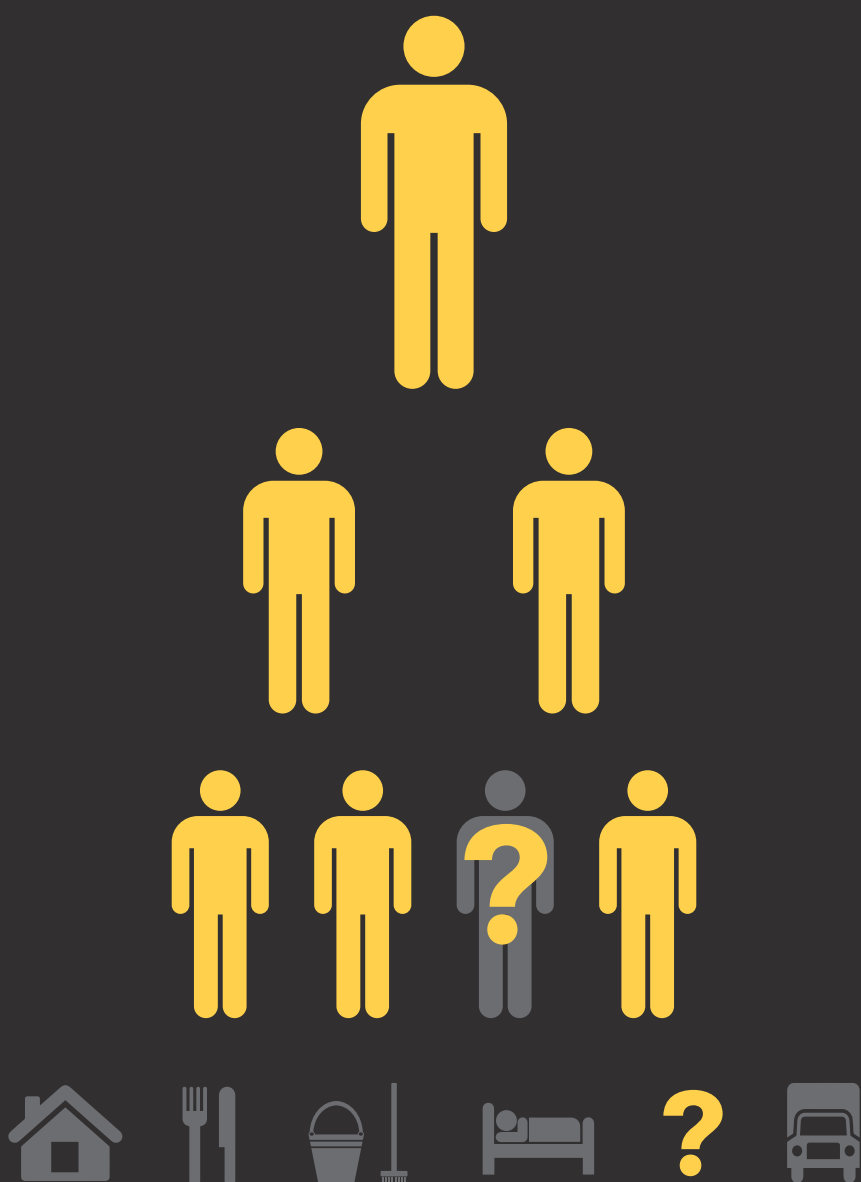




Situasjonsbeskrivelse 2014

ARBEIDSMARKEDSKRIMINALITET I NORGE

**TOLL
CUSTOMS**

UDI



Skatteetaten



KRIMINALOMSORGS-
DIREKTORATET



POLITIET
KRIPOS



POLITIET
POLITIETS UTLENDINGSENHET



ØKOKRIM

FORORD

Arbeidsmarkeds kriminalitet har vokst frem som en utfordring der av flere årsaker er viktig for det norske samfunnet å forebygge og bekjempe. Den undergraver blant annet sentrale velferdsordninger og bidrar til å utkonkurrere lovlige virksomheter. Konsekvensene på lang sikt kan i verste fall være at vi i Norge vil mangle lovlige virksomheter til å utføre større og mindre oppdrag for private og det offentlige. Dette kan skape en situasjon der hele bransjer, eksempelvis innen bygg- og anleggsbransjen, kontrolleres av kriminelle aktører.

I brev fra Politidirektoratet til Kripos den 27. mars 2014 fikk Kripos i oppdrag å lede utarbeidelsen av en situasjonsbeskrivelse av arbeidsmarkeds kriminalitet i Norge. Formålet med arbeidet var følgende:

1. definere arbeidsmarkeds kriminalitet
2. beskrive utviklingen i samfunnet som påvirker arbeidsmarkeds kriminalitet
3. beskrive dagens utfordringer og gi en vurdering av fremtidig utvikling innenfor arbeidsmarkeds kriminalitet
4. synliggjøre kunnskapshull innenfor arbeidsmarkeds kriminalitet

Arbeidsgruppen som har utarbeidet denne rapporten, ble nedsatt etter et møte i Samordningsorganet der flere av kontrolletatene deltok. Arbeidet har vært preget av at kriminalitetsbildet er svært sammensatt og oppfattes forskjellig fra etat til etat. Rapporten har dette til tross evnet å peke på en del forhold som synes sentrale og gjennomgående for flere etater.

Vi håper den kan være et godt utgangspunkt når samarbeidet mellom kontrolletatene skal utvikles videre, og nødvendige tiltak skal utvikles og implementeres.

Oktober 2014



Ragnar-Sten Gulliksen
Arbeidsgruppens leder

Bidragstyttere:



Kari Rognes
Arbeidstilsynet



Marianne Dybå Gansmo
Skattedirektoratet



Bjørg Saksæther
NAV



Ellen Hestenes
Mattilsynet



Camilla Torgersen
UDI



Anders Flekke
Toll



Marit Bustø
Politiets utlendingsenhet



Aud Ingvild Slettemoen
Økokrim

1	Hovedpunkter	6
2	Rapporten i korte trekk	7
3	Om rapporten	11
4	Arbeidsmarkeds kriminalitet	12
4.1	Definisjon	12
4.2	Begrepsavklaring	12
4.3	Aktører	13
4.4	Omfang	14
4.5	Konsekvenser for samfunnet	16
5	Statenes ansvarsområder ved arbeidsmarkeds kriminalitet	17
5.1	Arbeidstilsynet	17
5.2	Kriminalomsorgen	17
5.3	Mattilsynet	17
5.4	NAV	18
5.5	Politiet	18
5.5.1	Kripos	18
5.5.2	Politiets utlendingsenhet (PU)	19
5.5.3	Økokrim	19
5.6	Skatteetaten	19
5.7	Tollvesenet	20
5.8	Utlendingsdirektoratet (UDI)	20
6	Trekk i samfunnsutviklingen som påvirker arbeidsmarkeds kriminaliteten	21
6.1	Politiske faktorer	21
6.1.1	Utvidelse av EU og Schengen	21
6.2	Økonomiske faktorer	21
6.2.1	Svak økonomisk utvikling i Sør-Europa og andre deler av verden	21
6.2.2	Flyt av penger	21
6.3	Sosiologiske faktorer	21
6.3.1	Arbeidsinnvandring	21
6.3.2	Irregulær migrasjon	22
6.3.3	Holdninger til å betale svart og betale skatt	22
6.4	Teknologiske faktorer	23
6.4.1	Informasjon om arbeidsmuligheter via internett	23
6.4.2	Anbudstjenester	23
6.5	Miljøfaktorer	23
6.5.1	Potensiell helseisiko med matvarer i fri flyt	23
6.6	Rettslige/juridiske faktorer	24
6.6.1	Lav risiko for straff	24
6.6.2	Allmenngjøringsordningen	24

6.6.3	Regler om registrering, dokumentasjon og kontroll	25
6.6.4	Avvikling av kommunal godkjenningsordning for foretak i bygg- og anleggsbransjen	25
6.6.5	Avvikling av lønsspesialistordningen	26
6.6.6	Taushetsplikt	26
7	Kriminalitetsformer	28
7.1	Brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven	28
7.1.1	Kabotasje	30
7.2	Ulovlig og svart arbeid	30
7.2.1	Svart arbeid	31
7.2.2	Ulovlig/svart tjenesteyting	31
7.2.3	Vanlige modi og berørte bransjer	31
7.2.4	Ulovlig arbeid i butikk eller bilpleie	32
7.2.5	Ulovlig arbeid hos underkontraktører	33
7.2.6	Immigrasjonskriminalitet knyttet til arbeidsmarkeds kriminalitet	33
7.2.7	Årsaker til ulovlig og svart arbeid	34
7.3	Menneskehandel for utnyttelse til tvangsarbeid	34
7.3.1	Lime-saken	35
7.4	Trygdesvindler	35
7.5	Skatte- og avgiftskriminalitet	36
7.5.1	Ikke bokførte inntekter – «svart omsetning»	36
7.6	Kamouflering av straffbare handlinger i legal virksomhet, herunder hvitvasking	37
7.6.1	Fiktiv fakturering	38
7.6.2	Arbeidsmarkeds kriminalitet blant albanske nettverk i malerbransjen	42
7.6.3	Inn-/utførsel av ikke-deklart valuta	42
7.7	Bruk av uriktig dokumentasjon	42
7.7.1	Bruk av falske asylsøkerkort og oppholds- og arbeidstillatelser	43
7.7.2	Misbruk av ekte og bruk av falske EØS-pass	43
7.7.3	Falske førerkort	43
7.7.4	Manipulering av registerinformasjon	43
7.7.5	Identitetskort i bygg- og anleggsbransjen og renholdsbransjen	43
7.7.6	Systemer for handel med matvarer i Europa	44
7.8	Matsvindler og ulovlig innførsel av matvarer	44
8	Tverretattlige utfordringer	45
8.1	Uklare eierstrukturer og organisasjonsformer i arbeidsmarkedet	45
8.2	Fiktiv, falsk eller manglende dokumentasjon	46
8.3	Gjeldende anbudsregler	47
8.4	Sanksjoner	47
8.4.1	Utfordringer med strafferettslige sanksjoner	49
8.4.2	Utfordringer med administrative sanksjoner	50

