa organisationer har rätt att företräda sina medlemmar på det sätt som följer av lagen. Organisationerna kommer att med rättslig verkan kunna underrätta kundföretaget och – i förekommande fall – huvudentreprenören för att initiera ett betalningsansvar enligt lagen och får med stöd av lagen bland annat en förhandlingsrätt mot dessa aktörer i frågor som omfattas av lagen.

De föreslagna lagändringarna bedöms inte få några påtagliga konsekvenser för antalet tvister mellan parterna på arbetsmarknaden. Utredningen har funnit att tvister enligt entreprenörsansvarslagen hittills har varit få. Förslagen bör om de genomförs tvärtom medföra att en potentiellt sett tvistedrivande osäkerhet kring frågan om uthyrda arbetstogares lön omfattas av entreprenörsansvarslagen elimineras. Förslagen kan under alla förhållanden inte antas innebära att antalet tvister som parterna kan behöva hantera inom ramen för tvisteförhandlingssystemet ökar.

10.2.4 Konsekvenser för företag och på konkurrensförhållanden

Ansvar för lön brukar stanna hos arbetsgivaren

Tanken med entreprenörsansvaret enligt lagen är att en entreprenör i en bygg- eller anläggningsentreprenad ska riskera negativa ekonomiska konsekvenser om en underentreprenör som har anlåtats sedermera visar sig inte göra rätt för sig när det gäller att betala lön till sina arbetstogare för arbete i entreprenaden. Huvudentreprenören har det övergripande och yttersta ansvaret för att arbetstogare som arbetar i entreprenaden får ut lön för sitt arbete, något som kan innebära kostnader för lön som egentligen någon annan är skyldig att betala till arbetstogaren.

Ansvar är dock, bland annat genom reglerna om när betalningsansvar uppstår och om regress, uppbyggt så att kostnaden slut-

ligen ska hamna hos arbetsgivaren, det vill säga den som från början har haft skyldigheten att betala lön.

Utredningens utvärdering av entreprenörsansvarslagen har gett bilden av att entreprenörsansvaret sällan innebär att uppdragsgivare eller huvudentreprenörer faktiskt betalar lön enligt ansvaret. Främst har lagen haft funktionen som ett verktyg för fackliga organisationer att se till att arbetsgivaren själv betalar ut den lön som har förfallit till betalning. Antingen sker det genom att arbetstagarorganisationen påtalar för arbetsgivaren att organisationen avser att vända sig mot uppdragsgivaren med en underrättelse enligt lagen om inte arbetsgivaren snabbt betalar ut lönen. I andra fall sker mer informella kontakter med uppdragsgivaren eller huvudentreprenören, som resulterar i att någon av dessa sätter press på arbetsgivaren att betala ut lönen utan att entreprenörsansvarslagen formellt behöver tillämpas.

Små konsekvenser för kundföretag och huvudentreprenörer

Några påtagliga administrativa eller ekonomiska konsekvenser kopplade till entreprenörsansvaret verkar inte – annat än möjligen inledningsvis – ha uppstått för företag som uppträder som uppdragsgivare eller huvudentreprenörer i svenska bygg- och anläggningsentreprenader. Entreprenörsansvaret enligt lagen ses av företagen i bygg- och anläggningsbranschen som en av flera åtgärder som på senare tid har vidtagits för att motverka arbetslivskriminalitet och som sammantagna kan medföra en viss ökad administration och drivkrafter för ändrade arbetssätt hos företagen.

Twister om entreprenörsansvaret eller någon annan skyldighet enligt lagen verkar också ha varit ovanliga. Sedan entreprenörsansvarslagen trädde i kraft har såvitt utredningen känner till endast ett fall varit uppe till prövning i domstol. Det målet handlade inte om skyldigheten att betala i enlighet med entreprenörsansvaret, utan om frågan om en arbetstagarorganisation i ett visst fall med stöd av lagen hade haft rätt till förhandling med en aktör över arbetsgivaren i entreprenadkedjan.²

Det kan förväntas att entreprenörsansvaret i praktiken får samma funktion i fall där den arbetsgivare som inte betalat ut lön senast på förfallodagen är ett bemanningsföretag som när det är en under-

² Se avsnitt 3.3.5 och AD 2021 nr 27.

entreprenör. Även när arbetsgivaren är ett bemanningsföretag kan det förväntas att entreprenörsansvaret främst används vid kontakter och kanske förhandlingar för att få arbetsgivaren att själv betala ut lönen utan att något formellt förfarande enligt lagen behöver inledas.

De ekonomiska, administrativa och organisatoriska konsekvenserna för kundföretag och huvudentreprenörer av att lön för uthyrd personal i bygg- och anläggningsentreprenader enligt förslaget tydligt omfattas av entreprenörsansvaret bedöms därför vara små. Eventuella organisatoriska och andra konsekvenser av entreprenörsansvaret som redan har hanterats av företag som verkar inom bygg- och anläggningsbranschen i Sverige bör vara ändamålsenliga för att hantera ett ansvar som gäller även i förhållande till anställda hos bemanningsföretag.