1 HOVEDPUNKTER

- Fenomenet arbeidsmarkeds kriminalitet er sammensatt og omfatter mange ulike former for lovbrudd. Hver enkelt kontrolletat har opparbeidet seg god kunnskap om ulike kriminalitetsformer og -metoder, men verktøyene mangler og kunnskapen er for sektorisk til at man evner å danne seg et helhetlig bilde av fenomenet. Det totale omfanget av arbeidsmarkeds kriminalitet er derfor usikkert, noe rapporten gjenspeiler.
- Aktørene spenner vidt, fra dem som kombinerer svart og hvit økonomi for å oppnå konkurransefortrinn, til organiserte kriminelle som etablerer og bruker virksomheter utelukkende for å kamuflere sin kriminelle aktivitet og utbyttet fra denne. Det er ikke kjent hvor stor del av arbeidsmarkeds kriminaliteten de organiserte kriminelle står for.
- Kriminelle aktører tilpasser seg og bruker utspekulerte metoder for å omgå lover og regler. Tildekkingen av de reelle forholdene i virksomhetene har i dag et langt mer profesjonelt preg enn tidligere, og kontrolletatene erfarer at det bak et enkelt lovbrudd ofte skjuler seg flere ulike former for kriminalitet satt i system.
- Dagens strafferammer og sanksjonsregimer synes ikke å ha tilstrekkelig avskrekkende virkning på de kriminelle aktørene.

2 RAPPORTEN I KORTE TREKK

Arbeidsmarkeds kriminalitet – aktører, omfang og konsekvenser

Fenomenet arbeidsmarkeds kriminalitet er sammensatt og omfatter mange ulike former for lovbrudd. Alle har imidlertid det til felles at de minimaliserer produksjonskostnadene, undergraver norske samfunnsstrukturer og virker konkurransevridende. Det dreier seg altså om lovbrudd som konkurransefortrinn i et ellers lovlig marked.

Potensialet for økonomisk gevinst for de kriminelle aktørene er høyt, samtidig som oppdagelsesrisikoen er lav. Sanksjonene er relativt milde, ettersom strafferammene for denne typen kriminalitet i arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsloven og utlendingsloven er relativt lave. De eksisterende strafferammene synes frem til nå ikke å ha virket tilstrekkelig avskrekkende på aktørene.

Kriminaliteten foregår på to hovedarenaer, i privat- og proffmarkedet. Den utøves i både norske og utenlandske virksomheter og gjennom enkeltmannsforetak som opererer i Norge. Grovt sett kan **aktørene** deles inn i tre grupper:

- arbeidstakerne – som utnyttes
- arbeidsgiverne – som utnytter
- oppdragsgiverne og forbrukerne – som kjøper de ulovlig produserte tjenestene

Disse er ingen enhetlig gruppe. De opererer med ulik grad av profesjonalitet, men kjennetegnes ved en felles målsetning om økonomisk profitt. Norske virksomheter og forbrukere som medvirker ved å delta i det svarte markedet, spiller en viktig rolle her. Lavere pris og god tilgjengelighet motiverer mange til å kjøpe svarte tjenester, spesielt private forbrukere. Det synes å være en stor aksept for å delta i slik kriminalitet, både blant forbrukere og i mange virksomheter, og mange nordmenn er på denne måten involvert i den svarte økonomien. En fortsatt stor etterspørsel etter billig arbeidskraft vil mest sannsynlig bidra til at arbeidsmarkeds kriminaliteten

øker i omfang. I sin alvorligste form er dette organisert kriminalitet der mennesker i en sårbar situasjon, for eksempel mennesker uten lovlig opphold i Norge, utnyttes til tvangsarbeid (menneskehandel for utnyttelse til tvangsarbeid).

Kripas, Politiets utlendingsenhet (PU), Økokrim, Arbeidstilsynet, NAV, skatteetaten, Utlendingsdirektoratet (UDI), Mattilsynet, Tollvesenet og Kriminalomsorgen er alle kontrollatører som jobber for å bekjempe arbeidsmarkeds kriminalitet. Tross til dels god innsikt og etatsvis inngående kunnskap om ulike former for kriminalitet som begås på dette området, og metodene som benyttes, mangler kontrollatørene en helhetlig oversikt over både aktører og aktiviteter innenfor arbeidsmarkeds kriminaliteten. Det er derfor knyttet stor usikkerhet til **omfanget** av fenomenet.

Hvorvidt et tilfelle av brudd på arbeidsmiljøloven, skatteloven, utlendingsloven mv. er å anse som arbeidsmarkeds kriminalitet, avhenger av omstendighetene i den konkrete saken. En kan derfor ikke tallfeste omfanget av arbeidsmarkeds kriminalitet alene ut fra statistikk og tilgjengelig tallmateriale. Tallmaterialet, med en vurdering av feilkilder og mørketall, er viktig i den forbindelse, men minst like relevant er de ulike kontrollatørenes oppfatning av hvor stor andel av bruddene på disse lovene som utgjør arbeidsmarkeds kriminalitet. Foreløpig er det ikke utarbeidet noen metode for å komme frem til en representativ statistikk.

Arbeidsmarkeds kriminaliteten har betydelige **konsekvenser for samfunnet**, blant annet ved at fellesskapet taper store inntekter og velferdsordningene i Norge får en svekket legitimitet. Samtidig blir arbeidstakere utnyttet, og dagens standard for arbeidsmiljø og sikkerhet i norsk arbeidsliv blir satt tilbake. I visse bransjer er det nå vanskelig for aktører som ønsker å drive lovlig, å konkurrere på pris. Dette får en uheldig, konkurransevridende effekt på et lovlig arbeidsmarked. Kostnaden for samfunnet ved at kriminelle aktører utkonkurrerer

lovlig drevne virksomheter, blir i liten grad beregnet og tatt hensyn til i regnestykket for svart arbeid og svart økonomi.

Trekk i samfunnsutviklingen

Svak økonomisk utvikling i andre europeiske land og i andre deler av verden, med påfølgende høy arbeidsledighet, har resultert i økt arbeidsinnvandring de siste årene. Mange utlendinger velger å reise til Norge for å skaffe seg jobb, lovlig eller ulovlig. Fri flyt av arbeidskraft er i utgangspunktet en ønsket utvikling innenfor EU og EØS, men økt arbeidsinnvandring fører også til økt arbeidsmarkeds kriminalitet, på grunn av den store tilgangen av (billig) utenlandsk arbeidskraft. Dette gir større spillerom for kriminelle aktører, på en måte som truer med å undergrave sentrale lønns- og arbeidsbetingelser i deler av norsk arbeidsliv, og som fører til omfattende svart arbeid og annen økonomisk kriminalitet.

Kriminalitetsformer

Brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven

Motivasjonen for å bryte kravene i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven er å kunne redusere kostnadene ved produksjonen av ulike varer og tjenester, og dermed kunne tilby lavere pris. Slike brudd handler ofte om ulovlig arbeidstid, ulovlige kontraktsforhold og ulovlig lav avlønning samt farlig arbeid uten sikringstiltak eller uforsvarlige boforhold. Lovbruddene skjules på ulikt vis, særlig ved falsk dokumentasjon til kontrolletatene.

Slike lovbrudd er uforenlig med korrekt rapportering til myndighetene, som ville avslørt ulovlighetene. De er i mange tilfeller også uløselig knyttet til ulike former for skatte- og avgiftskriminalitet.

Slike lovbrudd kan også utgjøre brudd på utlendingsloven i de tilfeller der en utenlandsk arbeidstaker ikke mottar lønnen som er oppgitt i søknaden om arbeids-

tillatelse. Det kan føre til forvaltningsmessige sanksjoner som at tillatelsen trekkes tilbake og personen utvises fra Norge og hele Schengen-området.

Oppdragsgiverne (kjøperne av varene og tjenestene) er vanligvis norske personer eller virksomheter. Arbeidsgiverne som høster utbyttet av dette – bakmennene – kan også være norske, men ofte er det utenlandske virksomheter. Disse er det vanskelig å sanksjonere mot, ettersom de lett forsvinner ut av landet og utenfor rekkevidden til norske myndigheter.

Grove brudd på arbeidsmiljøloven anmeldes sjelden. De ansatte, som er «fornærmet» når arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven brytes, har en egeninteresse i at forholdene ikke avdekkes fordi de trenger lønnen. Ofte vil de ansatte også samtidig være gjerningsperson i saker om svart arbeid, og de kan ha ulovlig opphold m.m. De anmelder derfor gjerne ikke forholdene, men bidrar heller til å skjule dem for myndighetene. I mange tilfeller kan det være vanskelig for kontrolletatene å avdekke lovbruddene ettersom forholdene krever nærmere gransking, og da kan en enkelt sak være svært ressurskrevende. Dette bidrar til store mørketall.

Ulovlig arbeid

Arbeid uten at arbeidstakeren har den nødvendige arbeidstillatelsen, er straffbart, både for arbeidstakeren og arbeidsgiveren. Det er grunn til å tro at ulovlig arbeid er overrepresentert i tjenesteytende bransjer, der de ansatte ofte er utenlandske og man ofte benytter midlertidige ansettelser og ufaglært arbeidskraft. EØS-borgere har i utgangspunktet rett til å ta seg arbeid i hele EØS-området. Ulovlig arbeid avdekkes derfor først og fremst blant tredjelandsborgere, da det må svært mye til for å fastslå at en EØS-borger jobber ulovlig. Arbeidsgivers motivasjon for å ansette tredjelandsborgere uten arbeidstillatelse er sannsynligvis ønsket om økonomisk vinning som følge av at disse er villige til å arbeide under dårligere vilkår enn norske arbeidstakere.

Saker om ulovlig arbeid omfatter ofte både ulovlig opphold og ulovlig arbeid. Den irregulære innvandringen til Norge bidrar til ulovlig arbeid.

Menneskehandel for utnyttelse til tvangsarbeid
De alvorligste formene for sosial dumping er arbeidsmarkeds kriminalitet, særlig gjelder dette grove brudd på arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsloven og utlendingslovgivningen. Spesielt alvorlig er det når mennesker i en særlig sårbar situasjon utnyttes på en slik måte at det dreier seg om tvangsarbeid. Det har vært få saker for domstolene om tvangsarbeid (menneskehandel for utnyttelse til tvangsarbeid jf. straffeloven § 224 annet ledd bokstav b). I slike saker har arbeidsgiveren ofte kontroll på pass og reisedokumenter, arbeidsgiveren bestemmer hvor utlendingen skal bo og oppholde seg, holder igjen utbetaling av lønn og bruker i noen tilfeller vold eller trusler om vold.

I tillegg til å undergrave det legale arbeidslivet kan tvangsarbeid volde ofrene fysiske og psykiske skader.

Skatte-, avgifts- og trygdekriminalitet
Ved å unnlate å bokføre all omsetning for beskatning, eller ved at urettmessige kostnader/merverdiavgift fradragsføres, reduserer kriminelle aktører skatte- og avgiftsgrunnlaget i virksomheten. Unndratt skatt og avgift kan da frigis til andre formål som øker virksomhetens profitt.

Kriminalitetsbildet viser en tydelig utvikling der man i tillegg til svart arbeid, ikke bokført omsetning og momsunndragelser ser en økning av mer systematisert og organisert kriminalitet. I disse multikriminelle nettverkene viser de kriminelle aktørene stor tilpasningsdyktighet.

Flere av dem har ansatte som jobber samtidig som de mottar ytelser som 100 % dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon. Virksomheter som begår trygdesvindel på denne måten, kan legge inn lavere anbud enn andre virksomheter da hele eller deler av lønnskostnadene finansieres av NAV.

Kamuflering av straffbare handlinger i legal virksomhet

De siste årene har det blitt tydelig at kriminelle aktører oppretter legale foretak og benytter seg av profesjonell hjelp, blant annet fra revisorer, advokater, regnskapsførere og leger, for å kamuflere hvitvasking av utbytte fra mange former for kriminalitet, eksempelvis smugling av ulovlige varer og utbytte fra arbeidsmarkeds kriminalitet i form av trygde-, avgifts- og skattesvindel.

Hvitvasking skjer når det økonomiske utbyttet av kriminelle aktiviteter sluses inn i lovlige virksomheter med det formål at profitten skal fremstå som å stamme fra lovlig virksomhet, nettopp for å skjule kriminaliteten. Svart arbeid som skjules ved systematisk og organisert bruk av fiktive fakturaer, er også en utbredt, godt organisert og alvorlig form for arbeidsmarkeds kriminalitet.

Bruk av uriktig dokumentasjon

Det foregår utstrakt lån, kjøp og forfalskning av identitetsdokumentasjon og andre dokumenter som etter lov og forskrift er nødvendige for å fastslå at vedkommende fyller vilkårene for oppholds- og arbeidstillatelse etter utlendingsloven. I tillegg er misbruk av ID-kort eller falske ID-kort, og falske eller manipulerede timelister og lønns slipper utbredt når svart arbeid eller lovstridige arbeidsforhold skal skjules.

Tverretattlige utfordringer

Uklare eierstrukturer og organisasjonsformer i arbeidsmarkedet

Formelt sett er det enkelt å etablere en virksomhet i Norge, og kontrollstatene opplever at mange spekulerer i dette for å lure myndighetene. Aktører sjonglerer med virksomheter, eiere, ansatte, arbeidsutstyr og oppdrag, noe som gjør det vanskelig for etatene å gjennomføre kontroller og følge opp funnene.

Fiktiv, falsk eller manglende dokumentasjon

Det er en stor utfordring at aktørene over tid har lært å tilpasse seg og sine dokumenter til myndighetenes krav. Kontrollstatene ser en trend med utbredt og økende

bruk av forfalskede dokumenter og uriktige opplysninger. Etatene har liten kompetanse og mangler støttesystemer og teknisk utstyr til å bedømme om fremlagt dokumentasjon er forfalsket eller på annen måte uriktig. Ved å legge uriktig dokumentasjon til grunn risikerer kontroll-etatene også å bidra til å hvitvaske falske identiteter og dokumentasjon. Mistanker om uriktig dokumentasjon kan være vanskelige og ressurskrevende for kontroll-etatene å undersøke, og de underliggende forholdene er vanskelige å bevise og legge til grunn for vedtak eller sanksjoner. Dette reduserer oppdagelsesrisikoen i betydelig grad for de kriminelle aktørene.

Gjeldende anbudsregler

Dagens regelverk legger opp til at offentlige anskaffelser skal besluttes ut fra tilbud med lavest pris. Det er sannsynligvis en stor skjønnsmessig utfordring for ledere og offentlig ansatte innkjøpere med trange budsjetter og budsjettansvar å forestå en kvalifisert og nøytral vurdering av tilbud som er unormalt lave, for så å avvise disse. Dette kan føre til en konkurransevridding som skader aktører som driver lovlig og har større kostnader.

Sanksjonsregimer

Utfordringene knyttet til arbeidsmarkeds kriminalitet kan ikke løses gjennom straffesaker alene. Politianmeldelse og strafferettslig forfølgning skal være forbeholdt de alvorligste sakene. Selv om flere sanksjonsregimer i utgangspunktet fungerer godt, erfarer kontroll-etatene at man i en del saker ofte kommer til kort i møte med de mest kyniske aktørene. Forskjellige målkrav og utilstrekkelige samarbeidsrutiner mellom kontroll-etatene er blant faktorene som reduserer evnen til å ramme bakmennene i komplekse saker om arbeidsmarkeds kriminalitet. Flere kontroll-etater ser det som formålstjenlig å utvide spekteret av administrative sanksjoner for å kunne sanksjonere de mindre alvorlige overtredelsene mer effektivt samt oppnå en økt allmennpreventiv virkning – altså en reell risiko for straff som virker avskrekkende.

3 OM RAPPORTEN

Denne rapporten er utarbeidet av en arbeidsgruppe bestående av elleve bidragsytere: Kripos, Politiets utlendingsenhet (PU), Økokrim, Arbeidstilsynet, NAV, skatteetaten, Utlendingsdirektoratet (UDI), Mattilsynet, tollvesenet, Kriminalomsorgen og Næringslivets sikkerhetsråd (NSR).

Kontrolletatene har bidratt med innspill i rapporten, der Kripos har hatt det redaksjonelle ansvaret. Gruppen har gjennom fem arbeidsmøter diskutert fremdrift, struktur og hva arbeidsmarkeds kriminalitet omfatter, samt jobbet frem en felles definisjon og hovedpunkter i rapporten. Et høringsutkast ble sendt til alle i arbeidsgruppen før den endelige ordlyden i rapporten ble besluttet.

Rapportens **kapittel 5** presenterer alle de deltagende kontrolletatene og hvordan arbeidsmarkeds kriminalitet berører deres virkeområde. Med utgangspunkt i PESTELO¹-modellen beskriver **kapittel 6** bakenforliggende faktorer som påvirker utviklingen av arbeidsmarkeds kriminalitet i Norge. PESTELO-metoden er et etablert rammeverk av makroperspektiver på ulike samfunnsfaktorer² for bruk i strategiske analyser. **Kapittel 7** tar for seg de ulike formene for lovbrudd som er kjent for politiet og kontrolletatene i dag. Til tross for at gruppen har tilstrebet å beskrive disse så omfattende som mulig, er listen ikke uttømmende. Nye kriminalitetsformer oppdages jevnlig, og underkategorier og variasjoner forekommer i betydelig grad. **Kapittel 8** beskriver kriminalitetsformene som synes å være felles utfordringer for flere av etatene og således kan kalles tverretatlige utfordringer. **Kapittel 8.4** gir en overordnet beskrivelse av sanksjoner kontrolletatene kan benytte mot arbeidsmarkeds kriminalitet, og utfordringer knyttet til gjeldende sanksjonsregimer. Mulighetene for forbedret tverretatlig samarbeid (inkludert informasjonsutveksling) skal diskuteres videre mellom kontrolletatene, og arbeidsgruppen har derfor valgt ikke å gå i detalj på dette, men kun identifisert hovedfunn.

Gjennomgående for rapporten er at vurderinger ikke er skilt ut som eksplisitte avsnitt. Det er arbeidsgruppens oppfatning at viktige funn og konklusjoner best forklares som en del av en tematisk kontekst. Følgelig er fakta og vurderinger integrert gjennom hele rapporten.

Rapporten gir en bred oversikt over ulike kriminalitetsformer og utfordringer knyttet til dem. Den gjenspeiler imidlertid, betegnende nok, kontrolletatenes manglende oversikt over fenomenet nettopp ved at den ikke evner å tegne noe helhetlig bilde av arbeidsmarkeds kriminalitets omfang.

1 Forkortelse for Political, Economical, Social, Technological, Environmental, Legal, Organisational: PESTELO.

2 http://en.wikipedia.org/wiki/PEST_analysis

4 ARBEIDSMARKEDSKRIMINALITET

4.1 DEFINISJON

Det er vanskelig å sammenfatte samfunnsproblemet arbeidsmarkeds kriminalitet i en kort og enkel definisjon. Fenomenet kan ikke defineres ut fra bestemte lover eller paragrafer. Det er sammensatt og omfatter mange ulike former for lovbrudd som på en eller annen måte har sammenheng med arbeidsmarkedet. Konsekvensene for samfunnet er også store og sammensatte, og det er ikke alltid noen klar grense mellom arbeidsmarkeds kriminalitet og annen kriminalitet. Arbeidsgruppen har kommet frem til følgende definisjon:

«Arbeidsmarkeds kriminalitet er brudd på norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygde-, skatte- og avgiftskriminalitet eller organisert kriminalitet som minimaliserer produksjonskostnadene for varer og tjenester i Norge og dermed undergraver norske samfunnsstrukturer og virker konkurransevridende.»