Konsekvenser för bemanningsföretag

Enskilda bemanningsföretag som hyr ut personal för arbete i bygg- och anläggningsentreprenader kommer inte att ges något ökat ansvar genom de föreslagna ändringarna. Det är uteslutande företag som anlitar ett bemanningsföretag samt huvudentreprenören i entreprenader där bemanningsföretag förekommer som direkt berörs av förslaget, genom att företagen kan bli ansvariga att betala lön till bemanningsföretagets arbetstagare. Ansvaret kan aktualiseras om bemanningsföretaget i egenskap av arbetsgivare har brustit i sin skyldighet att senast på förfallodagen betala ut lön till någon eller några av sina arbetstagare.

Det kan tänkas att ett tydligt ansvar även för uthyrda arbetstagens lön innebär att det framstår som mindre fördelaktigt att anlita bemanningsföretag i bygg- och anläggningsentreprenader jämfört med att utföra arbetet med egen arbetskraft. Indirekt kan alltså bemanningsföretag – såväl utländska som svenska – komma att påverkas negativt genom en mindre efterfrågan på bemanningstjänster på den svenska bygg- och anläggningsmarknaden.

Risken för sådana konsekvenser ska emellertid inte överdrivas. Som nyss nämnts har entreprenörsansvaret – enligt den bild utredningen har fått under arbetet med att utvärdera entreprenörsansvarslagen – hittills inte fått några påtagligt negativa ekonomiska konsekvenser för företag i bygg- och anläggningsbranschen.

Lagen har – tillsammans med ett flertal andra åtgärder mot arbetslivskriminalitet – inneburit att företag högre upp i entreprenadkedjan har blivit försiktigare och mer noggranna inför beslut att anlita ett visst företag, men det verkar inte ha påverkat företagens generella benägenhet att lägga ut visst arbete på entreprenad i fall där det av kvalitets- eller effektivitetsskäl är befogat att göra så. Det kan inte förväntas att några mer långtgående förändringar i företags handlingsmönster kommer att ske på grund av att entreprenörsansvaret tydligt omfattar även uthyrda arbetstagares lön.

Enligt uppgift är runt 40 bemanningsföretag som hyr ut arbetskraft till bygg- och anläggningsverksamhet medlemmar i Byggföretagen. Genom att dessa företag redan omfattas av ett kollektivavtalsreglerat entreprenörsansvar bör inte förslagen om ett förtydligt ansvar för uthyrda arbetstagares lön enligt det lagreglerade ansvaret få några negativa konsekvenser.

Det får också antas att den ökade ekonomiska risk som ett entreprenörsansvar innebär normalt inte påverkar benägenheten att anlita i Sverige välkända bemanningsföretag eller bemanningsföretag som är medlemmar i exempelvis branschorganisationen Almega Kompetensföretagen. En eventuell ökad försiktighet från aktörer högre upp i entreprenadkedjorna till följd av de föreslagna ändringarna kan förväntas främst komma att iaktas i förhållande till mindre bemanningsföretag och särskilt bemanningsföretag som är etablerade i andra länder än Sverige.

Något utrymme att göra ansvaret mer begränsat i förhållande till arbetsgivare som är småföretag finns enligt utredningens uppfattning inte enligt den EU-rättsliga lagstiftning som rör entreprenörsansvaret. Det har alltså bedömts saknas möjlighet att föreslå en begränsning av ansvaret i syfte att mildra eventuella negativa konsekvenser som förslagen kan få för bemanningsföretag under en viss storlek när det gäller att komma i fråga för uppdrag i bygg- och anläggningsentreprenader i Sverige.

Förslagen kan främja en sund konkurrens

Ett syfte med entreprenörsansvaret är att värna en sund konkurrens mellan företag som typiskt sett förekommer som underentreprenörer i bygg- och anläggningsbranschen. Tillåts företag att konkurrera med

ett lägre pris som möjliggörs genom att arbetstagare behandlas illa – exempelvis genom att lön inte betalas ut för utfört arbete – riskerar företag som följer gällande lagar och regler att konkurreras ut.

Genom de föreslagna ändringarna kommer ansvaret enligt entreprenörsansvarslagen att vara detsamma oavsett om den arbetstagare som inte har fått ut sin lön har arbetat i en bygg- eller anläggningsentreprenad som anställd hos ett entreprenadföretag eller hos ett bemanningsföretag. Det kommer inte att vara möjligt för underentreprenörer i en bygg- eller anläggningsentreprenad att sätta entreprenörsansvaret ur spel genom att hyra in personal i stället för att utföra arbetet med egen anställd personal.

De föreslagna ändringarna kan alltså förväntas stärka möjligheten för företag som sköter sina åligganden som arbetsgivare att komma i fråga för uppdrag som underentreprenör i svenska bygg- och anläggningsentreprenader. De föreslagna ändringarna bör alltså kunna främja en sund konkurrens i bygg- och anläggningsbranschen.

10.2.5 Konsekvenser i förhållande till EU-rätten

När det gäller den samlade bedömningen av de föreslagna ändringarnas förenlighet med EU-rätten hänvisas till kapitel 8. Här kan emellertid upprepas att utredningen har gjort bedömningen att det med stor sannolikhet följer av EU-rätten att det ska finnas ett entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsbranschen även för utyrda arbetstagares lön.