Gjennom de tre hovedelementene **brudd på lover om lønns- og arbeidsforhold, trygde-, skatte- og avgiftskriminalitet** og **organisert kriminalitet** ønsker man med definisjonen å omfatte alle former for arbeidsmarkeds kriminalitet, fra den omfattende underskogen av mindre alvorlige lovbrudd, som til sammen utgjør en betydelig del av arbeidsmarkeds kriminaliteten som samfunnsproblem, til de mest komplekse tilfellene av alvorlig og organisert kriminalitet.

4.2 BEGREPSAVKLARING

Et seriøst arbeidsliv fordrer at både arbeidsgivere og arbeidstakere følger gjeldende lover og regler, eksempelvis skatte- og arbeidsmiljøregler. I diskusjonen om useriøse virksomheter er blant annet lønn, arbeidskontrakter, arbeidstid, helse, miljø og sikkerhet og skatter og avgifter viktige temaer. Ettersom arbeidsmarkeds kriminalitet utelukkende handler om brudd på norske lover, kategoriserer denne rapporten de omtalte aktørene som **kriminelle** heller enn **useriøse**, fordi sistnevnte begrep henviser til etikk og moral fremfor lovbrudd.

Useriøsitet nevnes ofte i samme forbindelse som **sosial dumping**. Det siste er et begrep som i hovedsak brukes i forbindelse med utenlandske arbeidstakere, særlig arbeidstakere fra de nye EU-/EØS-landene. Den forrige regjeringen definerte sosial dumping slik: «[...] når utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener, eller som ikke er i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder».³ Dette omfatter blant annet brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven.

Regler om lønnsnivå i Norge finnes bare der det er vedtatt allmenngjøring⁴, eller der arbeidstakere fra land utenfor EU får opphold for å arbeide i Norge. For det meste av arbeidslivet finnes det ingen bestemmelser om ulovlig lav lønn. Begrepet sosial dumping blir normalt også brukt der det avdekkes vesentlig lavere lønninger enn det som er normalt i Norge, selv om dette skjer på områder uten allmenngjøring. Sosial dumping omfatter derfor utnyttelse av utenlandsk arbeidskraft som av mange oppfattes som uetisk, men som ikke er i strid med loven.⁵ Begrepet **arbeidsmarkeds kriminalitet** er således snevrere enn sosial dumping, fordi det kun omfatter straffbare forhold. Erfaring har imidlertid vist at det i saker med svært lave lønninger utenfor allmenngjort område ofte er sterke knytninger til en rekke lovstridige forhold, som svart arbeid og grove brudd på arbeidsmiljøloven. Dette kan også omfatte norske arbeidstakere, men som regel rammer det de mest utsatte gruppene i arbeidsmarkedet, som nyankomne innvandrere og unge arbeidstakere. Sosial dumping har derfor flere sider ved seg og berører ofte lovbrudd innen flere myndighetsområder. Viktige trekk i saker som involverer både sosial dumping og arbeidskriminalitet, er sammenhengen mellom de to og et stort omfang av lovbrudd. Virksomhetene begår som oftest systema-

3 St.meld. nr. 18 (2007–2008:19).

4 Allmenngjøring innebærer offentlige minstelønnsbestemmelser i fag og bransjer som er omfattet. Se kapittel 6.6.2 for en nærmere redegjørelse.

5 Handlingsplanen mot sosial dumping 2006, St.meld. nr. 2 (2005–2006) pkt. 3.6.

tisk og bevisst lovbrudd for å oppnå større gevinster enn virksomheter som følger regelverket. Både sosial dumping og arbeidsmarkeds kriminalitet må betraktes som forretningsidéer der grunnstrategien er å redusere personalkostnader og andre driftskostnader så mye som mulig.

Utnyttelse av arbeidstakere er en vesentlig del av arbeidsmarkeds kriminaliteten. De grovere formene for utnyttelse grenser klart mot menneskehandel. I noen tilfeller kan det være vanskelig å skille mellom lovstridig **sosial dumping** og **tvangsarbeid**. Graden av tvang involvert er avgjørende for hvordan forholdet vurderes, det samme er i hvilken grad utlendingen har hatt en reell mulighet til å komme seg ut av situasjonen. I **tvangsarbeid** ligger at den som blir utnyttet, ikke har kommet frivillig inn i arbeidsforholdet og/eller ikke kan komme frivillig ut av det. Begrepet kan for eksempel brukes der personer som blir lokket med arbeid i et annet land, blir utnyttet som arbeidskraft fordi de ikke har lovlig opphold i landet og dermed havner i en sårbar situasjon. Begrepet vil også kunne brukes når noen holder arbeidstakere innelåst for eksempel i en fabrikk eller skaffer hushjelpere som hverken får lønn eller har frihet til å slutte i tjenesten når de selv ønsker.

Etter straffeloven § 60 a dreier det seg om **organisert kriminalitet** når den er utført som ledd i virksomheten til en gruppe på tre eller flere personer som har som hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst tre år, eller hvor en vesentlig del av virksomheten består i å begå slike handlinger. Reglene i § 60 a ble endret i 2013. Endringen innebærer blant annet at det ikke stilles de samme kravene som tidligere til organisering. I forarbeidene⁶ til lovendringen står det følgende: «[...] organisert kriminalitet utøves ikke bare i grupper som har en viss struktur og varighet. Det kan synes å være en tendens til at personer fra kriminelle miljøer eller nettverk i økende grad organiserer seg i midlertidige grupper. Deltakerne i slike grupper synes å bindes sammen av en avtalt arbeidsfordeling og et felles mål om vinning. Hierarki eller andre faste eller varige

strukturer fremstår som mindre viktig. Slike grupper blir stadig mer profesjonelle, både i form av planlegging, rekognosering, anskaffelse av utstyr og operativ samhandling. Dette gjør kriminalitetsutøvelsen mer effektiv, vanskeligere å oppdage og gir gruppene kapasitet til å gjennomføre kriminalitet som i art og omfang fremstår som alvorlig og samfunnsskadelig».

Når trusselen som kriminelle aktører eller fenomener involvert i arbeidsmarkeds kriminalitet utgjør, skal vurderes, er denne juridiske definisjonen av organisert kriminalitet et sentralt utgangspunkt. For å kunne foreta helhetlige vurderinger av kriminaliteten som grunnlag for en bred tiltakspakke (med tiltak av både forebyggende og reaktiv art) er det hensiktsmessig å bruke et bredt sett med kriterier for organisering og alvorlighet. Vanlige kriterier er blant annet kriminelle aktørers bruk av vold og trusler, bruk av korrupsjon, bruk av legale forretningsstrukturer og det geografiske omfanget av den kriminelle virksomheten. Med den siste lovendringen er ikke disse kriteriene avgjørende, men av interesse når trusselen skal vurderes.

Mandatet for arbeidsgruppen og rapporten gjelder begrepet **arbeidsmarkeds kriminalitet**, for øvrig samme begrep som Politidirektoratet, Riksadvokaten og flere kontrollatater benytter. Regjeringen har igangsatt et arbeid med sikte på en strategi mot **arbeidslivskriminalitet**. I et møte mellom statsministeren og kontrollatene 17. september 2014 ble begrepet arbeidslivskriminalitet benyttet. **Arbeidsmarkeds kriminalitet** brukes i denne rapporten, i henhold til arbeidsgruppens mandat. Arbeidsgruppens oppfatning er at dette begrepet favner bredere enn arbeidslivskriminalitet og rommer både økonomisk og organisert kriminalitet som foregår i ulike bransjer.

4.3 AKTØRER

Arbeidsmarkeds kriminalitet foregår på to hovedarenaer, i privat og proffmarkedet, der henholdsvis forbrukere og næringsvirksomheter er kjøperne av tjenestene. Den utøves både i norske og utenlandske virksomheter og

6 Prop. 131 L (2012-2013) kap. 11.5. s. 76.

gjennom enkeltmannsforetak som opererer i Norge. I privatmarkedet betaler privatpersoner svart lønn eller lønn i strid med minstelønnskravene i allmenngjøringsloven der slike krav gjelder, for eksempel i forbindelse med arbeid på fast eiendom eller renhold. I proffmarkedet kan virksomheter betale svart lønn til registrerte og uregistrerte arbeidstakere eller lønn i strid med allmenngjøringsloven. Avlønningen av svart arbeid kan finansieres og kamoufleres enten ved hjelp av manglende betalt skatt/avgift på omsetning (svart omsetning) eller manglende skatt/avgift på grunn av urettmessig fradragførte kostnader. Det er innført minstelønn etter allmenngjøringsloven på flere av områdene som har vært særlig utsatt for arbeidsmarkeds kriminalitet, for eksempel i byggebransjen, renholdsbransjen, landbruket og verftsindustrien. I tillegg er brudd på arbeidsmiljøloven, i form av blant annet dårlig sikkerhet både på arbeidsplassen og i boliger som arbeidsgiver stiller til rådighet, en viktig side ved problemet. Dette er forhold i arbeidslivet som truer liv og helse for dem som rammes.

Utøverne er både «vanlige» næringsdrivende som ikke bedriver annen kriminalitet (tradisjonell økonomisk kriminalitet), og personer som utøver arbeidsmarkeds kriminalitet i sammenheng med annen organisert kriminalitet (narkotika, prostitusjon mv.). En viktig del av kriminalitetsbildet er de norske oppdragsgiverne og forbrukerne som medvirker gjennom å kjøpe varer og tjenester produsert ved svart avlønning eller brudd på allmenngjøringsloven og arbeidsmiljøloven. De ansatte selv kan også begå lovbrudd i forbindelse med arbeidsmarkeds kriminaliteten, blant annet ved brudd på utlendingsloven og trygdemisbruk.

Grovt sett kan aktørene deles inn i tre grupper:

1. arbeidstakere – som utnyttes
2. arbeidsgivere – som utnytter
3. oppdragsgivere og forbrukere – som kjøper de ulovlig produserte tjenestene

En del bransjer er preget av en stor andel utenlandske arbeidstakere, med utstrakt bruk av midlertidige ansettelser og ufaglært arbeidskraft. Disse arbeidstakerne er som oftest ikke klar over hvilke regler som gjelder for arbeidsforhold i Norge, eller de blir utsatt for press og trusler om å bli sagt opp hvis de tar opp dårlige arbeidsforhold eller andre irregularetter på arbeidsplassen. Mange vil dessuten slå seg til ro med at de har arbeid, og at de tjener mer enn i hjemlandet. En del utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere vil heller ikke anse seg som en del av fellesskapet, velferdsstaten og sikkerhetskulturen i Norge, og de kan ha en annen holdning til lovverk og myndigheter med seg fra hjemlandet.⁷

4.4 OMFANG

Det er ikke alle brudd på arbeidsmiljøloven, utlendingsloven, skattelovgivningen mv. som er å anse som arbeidsmarkeds kriminalitet. Det ligger i arbeidsmarkeds kriminalitetens natur at man må se på den konkrete saken og sammenhengen lovbruddene har utspilt seg i, for å avgjøre om et konkret lovbrudd kan defineres som arbeidsmarkeds kriminalitet eller ikke. Det er derfor heller ikke mulig å utarbeide noen enkel statistikk over antall tilfeller av de ulike formene for arbeidsmarkeds kriminalitet.

Kontrollatene har relativt god innsikt i utvalgte former for arbeidsmarkeds kriminalitet, og de har en grov oppfatning av omfanget av problemet innenfor sine virkeområder. Det mangler derimot en helhetlig oversikt over både aktører og aktiviteter innenfor arbeidsmarkeds kriminaliteten, og det er derfor knyttet stor usikkerhet til omfanget av fenomenet.

Det virker likevel klart at det i visse bransjer i Norge har oppstått et marked for varer og tjenester som er basert på lave personalkostnader, der de lave kostnadene skyldes brudd på arbeidsmiljøloven, eventuelt også allmenngjøringsloven i de allmenngjorte bransjene. Som oftest

⁷ SAMKRIM. 2014. *Situasjonsbeskrivelse: Arbeidsmarkeds kriminalitet i bygg og anlegg*, side 11. August 2014. (SAMKRIM er et samarbeid mellom distriktene Vestfold, Telemark, Asker og Bærum, Nordre Buskerud og Søndre Buskerud.)

foreligger det indikasjoner på brudd på andre regelverk også, blant annet skatte- og avgiftsregler. Utsatte bransjer er blant annet bygg og anlegg, renhold, restaurant og uteliv, landbruk, verftsindustri, transport og fiskeindustri.

Det stilles spørsmål ved om norske myndigheter har vært tilstrekkelig effektive i å bekjempe kriminaliteten på dette området, og om oppdagelsesrisikoen og straffnivået er blitt høye nok til at man oppnår en tilstrekkelig allmennprevensjon. Et relativt lavt straffenivå kan være en del av bildet.

På tross av at omfanget av sosial dumping ikke er kjent, har Økokrim i mange år vurdert dette som en av de alvorligste truslene innen økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, sist i trusselrapporten for 2013–2014. Der er arbeidsmiljøkriminalitet på delt tredje plass på listen over de ti alvorligste truslene (etter skattekriminalitet og korrupsjon), nettopp på grunn av sosial dumping. Dette skyldes at det er mange aktører som er villige til å begå slik kriminalitet, at det er lett å begå den, og at den er vanskelig å avdekke. Samtidig anses denne kriminaliteten som alvorlig, fordi den utgjør en trussel mot liv og helse for arbeidstakerne, truer grunnleggende samfunnsstrukturer i det norske arbeidsmarkedet og kan ha en sterk smitteeffekt og føre til normerosjon som ytterligere undergraver den lovlige delen av markedet. Arbeidsmarkeds kriminalitet forekommer overalt, men kontrollatene peker på høy befolkningstetthet, høy temperatur i økonomien, mange prosjekter og høy etterspørsel etter arbeidskraft som mulig tungtveiende faktorer.

Det er vanskelig å anslå omfanget av ulovlig arbeid som inkluderer svart arbeid, ulovlig tjenesteyting og bruk av ulovlig arbeidskraft. Omfanget påvirkes trolig av hvor mange utlendinger som til enhver tid oppholder seg ulovlig i Norge, og/eller som ikke har arbeidstillatelse. Man kan få en indikasjon ved å se på antallet personer politiet pågriper for ulovlig opphold, eller antallet personer som har fått avslag på asylsøknaden sin, men som ifølge utlendingsforvaltningens systemer ikke har forlatt Norge. Det eksisterer uansett ingen fullstendig oversikt

over hvor mange utlendinger som befinner seg i Norge uten lovlig opphold, som ikke har fått oppholdstillatelse, eller som har blitt her lenger enn hva som er lovlig.⁸

Ulovlig arbeid knytter seg trolig likevel i stor grad til utlendinger som i utgangspunktet har lovlig opphold i Norge gjennom EØS-samarbeidet. Ettersom mange av disse arbeider uten at det er knyttet til arbeidsmarkeds kriminalitet, vil statistikken over antallet EØS-borgere med opphold i Norge antakelig være lite egnet til å belyse omfanget av arbeidsmarkeds kriminaliteten blant dem, selv om visse nasjonaliteter gjerne forbindes mer med sosial dumping og arbeidsmarkeds kriminalitet enn andre, typisk enkelte nasjonaliteter fra Øst-Europa.

Det er få anmeldelser av brudd på allmenngjøringsloven.⁹ Men enda viktigere er det at sakene ikke blir avdekket, blant annet fordi arbeidsgiverne skjuler de reelle forholdene for kontrollatene (ikke minst ved å oppgi uriktig informasjon), samtidig som arbeidstakerne ikke anmelder og generelt ikke ønsker å bidra til at sakene avdekkes.



8 SSB har beregnet at det ved inngangen til 2006 var mellom 10 000 og 32 000 personer fra land utenfor EØS uten lovlig opphold i Norge, med et sannsynlig estimat på om lag 18 000 personer. I PUs oversikter er det registrert over 14 000 utlendinger med oversittet utreisefrist (hvorav 12 000 asylsøkere), men noen av disse kan ha forlatt landet uten at dette har blitt registrert. I forskningsmiljøer mener man at de fleste personene uten lovlig opphold i Norge er avviste asylsøkere. Det antas at omfanget av personer i Norge uten lovlig opphold har økt siden 2001, ettersom spriket mellom antallet asylsøknader og antallet innvilgede asylsøknader har økt.

9 Siden 2007 er det registrert til sammen kun 29 saker om brudd på allmenngjøringsloven.

4.5 KONSEKVENSER FOR SAMFUNNET

Norge er et rikt land som mange kriminelle miljøer er interessert i å utnytte, og kriminelle aktører spekulerer i et lavt bøtenivå for straffesaker i Norge.

Når utenlandske arbeidstakere utnyttes i det norske arbeidsmarkedet, rammes i første rekke den ansatte selv. Arbeidstakerne aksepterer ulovlige arbeidsvilkår fordi alternativet er arbeidsledighet eller enda dårligere arbeidsvilkår og lavere sikkerhet på arbeidsplassen i hjemlandet (med unntak av tvangsarbeid hvor det ikke lenger dreier seg om et frivillig arbeidsforhold). Samtidig er det også slik at både arbeidsgiveren og oppdragsgiveren har økonomisk gevinst av forholdene, i form av lavere kostnader. Et særtrekk ved arbeidsmarkeds kriminaliteten er nettopp at potensialet for økonomisk gevinst er stort for alle de involverte, også for aktørene som lovene i første rekke skal beskytte (altså arbeidstakeren), samtidig som konsekvensene for samfunnet er alvorlige.

Arbeidslivet påvirkes av at en økt andel aktører i markedet driver ulovlig. Det er ikke slik at lav lønn og en dårlig arbeidsmiljøstandard kun angår dem som opplever det. Det som tidligere kunne være trygge arbeidsplasser, hvor den ene store usikkerheten var fluktuering i økonomien som finanskriser o.l., er nå mer utsatt for mer eller mindre lovbrystende aktører som gjør hverdagen utrygg for arbeidstakerne, og som gjør næringene mindre attraktive for norske arbeidstakere. Samtidig blir arbeidstakere utnyttet, og dagens standard for arbeidsmiljø og sikkerhet i norsk arbeidsliv blir satt tilbake.

Kontrolletatene oppfatter pris som styrende for oppdragsgivere og forbrukere i Norge. Dette gjør at virksomheter som bryter loven, og som priser seg lavt, får innpass på det norske arbeidsmarkedet, både hos private og offentlige oppdragsgivere.

Når virksomheter vinner anbud basert på ulovlige lønns- og arbeidsvilkår, skader dette konkurranseevnen til lovlydige virksomheter, og på den måten hindres konkurranse på like vilkår. Konsekvensen er at lovlydige virksomheter presses ut av markedet. Problemstillingen

er ikke ny. Under malerarbeidene i forbindelse med Telenors nybygg på Fornebu allerede i 2002 uttalte et kjent malermesterfirma at det ikke var mulig å male bygget med fortjeneste til den lave prisen vinneren av anbudskonkurransen tilbød. Ved senere kontroll fant skatteetaten arbeidere som oppga Kongsvinger asylmottak som bosted. Slike forhold vil sannsynligvis svekke konkurranseevnen i enkelte bransjer på sikt og kan skape utfordringer ved fremtidige anskaffelser.

Kostnaden for samfunnet ved at kriminelle aktører utkonkurrerer lovlig drevne virksomheter, blir i liten grad beregnet og tatt hensyn til i regnestykket for svart arbeid og svart økonomi. Når virksomheter bryter loven og driver svart arbeid i privatmarkedet, svekker det bransjenes omdømme, fellesskapet taper store inntekter, og velferdsordningene i Norge får en svekket legitimitet. Konsekvensene av svart arbeid og svart økonomi går også lenger enn til selve beløpet som unndras, siden overskudd og penger kommer i hendene på kriminelle aktører.¹⁰ Kostnaden av dette vil både være en åpenbart urimelig økonomisk fordeling (med lovbrystere som tjener pengene på bekostning av lovlydige) og at disse urettmessig tjente pengene kan bli investert i annen illegal virksomhet.