Det har tidigare i detta betänkande konstaterats att EU-kommissionen har inlett överträdelseärenden mot länder som – till skillnad mot bland andra Sverige – har infört ett entreprenörsansvar som uteslutande gäller i förhållande till utstationerade arbetstagares lön, se kapitel 4. EU-kommissionens tolkning av artikel 12 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet är att ansvaret ska gälla både utstationerad och inhemsk arbetskraft och att det ska tillämpas på samma sätt oavsett vilken situation det handlar om.

Det har mot den bakgrunden enligt utredningens uppfattning inte funnits något utrymme enligt EU-rätten att låta de föreslagna ändringarna uteslutande gälla vid utstationering av utyrda arbetstagare. Tillämpningsskäl talar också för att entreprenörsansvaret bör gälla för såväl utstationerade som inhemska arbetstagares lön oavsett

om det företag som brister i skyldigheten att betala lön är ett entreprenadföretag eller ett bemanningsföretag.

10.2.6 Konsekvenser för det allmänna

Ansvar enligt entreprenörsansvarslagen syftar bland annat till att motverka att oseriösa aktörer anlitas i svenska bygg- och anläggningsentreprenader och till att främja en sund konkurrens i branschen. Företag som har som upplägg att konkurrera osunt genom att underlåta att betala ut lön kan generellt sett förväntas bryta även mot de åligganden som gäller i förhållande till det allmänna, som att betala in lagstadgade skatter och sociala avgifter. En underlåtenhet att betala lön som har förfallit till betalning innebär normalt att även skyldigheten att betala exempelvis preliminär skatt på beloppet till Skatteverket åsidosätts.

Entreprenörsansvaret innebär normalt att den ansvariga aktören blir skyldig att betala skatt och sociala avgifter på beloppet. Även i fall där entreprenörsansvaret används mer informellt för att förmå arbetsgivaren att betala ut lönen bör detta leda till att också skatt och sociala avgifter baserade på lönebeloppet i högre utsträckning kommer in till Skatteverket.

Ansvar enligt lagen kan också leda till färre fall där staten får betala ut lönen inom ramen för den statliga lönegarantin, genom att uppdragsgivaren eller huvudentreprenören betalar lönen enligt ansvaret.

Ett väl fungerande och ändamålsenligt utformat entreprenörsansvar bör alltså kunna ha positiva ekonomiska konsekvenser även för det allmänna. Att entreprenörsansvaret föreslås tydligt omfatta även uthyrda arbetstagares lön bör stärka entreprenörsansvarets funktion, inte bara genom att ansvaret teoretiskt sett kan göras gällande i fler situationer jämfört med i dag utan även genom att det blir svårare för oseriösa aktörer att kringgå ansvaret genom att personal hyrs in i stället för att anställas direkt av en entreprenör.

Några negativa effekter för det allmänna bedöms förslagen inte innebära. Som nämnts ovan är tvister om entreprenörsansvaret ovanliga, vilket innebär att det faktum att ansvaret tydligt kommer att omfatta även uthyrda arbetstagares lön inte kan förväntas få några påtagliga konsekvenser för domstolsväsendet. Förslagen bedöms heller inte

på något påtagligt sätt påverka bostadsbyggandet i Sverige. Några sådana konsekvenser av entreprenörsansvaret enligt lagens utformning i dag har utredningen inte uppmärksammat.

10.2.7 Konsekvenser i övriga hänseenden

Bygg- och anläggningsbranschen hör till de branscher som får anses vara mansdominerade, vilket innebär att ändringar i entreprenörsansvarslagen i praktiken kan förväntas påverka män i högre utsträckning än kvinnor. Förslagets utformning bedöms dock inte i sig få några konsekvenser när det gäller jämställdheten mellan kvinnor och män.

De föreslagna ändringarna kan som nämnts ovan förväntas få störst konsekvenser för arbetstagare som hyrs ut till kundföretag längre ned i entreprenadkedjorna för att utföra jämförelsevis okvalificerade arbetsuppgifter. Det bör inte vara ovanligt att dessa arbetstagare ofta har en svagare förankring och ställning på den svenska arbetsmarknaden, exempelvis genom att de nyligen har kommit till Sverige för att etablera sig som arbetstagare och i samhället eller inte alls har någon avsikt att etablera sig som arbetstagare här i landet. Genom att den kategorin arbetstagares situation stärks genom förslagen så främjas också – åtminstone på marginalen – uppfyllandet av de integrationspolitiska målen, där bland annat arbetstagare ska ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Förslagen bedöms inte innebära några konsekvenser för det kommunala självstyret eller för den personliga integriteten.

10.3 Förslaget om ändring i utstationeringslagen

Förslaget om ändring i 24 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare (utstationeringslagen) innebär ett förtydligande av att Arbetsmiljöverket i egenskap av förbindelsekontor ska informera om sådana bestämmelser om skydd för arbetstagare som kan bli tillämpliga vid en utstationering i Sverige.