Dersom myndighetene evner å redusere og eliminere arbeid og tjenester utført som arbeidsmarkeds kriminalitet, vil dette kunne få konsekvenser for kunder i Norge gjennom høyere priser på enkelte arbeidskraftsintensive tjenester der innslaget av arbeidsmarkeds kriminalitet nå er vesentlig. Dette vil gjelde både anbud og prissetting av arbeid næringsdrivende imellom og private kjøpere av tradisjonelle tjenester knyttet til hus og hjem.

¹⁰ Dette kan komme til syne eksempelvis ved at bakmenn for arbeidsmarkeds kriminalitet bruker store penger på flotte hus, hytter, dyre biler og båter.

5 ETATENES ANSVARSOMRÅDER VED ARBEIDSMARKEDSKRIMINALITET

5.1 ARBEIDSTILSYNET

Arbeidstilsynet er primært en forebyggende etat. Hoveddelen av det norske arbeidslivet består av seriøse aktører som kan og vil følge lover og regler. Det todelte arbeidsmarkedet som har oppstått som følge av kriminelle aktørers virksomhet, krever i større grad også en todeling av etatens rolle og innsats.

Arbeidstilsynet håndhever arbeidsmiljøregelverket. I tillegg til arbeidsmiljøloven omfatter dette blant annet bestemmelser i allmenngjøringsloven og forskrifter til denne, utlendingsloven og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Dette innebærer at etaten skal ha en effektiv innsats mot kriminalitet som rammer arbeidsmiljøet.

Etatens viktigste virkemiddel er tilsyn, som defineres som kontroll og eventuelt bruk av reaksjoner overfor virksomhetene. Andre viktige virkemidler er veiledning og samarbeid med andre, blant annet andre kontrolletater og partene i arbeidslivet.

Arbeidstilsynet har en sentral rolle i oppfølgingen av den forrige regjeringens tre handlingsplaner mot sosial dumping, og siden 2006 har det årlig gjennomført flere tusen tilsyn på arbeidsplasser for å bekjempe sosial dumping og useriøsitet i norsk næringsliv. Bransjer med en stor andel utenlandske arbeidstakere prioriteres. I februar 2014 startet Arbeidstilsynet Vestlandet, Skatt vest og kemneren i Bergen et pilotprosjekt om en ny samarbeidsmodell for å avdekke arbeidsmarkeds-kriminalitet og sosial dumping. NAV og politiet deltar også. Samarbeidet har så langt gitt gode resultater, og det er avdekket flere grove lovbrudd, blant annet svart arbeid og grove brudd på arbeidsmiljøloven. Det er også mistanke om hvitvasking av penger, menneskehandel og ulovlig opphold i landet. Gjennom servicesentrene for utenlandske arbeidstakere (SUA), et samarbeid mellom

Arbeidstilsynet, politiet, skatteetaten og Utlendingsdirektoratet, gis det informasjon, veiledning og bistand til utenlandske arbeidstakere.¹¹

Den nåværende regjeringen viderefører trepartsbransje-programmet, som er et samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet i bransjer som er spesielt utsatt for useriøsitet og sosial dumping. Det er nå bransjeprogrammer innen renhold, transport og uteliv, og Arbeidstilsynet leder arbeidet fra myndighetenes side. Målet er å bruke partenes kompetanse slik at de sammen med myndighetene kan peke på utfordringer og mulige gode tiltak i bransjene.

5.2 KRIMINALOMSORGEN

I tråd med Kriminalomsorgens hensikt om å fremme domfeltes tilpasning til samfunnet etter endt soning, benyttes frigang og overføring til overgangsbolig. Dette er en gjennomføringsform som benyttes mot slutten av straffegjennomføringen, slik at den domfelte kan venne seg til et annet livsmønster enn det han har hatt under soningen. I tilfeller der den domfelte skal ut i arbeid, er det viktig for Kriminalomsorgen å kunne sjekke ut arbeidsgiveren for å hindre at den domfelte begynner å jobbe hos en arbeidsgiver som ikke etterlever samfunnets normer, for eksempel når det gjelder betaling av skatter og avgifter.

5.3 MATTILSYNET

Mattilsynet skal sikre forbrukerne trygg mat og trygt drikkevann og bidra til friske planter og dyr. Det har også andre oppgaver, men i forbindelse med arbeidsmarkeds-kriminalitet er disse oppgavene mest relevante. Tilsyn i virksomhetene kan avdekke forhold som ikke bare er brudd på det regelverket Mattilsynet forvalter, men også brudd som faller inn under andre kontrolletat-

¹¹ EU-/EØS-borgere, tredjelandsborgere og arbeidsgivere kan blant annet søke om arbeidstillatelse, oppholdskort og skattekort. EØS-borgere kan registrere seg etter registreringsordningen for EØS-borgere. SUA informerer også om arbeidstid og lønnsvilkår i Norge.

ers ansvarsområder. Det kan for eksempel være unndragelse av skatter og avgifter, bruk av ulovlig arbeidskraft og uforsvarlige arbeidsforhold.

Mattilsynet har i liten grad ressurser og etterforskningskompetanse til å gå lenger bak i omsetningskjeden når det finner varer som er ulovlige etter næringsmiddelregelverket, for eksempel kjøtt som er smuglet inn i Norge. Mattilsynet håndterer situasjonen slik at det sikres at et ulovlig produkt ikke kommer ut i markedet, eventuelt at det som allerede finnes der, blir trukket tilbake. Erfaringer fra matmyndigheter i andre land tyder på at man ved å etterforske virksomheter for økonomisk motiverte brudd på matloven vil finne bakenforliggende årsaker og kriminelle personer eller nettverk. Dette vil også medføre at annen kriminalitet avdekkes.

5.4 NAV

NAV Kontroll har som oppgave å forebygge, avdekke, utrede og anmelde trygdesvindel i NAV. Trygdesvindel avdekkes gjennom målrettede og systematiske kontroller, saksbehandling i etaten, tips fra publikum og meldinger fra offentlige myndigheter og andre samarbeidspartnere.

NAV ble etablert 1. juli 2006. Kommunene og staten samarbeider om å finne gode løsninger for brukerne. For å bevare legitimiteten til velferdsordningene er det av avgjørende betydning at stønadene går til dem som rettmessig har krav på dem, og at trygdesvindel avdekkes raskt og effektivt. NAV arbeider risikobasert og målrettet for å avdekke trygdesvindel og fokuserer særlig på systematisk og organisert trygdesvindel og ulovlig eksport av ytelser. De alvorligste sakene gjelder personer som også i stor grad begår annen økonomisk kriminalitet innenfor områdene skatt, toll, konkurs, hvitvasking eller annen arbeidsmarkeds kriminalitet. Svindelen muliggjøres gjennom bruk av fiktive identiteter, svart arbeid og fiktive arbeidsforhold og inntektsgrunnlag. De fleste sakene NAV anmelder i dag, gjelder likevel

hvitt arbeid, og da primært på stønadsområdene enslige forsørgere, foreldrepenger, dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon.

5.5 POLITIET

Politiet har ansvar for forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet som ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.¹²

Politi- og lensmannsetaten er organisert i politidistrikter og særorganer. Politidistriktene har ansvar for polititjeneste, forvaltningsoppgaver og oppgaver innen sivil rettspleie innenfor egne grenser, mens særorganene Politiets utlendingsenhet, Kripos og Økokrim har faglig ansvar på sine fagområder og ansvar for å utføre utvalgte nasjonale oppgaver. Både politidistriktene og særorganene er administrativt og faglig underlagt Politidirektoratet, mens Riksadvokaten har ansvaret for den overordnede faglige ledelse av straffesaksbehandlingen i politiet. I bekjempelsen av arbeidsmarkeds kriminalitet tilstreber politiet å jobbe i to spor: førstelinjekontroll i samarbeid med andre kontrolltater, med håndtering av mindre lovbrudd og forebyggende tiltak, og etterforskning av større og mer komplekse saker.

5.5.1 KRIPOS

Kripos er ett av seks særorganer¹³ i Norge og er den faglige enheten for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet. Kripos er administrativt og faglig underlagt Politidirektoratet, har påtalefunksjon og er i utøvelsen av straffesaksbehandlingen underlagt Riksadvokaten. I tillegg til å etterforske egne saker fungerer Kripos som bistandsorgan og kompetansesenter for politiet. Kripos har ansvar for overvåkning av kriminalitetsbildet nasjonalt og internasjonalt og publiserer blant annet trendanalyser og trusselvurderinger av organisert

¹² Politiloven § 1.

¹³ Kripos, Økokrim, Politiets utlendingsenhet, Utrykningspolitiet, Politihøgskolen og Grensekommisæren.

kriminalitet og ulike kriminalitetsområder. Særorganet er også kontaktpunktet mellom norsk og utenlandsk politi.

Kripos har et særlig ansvar for den alvorligste og organiserte kriminaliteten, og dette omfatter også arbeidsmarkeds kriminalitet.¹⁴ Det kan være saker av prinsipiell natur, saker som berører flere distrikter, eller saker i politidistriktene der det er nødvendig å yte bistand.

5.5.2 POLITIETS UTLENDINGSENHET (PU)

Politiets utlendingsenhet (PU) er et nasjonalt særorgan med ansvar for å registrere og identifisere alle asylsøkere som kommer til Norge, og for å koordinere uttransportering av utlendinger uten lovlig opphold. PU bistår også politidistriktene på utlendingsfeltet og oppretter utvisningssaker for brudd på utlendingsloven.

En rekke land krever at identiteten er dokumentert med pass, før de vil ta imot en person som returneres fra Norge. En del av PUs arbeid går derfor ut på å verifisere utlendingers identitet før utreise. Videre har PU en del arbeid med å oppspore hvor utreisepliktige utlendinger som skal uttransporteres, befinner seg. I denne sammenhengen blir PU kjent med mulige straffbare forhold, for eksempel dokumentforfalskning, menneskesmugling og ulovlig arbeid.

PUs arbeid på utlendingsfeltet er rettet mot forvaltnings- og kontrolloppgaver og er derfor ikke en del av påtalemyndigheten. Det at PU kun har ansvar for forvaltningsmessig oppfølging (uttransportering og opprettelse av utvisningssaker for brudd på utlendingsloven), mens det lokale politidistriktet har ansvar for å følge opp straffesaker for utlendinger uten lovlig opphold, kan medføre at færre saker enn ønskelig om bruk av svart og ulovlig arbeidskraft følges opp i straffesporet.

5.5.3 ØKOKRIM

Økokrim er både et særorgan i politiet og et statsadvokatembete med nasjonal myndighet. Det er et spissorgan for bekjempelse av økonomisk kriminalitet

og miljøkriminalitet, inkludert arbeidsmiljøkriminalitet. De fleste saker om arbeidsmarkeds kriminalitet faller i utgangspunktet inn under Økokrims ansvars- og kompetanseområde. I vurderingen av hvorvidt en sak skal behandles av Økokrim, legges det særlig vekt på sakens omfang, kompleksitet og økonomiske omfang, forgreninger til utlandet eller dens prinsipielle karakter, jf. påtaleinstruksen kapittel 35. Økokrim har blant annet en særlig spisskompetanse på kompleks og omfattende finansiell etterforskning (pengespor). I tillegg til å arbeide med egne saker er Økokrim et bistands- og rådgivningsorgan for politidistriktene. Videre skal Økokrim være et kraftsentrum for bekjempelsen av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, og de skal på dette feltet blant annet stimulere til utvikling av kunnskap og drive undervisnings- og opplysningsvirksomhet. Økokrim underviser på Politihøgskolens økonomistudium og miljøstudium og organiserer seminarer på sine områder. Særorganet utgir fagbladet Miljøkrim, som de senere årene har inneholdt flere artikler om arbeidsmarkeds kriminalitet.¹⁵

Enheten for finansiell etterretning (EFE), som tar imot og analyserer hvitvaskingsmeldinger fra næringslivet, er også organisert under Økokrim. Arbeidsmarkeds kriminalitet er primært motivert av profitt, og pengene må hvitvaskes. I etterforskning av arbeidsmarkeds kriminalitet er det viktig å følge pengespor, og EFE har en sentral funksjon med både å oppdage og føre bevis i slike saker. EFE har levert finansiell etterretning til de fleste av de store sakene om arbeidsmarkeds kriminalitet samt objektene til skatteetatens prosjekt om fiktiv fakturering.

5.6 SKATTEETATEN

Skatteetatens oppdrag er å sikre riktig beskatning ved å fastsette og innkreve skatt og merverdiavgift (mva.), informere, veilede, tilrettelegge for innhenting av korrekt informasjon, avdekke bevisste og ubevisste mangler og feil samt å sanksjonere. Riktig beskatning av virksomhe-

¹⁴ Jf. påtaleinstruksen § 37-1.

¹⁵ Se eksempelvis artiklene *Sosial dumping* i Miljøkrim nr. 3/2010, *Arbeids- tilsynets utfordringer i praktisk tilsynsarbeid* i Miljøkrim nr. 3/2013 og *Samarbeid mot arbeidsmarkeds kriminalitet* i Miljøkrim nr. 1/2014.

ter betinger korrekt bokføring, og etaten har ansvar for å kontrollere og sikre at korrekte tall blir dokumentert, bokført og presentert i skatte- og avgiftssammenheng.

Det største incitamentet for å utføre arbeidsmarkeds-kriminalitet er økonomisk gevinst, og det er mulig å oppnå store gevinster gjennom urettmessig reduksjon av skatter og avgifter. Etatens arbeid er således avgjørende for å sikre like konkurransevilkår. Når etaten effektivt kan hindre og motarbeide svart økonomi og profitt for dem som bryter loven, reduseres selve grunnlaget og muligighetsrommet for arbeidsmarkeds kriminalitet.

Skatteetaten forestår ID-kontroll ved utstedelse av personnummer og D-nummer¹⁶. En sikker og korrekt identitetsforvaltning er avgjørende for å komme arbeidsmarkeds kriminaliteten til livs.

Skatteetaten har en sentral rolle i arbeidet med å oppnå fullstendig, oppdatert og korrekt registerinformasjon. Innføringen av A-ordningen¹⁷ fra 1.1.2015, der arbeidsgiver månedlig og på personnivå skal rapportere utbetalt lønn, kan bli et sentralt hjelpemiddel i arbeidet med å avdekke og bekjempe arbeidsmarkeds kriminalitet.

5.7 TOLLVESENET

Tollvesenet kontrollerer varer, transportmidler og reisende ved grensepassering inn og ut av landet i den hensikt å avdekke smugling av farlige, restriksjonsbelagte eller avgiftsbelagte varer og kontanter. Kampen mot den organiserte kriminaliteten har førsteprioritet. Etatens tilstedeværelse på grensen gir den unik kunnskap om hva som bringes inn og ut av landet. Et godt samarbeid med andre etater er av stor betydning for effektiv utvelgelse av objekter for kontroll og selve kontrollen. Kontroll av

reisende som bringer med seg kontanter, kan være en god kilde når andre etater skal velge ut egne kontroll-objekter for å avdekke svart arbeid.

Gjennom sin kontrollvirksomhet avdekker tollvesenet mange forhold som kan ha knytninger til arbeidsmarkeds kriminalitet. Det kan være smugling av kjøtt, falske varer eller valuta, ulovlig innvandring og andre forhold. En tollsak kan ofte være et første berøringspunkt i en sak om arbeidsmarkeds kriminalitet. Selv om mange forhold ikke er direkte brudd på tollloven eller andre regelverk som tollvesenet håndhever, kan etaten identifisere et mønster som kan være av interesse for andre kontroll-etater.

5.8 UTLENDINGSDIREKTORATET (UDI)

Utlendingsdirektoratet (UDI) skal legge til rette for ønsket og lovlig innvandring og sørge for at de som oppfyller vilkårene, får komme til Norge. Samtidig har direktoratet en kontrollfunksjon og skal se til at systemet ikke blir misbrukt. Som faglig overordnet organ instruerer UDI politiet og utenriksstasjonene i utlendingssaker.

UDI behandler og fatter vedtak i alle typer saker om oppholdstillatelse (blant annet i forbindelse med arbeid, studier, au pair, familieinnvandring, refleksjonsperioden for ofre for menneskehandel og beskyttelse) samt i saker om utvisning og tilbakekallelse av tillatelser. Ved brudd på utlendingsloven, for eksempel ulovlig arbeid, har UDI kompetanse til å fatte vedtak om utvisning fra Norge og Schengen-området. Utlendingsloven har en egen straffebestemmelse for overtredelser av utlendingsloven i § 108. UDIs kunnskap om og erfaring med arbeidsmarkeds kriminalitet knytter seg derfor til arbeidsforhold hvor utenlandske borgere er involvert – som arbeidstaker og/eller som arbeidsgiver.

Gjennom sin kontrollvirksomhet avdekker UDI en rekke misbruk og ulovligheter knyttet til utlendingers lønns- og arbeidsforhold.

¹⁶ Personer som skal jobbe og oppholde seg i Norge i mindre enn 6 måneder, må ha et D-nummer for å bli registrert i folkeregisteret og for å få skattekort.

¹⁷ A-ordningen omfatter rapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m. Ordningen erstatter seks skjemaer til tre etater og samler og forenkler dermed arbeidsgivernes rapportering ved at denne leverer a-meldingen gjennom sitt lønns- og personalsystem eller gjennom manuell registrering i Altinn. Et mottakssystem tar imot meldingen og fordeler den til NAV, skatteetaten og Statistisk sentralbyrå.

6 TREKK I SAMFUNNSUTVIKLINGEN SOM PÅVIRKER ARBEIDSMARKEDSKRIMINALITETEN

6.1 POLITISKE FAKTORER

6.1.1 Utvidelse av EU og Schengen

Norge har siden 2001¹⁸ vært del av et felles europeisk område med felles yttergrense og indre reisefrihet. Utvidelsen av EU til Øst-Europa i 2004 og av Schengen-samarbeidet i 2007 førte til en stor flyt av personer fra Øst-Europa til vesteuropeiske land. Den store EU-utvidelsen har gitt god tilgang til utenlandsk arbeidskraft og har gjort det mulig med en sterk produksjonsvekst i norske virksomheter. Mens østeuropeiske arbeidere tidligere måtte søke om tillatelse for å kunne jobbe i Norge, trenger de som EU-borgere bare å registrere seg når de ønsker å jobbe i landet i mer enn tre måneder.

For å bevare det indre markedet har EU etablert et strengt regime for å regulere hvem som kan komme innenfor EUs og Schengen-områdets grenser. Selv om hvert land har sitt nasjonale regelverk, er hovedregelen at tredjelandsborgere, altså personer fra land utenfor EU, EØS og Schengen, må søke om oppholds- og arbeidstillatelse før ankomst. Siden det er relativt få åpne kanaler tredjelandsborgere kan benytte for å komme inn på det felles europeiske arbeidsmarkedet, har det oppstått en rekke former for misbruk av de lovliggjør kanalene.

6.2 ØKONOMISKE FAKTORER

6.2.1 Svak økonomisk utvikling i Sør-Europa og andre deler av verden

Mange utlendinger reiser til Norge for å skaffe seg jobb, lovlig eller ulovlig. En av årsakene til dette er den svake økonomiske utviklingen i andre europeiske land og i andre deler av verden og den påfølgende høye arbeidsledigheten. Ved utgangen av 2013 lå arbeidsledigheten i Norge på 3,6 %, noe som er det laveste i Europa.¹⁹ Til sammenligning var arbeidsledigheten i Litauen, Polen og Romania på henholdsvis 10,9 %, 9,9 % og 7,3 %. Reallønnen i Norge er dessuten over seks ganger høyere

enn eksempelvis i Polen.²⁰ Man har med andre ord god motivasjon for å jobbe i Norge når man tjener det samme på to måneder som man ville gjort på ett år i hjemlandet.