Enligt paragrafens nuvarande ordalydelse omfattar informationskyldigheten de ”arbets- och anställningsvillkor” som kan bli tillämpliga vid en utstationering. Entreprenörsansvarslagen innehåller

inte några bestämmelser som primärt rör förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare, vilket är det förhållande som i regel förknippas med begreppet arbets- och anställningsvillkor. Entreprenörsansvarslagen ger arbetstagaren rättigheter gentemot arbetsgivarens uppdragsgivare eller huvudentreprenören men inte den egna arbetsgivaren, förutom när det gäller rätten till information enligt 18 §.

I propositionen med förslag till det som kom att bli entreprenörsansvarslagen gjordes bedömningen att Arbetsmiljöverkets informationskyldighet enligt 24 § utstationeringslagen i dess nuvarande lydelse skulle komma att omfatta även entreprenörsansvarslagen när den trädde i kraft, något som utredningen också har funnit stöd för i 3 och 4 §§ förordningen (2017:319) om utstationering av arbetstagare (utstationeringsförordningen) läst mot artikel 5 i tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet. När utredningen inledde sitt arbete fanns inte någon sådan information på Arbetsmiljöverkets hemsida om utstationering. Förslaget om ändring i 24 § syftar till att ge Arbetsmiljöverket ett tydligt stöd för att informationen ska tas fram och offentliggöras på myndighetens hemsida. Utredningen har haft en dialog med myndigheten kring denna fråga.

Några påtagliga ekonomiska konsekvenser för Arbetsmiljöverket eller det allmänna i övrigt kan inte förutses till följd av att lagen förtydligas på det sätt som föreslås. Som sagt har lagstiftaren ansett att entreprenörsansvarslagen redan omfattas av informationskyldigheten enligt 24 § utstationeringslagen respektive 3 och 4 §§ utstationeringsförordningen.

Att information om entreprenörsansvarslagen finns tillgänglig på Arbetsmiljöverkets hemsida har utredningen bedömt kunna få positiva konsekvenser för arbetstagare som typiskt sett är mer utsatta på den svenska bygg- och anläggningsmarknaden. Det kan för arbetstagare som kanske inte är bekanta med den svenska rättsordningen eller svenska samhällsstrukturer vara svårt att ta reda på vilka rättigheter som finns för arbetstagare i förhållande till arbetsgivaren eller andra aktörer vid arbete här i landet. Att information om entreprenörsansvarslagen finns på Arbetsmiljöverkets hemsida om vad som gäller vid en utstationering i Sverige kan förväntas underlätta för den kategorin arbetstagare att få information om lagen och därmed en möjlighet att åberopa lagen i fall där arbetsgivaren underlåter att betala lön. Det är alltså främst denna kategori arbetstagare som bedöms i praktiken beröras av den föreslagna ändringen.

I övrigt bedöms inte förtydligandet i 24 § utstationeringslagen få några konsekvenser i något av de avseenden som ska belysas enligt uppdraget.

11 Författningskommentar

11.1 Lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare

24 §

Arbetsmiljöverket är förbindelsekontor och ska

1. tillhandahålla information om de arbets- och anställningsvillkor *samt de bestämmelser om skydd för arbetstagare* som kan bli tillämpliga vid en utstationering i Sverige, och

2. hjälpa till med information om kontaktfunktioner hos arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer samt information om sådana kollektivavtalsvillkor som avses i 15, 16 och 19 §§ eller som annars kan bli tillämpliga.

Arbetsmiljöverket ska samarbeta med motsvarande förbindelsekontor i andra länder inom EES och i Schweiz.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vad informationen enligt första stycket ska innehålla och hur den ska vara utformad.

I paragrafens *första stycke* har gjorts ett tillägg om att Arbetsmiljöverket i egenskap av förbindelsekontor enligt lagen ansvarar för att tillhandahålla information om bestämmelser om skydd för arbetstagare. Syftet med ändringen är att informationsskyldigheten tydligt ska omfatta bland annat lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar (entreprenörsansvarslagen).

Att entreprenörsansvarslagen ska tillämpas vid en utstationering i Sverige följer av 10 §. Enligt gällande ordalydelse omfattar informationsskyldigheten enligt 24 § de arbets- och anställningsvillkor som kan bli tillämpliga vid en utstationering här i landet. Genom tillägget till paragrafen omfattar informationsskyldigheten uttryckligen även bestämmelser som inte självklart omfattas av begreppet arbets- och anställningsvillkor, men som syftar till att ge arbetstagare skydd i olika hänseenden. Informationsskyldigheten omfattar därmed tydligt även

regler som ger andra än arbetsgivaren skyldigheter i förhållande till utstationerade arbetstagare, vilket är fallet när det gäller ansvaret för lönefordringar enligt entreprenörsansvarslagen.

Det är tänkbart att det finns andra lagregler som ger utstationerade arbetstagare rättigheter och som på motsvarande sätt inte självklart omfattas av tillämpningsområdet för 24 § i dess nuvarande lydelse. Tillägget till paragrafen innebär att även sådana regler tydligt omfattas av informationsskyldigheten, förutsatt att de enligt lagen ska tillämpas vid en utstationering i Sverige. Utredningen har inte sett något behov av att närmare kartlägga vilka eventuella andra sådana regler som träffas av ändringen.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.6.

11.2 Lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar

Övergripande kommentar

Ändringarna innebär sammantagna att utlyrda arbetstagares lön tydligt omfattas av lagens entreprenörsansvar under i övrigt samma förutsättningar som gäller när arbetstagaren är anställd hos och arbetar för en underentreprenör. Det sker genom ett tillägg i 1 § om lagens innehåll, ett nytt andra stycke i 3 § om definitioner, ett tillägg i 7 § om uppdragsgivarens ansvar samt ett nytt andra stycke i 13 § om vilka lönefordringar som omfattas av ansvaret.

Samtliga förslag behandlas i avsnitt 6.2.4.

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om en entreprenörs ansvar för lön till en arbetstagare hos en underentreprenör *eller hos ett bemanningsföretag*.

I paragrafen har gjorts ett tillägg om att lagen innehåller bestämmelser om en entreprenörs ansvar för lön även i förhållande till arbetstagare hos ett bemanningsföretag.

3 §

I denna lag avses med

1. huvudentreprenör: den entreprenör som enligt ett avtal med den ursprungliga beställaren av entreprenaden ansvarar för att det arbete som omfattas av avtalet blir utfört, om inte entreprenören i stället är att anse som uppdragsgivare,

2. uppdragsgivare: den entreprenör som har anlitat arbetsgivaren, där arbetstagaren vars lönefordran ansvaret gäller är eller har varit anställd, som underentreprenör för att utföra arbete som omfattas av avtalet mellan huvudentreprenören och den ursprungliga beställaren, och

3. entreprenaden: det arbete som omfattas av avtalet mellan huvudentreprenören och den ursprungliga beställaren.

Med uppdragsgivare likställs en entreprenör som i egenskap av kundföretag enligt 5 § 2 lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare hyr eller har hyrt in arbetstagaren, vars lönefordran ansvaret gäller, av arbetsgivaren för att utföra arbete i entreprenaden.

Paragrafen har fått ett *nytt andra stycke*, enligt vilket en entreprenör som är kundföretag enligt definitionen i 5 § 2 lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare (uthyrningslagen) likställs med uppdragsgivare. Det innebär att en arbetstagare som hyrs ut av ett bemanningsföretag för att under kundföretagets kontroll och ledning arbeta i en bygg- eller anläggningsentreprenad med stöd av lagen kan kräva att få lön från kundföretaget eller – om kundföretaget är en underentreprenör – från huvudentreprenören. Enligt ordalydelsen kan den situationen i dag falla utanför lagen, eftersom definitionen av uppdragsgivare i 3 § 2 förutsätter att arbetstagarens arbetsgivare har anlitats som underentreprenör för att utföra arbete i entreprenaden.

Annorlunda uttryckt innebär det nya stycket att en entreprenör kan bli ansvarig enligt lagen inte bara när avtalet med den arbetsgivare som har underlåtit att betala lön är ett entreprenadavtal utan även när det är ett avtal om uthyrning av arbetstagare. Frågan om en viss lönefordran omfattas av ansvaret avgörs i båda dessa fall genom bland annat en tillämpning av 13 §.

Det nya andra stycket innebär att det som sägs i lagen i fråga om uppdragsgivare ska gälla även när entreprenören är ett kundföretag enligt uthyrningslagen. Det gäller exempelvis vid tillämpningen av de grundläggande förutsättningarna för att betalningsansvar enligt lagen ska inträda, som att kundföretaget ska ha underrättats om fordran enligt 7 §. Kundföretaget ska – för att huvudentreprenörens ansvar

ska aktualiseras enligt 8 § – ha underlåtit att betala lönen eller inte kunnat nås för en underrättelse.

Som andra exempel kan nämnas att ett bemanningsföretag i egen-
skap av arbetsgivare ska ersätta ett kundföretag eller en huvudentre-
prenör som har betalat en lönefordran enligt lagen (16 §) och att
kundföretaget ska anses som arbetsgivare i mål rörande tillämp-
ningen av lagen (20 §).

I fall där det är huvudentreprenören som är kundföretag till ett
bemanningsföretag som underlåter att betala lön innebär det nya
andra stycket att huvudentreprenören kan bli ansvarig enligt de regler
som gäller för uppdragsgivare, se 3 § 1.

7 §

En uppdragsgivare, som har underrättats om att den som är eller har varit
anlitad för att genomföra ett entreprenadavtal *eller för att hyra ut arbets-
tagare för arbete i entreprenaden* inte har betalat lön till en arbetstagar-
e, ansvarar för lönefordran under de förutsättningar som anges i 10, 11, 13 och
14 §§.

I paragrafen har gjorts ett tillägg som innebär att en uppdragsgivare
– under de förutsättningar som i övrigt anges i paragrafen – kan bli
ansvarig även när arbetstagarens arbetsgivare har anlitats för att hyra
ut arbetstagaren för arbete i entreprenaden. Enligt nuvarande lydelse
kan uppdragsgivaren bara bli ansvarig när den arbetsgivare som inte
har betalat lön till arbetstagaren har varit anlitad för att genomföra
ett entreprenadavtal.

Att kundföretag i den mening som avses i 5 § 2 uthyrningslagen
likställs med uppdragsgivare vid tillämpningen av bland annat denna
paragraf följer av det nya andra stycket i 3 §.

13 §

Ansvaret omfattar lönefordringar som har förfallit till betalning och som
avser arbetstagarens arbete för arbetsgivarens räkning i entreprenaden.

I fall där 3 § andra stycket tillämpas omfattar ansvar lönefordringar som
har förfallit till betalning och som avser arbete som arbetstagaren har utfört
under uppdragsgivarens kontroll och ledning i entreprenaden.

Ansvaret gäller inte lönefordringar som arbetstagaren har fått ersättning för på annat sätt.

I ett nytt *andra stycke* behandlas vilken lön som omfattas av entreprenörsansvaret när ett kundföretag, enligt definitionen i 5 § 2 uthyrningslagen, ansvarar som en följd av att företaget likställs med uppdragsgivare genom en tillämpning av den nya 3 § andra stycket. Det handlar alltså om fall där en uthyrd arbetstagare arbetar eller har arbetat under uppdragsgivarens eller – i förekommande fall – huvudentreprenörens kontroll och ledning i en entreprenad och där arbetstagarens arbetsgivare är ett bemanningsföretag enligt definitionen i 5 § 1 uthyrningslagen.

Det har bedömts vara oklart om en lönefordran som en uthyrd arbetstagare har mot sin arbetsgivare redan omfattas av ansvaret enligt 13 § i dess nuvarande ordalydelse. Eftersom det per definition är kundföretaget som utövar kontroll och ledning över arbetstagarens arbete under en uthyrning ligger det nära till hands att vid tillämpningen av paragrafen se det som att arbetstagaren utför arbete för kundföretagets snarare än för arbetsgivarens räkning. Genom det nya andra stycket i 13 § tydliggörs att lön som kan hänföras till sådant arbete omfattas av entreprenörsansvaret, vilket innebär att kundföretaget kan ansvara för att betala lönefordran om bemanningsföretaget inte betalar lönen.

Entreprenörsansvaret omfattar – på motsvarande sätt som gäller när arbetstagaren arbetar för sin arbetsgivares räkning – bara lönefordringar som avser den uthyrda arbetstagarens arbete i den aktuella entreprenaden, jfr. prop. 2017/18:214 s. 129. Paragrafens andra stycke innebär ytterligare en begränsning, eftersom bara lönefordringar för arbete som omfattas av avtalet mellan entreprenören i egenskap av kundföretag och det bemanningsföretag som har hyrt ut arbetstagaren för att arbeta i entreprenaden omfattas av ansvaret. Har en arbetstagare hyrts ut till flera kundföretag i en och samma entreprenad ansvarar alltså respektive kundföretag bara för den del av arbetstagarens lönefordran som hänför sig till det arbete som utförts under respektive företags kontroll och ledning.

Som en följd av införandet av det nya andra stycket bildar det nuvarande andra stycket i paragrafen i stället ett nytt tredje stycke utan någon ändring i sak.

Ikraftträdande och övergångsregler

- 1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.*
- 2. För lönefordringar som avser arbete som arbetstagaren har utfört före ikraftträdandet tillämpas äldre bestämmelser.*

Ändringarna träder i kraft den 1 januari 2025. Övergångsvis gäller att lagens lydelse enligt äldre bestämmelser ska tillämpas på lönefordringar som hänför sig till arbete som arbetstagaren har utfört före ikraftträdandet. Huruvida en uttyrd arbetstagares lön i sådana fall omfattas av entreprenörsansvaret bedöms alltså enligt lagen i dess lydelse före ikraftträdandet.

Förslaget behandlas i kapitel 9.

Referenser

AD 2021 nr 27.

Aradóttir Pind, D. (2019). *Key concepts and changing labour relations in Iceland – Part 1 Country report*. Nordic future of work project 2017–2020: Working paper 6. Pillar VI. Fafo.

Arbetsmiljöverket (2012). *Förstudie om det fortsatta arbetet med utländska företag och arbetstagare*. Rapport 2012:5.

Arbetsmiljöverket m.fl. (2022). *Lägesbild 2021 – För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet*.

Boverket (2022). *Uppdrag att motverka arbetslivskriminalitet, fel, brister och skador inom byggsektorn*. Rapport 2022:16.

Brå (2011). *Storskaliga skattebrott – En kartläggning av skattebrottslingens kostnader*. Rapport 2011:7.

Brå (2016). *Bedrägeribrottsligheten i Sverige – Kartläggning och åtgärdsförslag*. Rapport 2016:9.

Bygghandelskommissionen (2022). *Från svart till vitt – Vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen*.

Cremers, J. och Houwerzijl, M. (2021). *Subcontracting and Social Liability*. European Trade Union Confederation.

Dir. 2022:50. *Effektiv och tillförlitlig kontroll av leverantörer vid tilldelning av offentliga kontrakt*.

Ds 2016:6. *Entreprenörsansvar och svenska kollektiva avtalsvillkor vid utstationering*.

Ds 2017:30. *Ett entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsbranschen*.

Europeiska kommissionen (2012). *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om genomförande av direktiv 96/71/EG om*

utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster. COM (2012) 131 final.

Europeiska kommissionen (2019a). *Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om tillämpningen och genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen). COM(2019) 426 final.*

Europeiska kommissionen (2019b). *Commission Staff Working Document Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the application and implementation of Directive 2014/67/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the enforcement of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services and amending Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System ('the IMI Regulation'). COM(2019) 426 final.*

Europeiska kommissionen (2020). *Summary Minutes of the 22nd meeting of the Expert Committee on Posting. The Committee of experts on Posting of Workers. E.C.P.W. 3/2019.*

Europeiska kommissionen (2021). *Flash Reports on Labour Law October 2021 – Summary and country reports.*

Europeiska kommissionen (2022). *Rapport från kommissionen – Kontroll av unionsrättens tillämpning. Årsrapport 2021. COM(2022) 344 final.*

Fair Play Bygg (2023). *Årsrapport 2022.*

Finsland, I., Rushanth, K. och Pettersen, S. (2022). *Tiltak mot arbeidslivskriminalitet – allmenngjøringsordning.* PowerPoint presentation vid möte med representanter för Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Oslo, den 15 december 2022. Utredningsdokument: Komm2022/00765/A 2022:01-3.

- Heinen, A., Müller, A. och Kessler, B. (2017). *Liability in Subcontracting Chains: National Rules and the Need for a European Framework*. European Union. PE 596.798.
- Medlingsinstitutet (2023). *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2022*. Medlingsinstitutets årsrapport.
- Okoniewska, J. och Björklund, J. (2023). Greenwashing & Whitewashing – Swedish Road Freight. Presentation i e-post 2023-04-15. Lunds universitet. Utredningsdokument: Komm2023/00360/A 2022:01-2.
- Prop. 2011/12:178. *Lag om uthyrning av arbetstagarare*.
- Prop. 2012/13:125. *Genomförande av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare*.
- Prop. 2017/18:209. *Beställaransvar för ordning och reda på vägarna*.
- Prop. 2017/18:214. *Ett entreprenörsansvar för lönefordringar i bygg- och anläggningsbranschen*.
- Regeringsbeslut A2022/00333. *Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan*.
- Regeringsbeslut Fi2022/02180. *Uppdrag att motverka arbetslivskriminalitet, fel, brister och skador inom byggsektorn*.
- Skatteverket (2015). *En ren städbransch? – Kartläggning av städbranschen 2014/2015 med fokus på obeskattad arbetskraft*. Dnr 410-546314-15/123.
- SOU 2015:38. *Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II*.
- SOU 2017:24. *Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön?*
- SOU 2022:36. *Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge*.
- SOU 2023:8. *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland*.
- Stöckli, H. och Bieri, R. (2014). *Correspondents' Report – Switzerland – Posting of Workers: New Swiss Liability Rules*. The International Construction Law Review.
- Thörnquist, A. (2015). *False Self-Employment and Other Precarious Forms of Employment in the "Grey Area" of the Labour Market*.

International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations. 2015, 31(4).

Kommittédirektiv 2022:70

Utvärdering och översyn av entreprenörsansvaret

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska utvärdera entreprenörsansvaret i bygg- och anläggningsbranschen och bedöma om lagstiftningen fått avsedd effekt. Utredaren ska även överväga om entreprenörsansvaret bör utvidgas till att omfatta fler branscher som har problem med arbetslivskriminalitet och där långa kedjor av underentreprenörer är vanligt förekommande.

Utredaren ska bl.a.

- utvärdera entreprenörsansvaret i bygg- och anläggningsbranschen,
 - bedöma om det finns behov av förändringar av entreprenörsansvaret,
 - bedöma om entreprenörsansvaret bör utvidgas till att gälla i fler branscher, och
 - lämna nödvändiga författningsförslag.
- Uppdraget ska redovisas senast den 28 april 2023.

Lagen om entreprenörsansvar för lönefordringar

Den 1 januari 2019 trädde lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar i kraft. Lagstiftningen innebär att en arbetstagare som inte får lön av sin arbetsgivare för arbete i en bygg- eller anlägg-

ningsentreprenad kan få betalt från en annan entreprenör i entreprenadkedjan. Entreprenörsansvaret gäller i första hand uppdragsgivaren, dvs. den entreprenör som har anlitat arbetstagarens arbetsgivare som underentreprenör. Om uppdragsgivaren inte betalar eller inte kan nå ansvarar entreprenören högst upp i kedjan, dvs. huvudentreprenören. Betalningsansvaret inträder sju helgfria vardagar efter det att entreprenören har underrättats. Entreprenörsansvaret omfattar den faktiska lönefordran som har avtalats mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Den som har betalat i enlighet med entreprenörsansvaret har rätt att kräva ersättning av arbetsgivaren. Huvudentreprenören har sådan regressrätt även mot uppdragsgivaren. En arbetsgivare, en uppdragsgivare och en huvudentreprenör är skyldig att lämna viss information till en arbetstagare. Informationsskyldigheten är skadeståndssanktionerad. Det är vidare möjligt att reglera frågan om entreprenörsansvar i kollektivavtal och att tillämpa ett sådant kollektivavtal i stället för det lagstadgade entreprenörsansvaret.

Lagstiftningen motiverades i propositionen Ett entreprenörsansvar för lönefordringar i bygg- och anläggningsbranschen (prop. 2017/ 18:214) med att det behövdes ytterligare åtgärder för att motarbeta förekomsten av osund konkurrens och oseriösa företag i bygg- och anläggningsbranschen. Ett entreprenörsansvar bedömdes vid sidan av andra åtgärder kunna vara ett effektivt sätt att motarbeta sådana problem och även innebära ett förbättrat skydd för arbetstagare i entreprenadkedjor.

Uppdraget att utvärdera entreprenörsansvaret i bygg- och anläggningsbranschen

Ett entreprenörsansvar bedömdes i propositionen generellt kunna ha positiva effekter genom att ge en arbetstagare ett utökat skydd för att få ut sin lön då arbetstagaren kan vända sig mot entreprenörer högre upp i en entreprenadkedja med sitt krav. Vidare förväntades ett entreprenörsansvar ha preventiva effekter och medföra en självsanering inom berörda branscher, vilket bidrar till en sund marknad med konkurrens på lika villkor vilket i sin tur ökar förutsättningarna för en hållbar tillväxt och bidrar till att motverka att seriösa företag konkurreras ut av oseriösa företag.

Det finns nu skäl att utvärdera hur entreprenörsansvaret har fungerat i praktiken när regelverket har varit i kraft i snart fyra år samt

om de effekter som avsågs med regelverket har uppnåtts. Om utvärderingen identifierar behov av förändringar i entreprenörsansvaret för att det ska få avsedd effekt bör utredaren också kunna lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska därför

- utvärdera entreprenörsansvaret i bygg- och anläggningsbranschen och om lagstiftningen fått avsedd effekt, och
- om utvärderingen visar att det finns behov av förändringar i entreprenörsansvaret för att det ska få avsedd effekt, lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att överväga om entreprenörsansvaret bör utvidgas till att gälla i fler branscher

Att bekämpa arbetslivskriminalitet är en viktig samhällsutmaning. Det ska vara ordning och reda på den svenska arbetsmarknaden. Problem med osund konkurrens, fusk och regelöverträdelser i arbetslivet för med sig negativa konsekvenser för enskilda arbetstagare, för företag och för samhället. Seriösa företag ska inte kunna konkurreras ut av företag som bryter mot lagar och regler.

Entreprenörsansvaret i bygg- och anläggningsbranschen syftar som beskrivits ovan till att motverka förekomsten av osund konkurrens och oseriösa företag. Även om det länge påpekats att just bygg- och anläggningsbranschen har särskilda problem gällande bl.a. ekonomisk brottslighet och svartarbete så finns motsvarande problem även i andra branscher. De risker som finns kopplat till långa entreprenadkedjor i bygg- och anläggningsbranschen kan också finnas i andra branscher. Branscher som ofta nämns är städbranschen och transportbranschen, men även i andra branscher kan det finnas problem med arbetslivskriminalitet och långa entreprenadkedjor.

Det finns mot denna bakgrund skäl att överväga om entreprenörsansvaret bör utvidgas till att gälla i fler branscher.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av att utvidga entreprenörsansvaret till fler branscher,
- om ett sådant behov bedöms finnas, bedöma vilka branscher som entreprenörsansvaret bör utvidgas till,

- lämna nödvändiga författningsförslag, och
- vid förslag på utvidgning även undersöka förutsättningar för utvärdering.

Konsekvensbeskrivningar

Konsekvensbeskrivningen ska allsidigt och grundligt belysa konsekvenserna av de förslag som lämnas. Utredaren ska särskilt redovisa administrativa, organisatoriska och ekonomiska konsekvenser för företag och arbetsmarknadens parter, liksom konsekvenser för arbetstagare. Utredaren ska också analysera förslagen ur ett jämställdhetsperspektiv. Utredaren ska analysera, bedöma, kostnadsberäkna och redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas. Konsekvenserna ska redovisas i enlighet med vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474). Vid utformningen ska utredaren göra en samhällsekonomisk analys och beskriva de avvägningar som gjorts.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet. Utredaren ska också i sitt arbete föra en nära dialog med arbetsmarknadens parter och inhämta synpunkter från myndigheter samt övriga organisationer i berörda branscher i den utsträckning som det behövs och bedöms lämpligt.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 april 2023.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:28

Tilläggsdirektiv till Utredningen om utvärdering och översyn av entreprenörsansvaret (A 2022:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 23 februari 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 22 juni 2022 kommittédirektiv om utvärdering och översyn av entreprenörsansvaret (dir. 2022:70). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 28 april 2023.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 2 juni 2023.

(Arbetsmarknadsdepartementet)