6.2.2 Flyt av penger

Fri flyt skaper også utfordringer når det kommer til pengeoverføringer. Tidligere var det bare mulig å overføre penger lovlig gjennom banker og vekslingskontorer, med dette ble endret fra 2010 etter introduksjonen av EUs betalingstjensteddirektiv. Direktivet åpnet for at pengeoverføringsselskaper kan ha agentnettverk, noe som gjør at små aktører innen varehandel og tjenesteyting kan tilby pengeoverføringstjenester. Ifølge Økokrim²¹ er det mange av disse aktørene som ikke ivaretar det lovpålagte antihvitvaskingsarbeidet, noe som gjør at tjenestene er mer sårbare for utnyttelse. Kriminelles innflytelse over virksomheter som driver med valutaveksling og betalingsformidling, kan føre til en blanding mellom hvit og svart økonomi, noe som vanskeliggjør politiets arbeid.²²

6.3 SOSIOLOGISKE FAKTORER

6.3.1 Arbeidsinnvandring

Norge har hatt høy arbeidsinnvandring de siste årene. I tillegg reiser mange EØS-borgere til Norge for å arbeide på mer kortvarige oppdrag. Dette kombinert med økt tilstrømming fra Sverige og Vest-Europa gjør at EU-/EØS-borgere har stått for over to tredjedeler av sysselsettingsveksten i Norge siden 2004, og de utgjør nå mer enn ti prosent av arbeidsstyrken.²³ Sysselsettingen blant arbeidsinnvandrere økte med nær 24 500 i fjor, mens den økte med drøyt 5500 i resten av befolkningen.²⁴ Det betyr at fire av fem nye jobber ble besatt av arbeidsinnvandrere i fjor. 62 % av de sysselsatte innvandrerne kom

18 EØS-avtalen trådte i kraft i 1994, og Norge ble operativt integrert i Schengen-samarbeidet i 2001.

19 Eurostat 2014.

20 OECD. 2012. *Average annual wages*, hentet 13.3.2014 fra http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AV_AN_WAGE.

21 Økokrim. 2012. *Trusselvurdering. Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2013–2014*, side 12.

22 SAMKRIM. 2014. *Situasjonsbeskrivelse: Arbeidsmarkeds kriminalitet i bygg og anlegg*, side 8. August 2014.

23 Tall fra Fafo. <http://www.aftenposten.no/okonomi/Fire-av-fem-nye-jobber-til-innvandrere-7622575.html#.U7PQQ7FVWeA>.

24 Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB), juni 2014. <https://www.ssb.no/innvregsys>.

fra Europa, der Polen, Sverige og Litauen topper statistikken. Polakker utgjør i dag den største landgruppen blant arbeidsinnvandrerne i Norge.²⁵ Arbeidsinnvandrerne fra Polen og Baltikum har i stor grad etablert seg på arbeidsmarkedet innen landbruk, renhold og bygg og anlegg. Norsk byggebransje og industri får dekket sine behov fra Øst-Europa. Uten tilfanget av utenlandsk arbeidskraft hadde det trolig vært svært vanskelig å dekke behovet for arbeidskraft i Norge.

Alt tyder på at arbeids- og tjenestevandringen til Norge



vil bli stor også i årene fremover. Utenlandske arbeidstakere og utenlandske virksomheter på oppdrag i Norge vil i økende grad bli et vanlig trekk ved arbeidslivet. Det gir mange positive effekter for Norge og norske virksomheter. Samtidig er det utfordrende med stor tilstrømming av arbeidskraft og betydelige og

vedvarende forskjeller mellom lønns- og levestandarden i Norge og mange andre land i det felles europeiske arbeidsmarkedet. I mange bransjer finnes det et sjikt av virksomheter som er villige til å bryte regelverket for å oppnå større økonomisk gevinst. Dette omfatter både norske og utenlandske virksomheter. Åpningen av grenser og markeder har gitt større spillerom for kriminelle aktører som bidrar til å undergrave sentrale lønns- og arbeidsforhold i deler av norsk arbeidsliv.

6.3.2 Irregulær migrasjon

De store forskjellene i økonomisk og demografisk utvikling i verden gjør at mange mennesker fra land utenfor Europa (såkalte tredjelandsborgere) ønsker å reise til Europa og USA for å arbeide. Inntektsnivået og levestandarden i Europa er høyere enn i mange andre

delar av verden. Ettersom tredjelandsborgerne har begrensede legale muligheter til å komme til EU/EØS/Schengen-området for å arbeide, misbrukes de få legale kanalene inn i Europa som finnes (familiegjenforening, arbeidstillatelser m.m.). Noen reiser inn illegalt og arbeider uten å bli registrert, mens andre skaffer seg falske dokumenter eller oppgir falske opplysninger til myndighetene i Europa for å få oppholds- og arbeidstillatelse. De illegale kanalene inn i Europa organiseres av kriminelle nettverk i og utenfor Europa.

Andre kan benytte seg av retten til å søke asyl i Europa. I Norge har omtrent 50 % av dem som har søkt asyl de siste årene, fått innvilget asyl/oppholdstillatelse. Blant dem som får avslag, velger noen ikke å følge plikten til å returnere. Noen blir uttransportert av politiet, mens andre flytter til ukjent adresse og blir værende i Norge.

Den irregulære innvandringen til Norge bidrar til ulovlig arbeid. Blant annet fordi det ikke gjennomføres regulære grensekontroller ved den indre Schengen-grensen²⁶, finnes det ingen fullstendig oversikt over hvor mange utlendinger som befinner seg i Norge uten lovlig opphold.

6.3.3 Holdninger til å betale svart og betale skatt
Spørreundersøkelser viser at det store flertallet i Norge ønsker å etterleve lover og regler for innbetaling av skatt eller aldri vil akseptere unndragelser.²⁷ Det er stor tillit til skattesystemet og det offentlige i Norge. Likevel kommer det frem i en undersøkelse²⁸ at opptil en tredjedel av

26 «Med indre Schengengrense forstås Schengenlandenes felles landegrenser, herunder grenser langs elver og innsjøer, flyplasser for så vidt gjelder interne Schengenflygninger og sjø-, elve- og innsjøhavner for så vidt gjelder regelmessige fergeforbindelser mellom havner innenfor Schengenterritoriet.» Hentet fra Ot.prp. nr. 75 (2006–2007), kapittel 13 Inn- og utreisekontroll og alminnelig utlendingskontroll.

27 Skatteetatens undersøkelse fra 2012: <http://www.skatteetaten.no/upload/PDFer/N%20c3%a6ringslivets%20holdninger%20til%20etterlevelse%20og%20Skatteetatens%20virkemiddelbruk.pdf?epslanguage=nb-NO>.

28 I en undersøkelse for Finn.no i 2012 kom det frem at 28 % enten hadde brukt eller vurdert å bruke håndverkere som tar svart betaling. Blant menn var det hele 1 av 3 som enten hadde brukt eller vurdert å bruke håndverkere svart. Kun 1 av 4 angret på at de hadde brukt svarte håndverkere. I en annen undersøkelse Skatteetaten fra 2011 var det 34 % av befolkningen som svarte at de hadde kjøpt eller vurdert å kjøpe svart arbeid i løpet av de to siste årene: <http://www.samarbeidmotsvartokonomi.no/Portals/1/PDF/Rapport%20svart%20arbeid%201%20webutgave.pdf>.

25 FAFO. 2014. *Innvandring og arbeidsmarkedsintegrering i Norden*, FAFO-rapport 2014:27 (Anne Britt Djuve og Anne Skevik Grødem).

befolkningen har kjøpt eller vurdert å kjøpe svart arbeid. Dette kan tyde på en divergens mellom folks holdning til å betale skatt på den ene siden og aksept for bruk av svart arbeid på den andre siden. Det handler gjerne om hva som er sosialt akseptert blant andre. De som kjøper svart arbeid, er i liten grad preget av dårlig samvittighet, men de oppgir forklaringer for å rettferdiggjøre eller nøytralisere handlingen.²⁹ For eksempel blir det nevnt at «man kan se på det som nødhjelp til Polen», og at «lønnsutviklingen i håndverkerbransjen uansett har vært så god – jeg ville ikke gjort det hvis jeg var med på å undergrave en bransje».

6.4 TEKNOLOGISKE FAKTORER

6.4.1 Informasjon om arbeidsmuligheter via internett

Mens man tidligere fikk informasjon om muligheter i andre land via bekjente, er denne informasjonen nå åpent tilgjengelig på internett. Blant annet finner man fora som er dedikert norske forhold. I disse foraene deler brukerne erfaringer omkring norske forhold og kultur, og de diskuterer regler og forskrifter om skatt, skjemaer og familieytelser. Samtidig tilbys det tjenester, og personell rekrutteres. Disse nettsidene forenkler prosessen med å reise til et annet land for å jobbe. Internett gjør det også enklere å knytte nye kontakter og skape nettverk. Dermed blir det enklere også for kriminelle å utnytte hverandres kunnskaper og muligheter for å organisere kriminelle handlinger.³⁰

6.4.2 Anbudstjenester

Elektroniske anbudstjenester er en nyvinning som blir nevnt i forbindelse med svart arbeid. Det ligger i anbudstjenestenes natur at de som kommer med det billigste anbudet, ofte vil være vinnere i privatmarkedet. Dermed kan helt nye og ukjente virksomheter konkurrere mot virksomheter med et kjent varemerke. Det bidrar også til å gjøre det lettere for virksomhetene som utfører

svart arbeid, å underby dem som tilbyr hvite tjenester.³¹ Blant bedriftseiere har de elektroniske anbudstjenestene blitt nevnt som en god arena for mange av dem som jobber svart. Ifølge informanter i en rapport bestilt av Byggenæringens landsforening (BNL) kommer det ofte «usannsynlig lave priser», og det er ofte mange utenlandske interessenter på befarig når man ber om anbud på et prosjekt via en anbudstjeneste.³²

6.5 MILJØFAKTORER

6.5.1 Potensiell helserisiko med matvarer i fri flyt
Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av Europa, og på matlovens område er vi tilnærmet fullt harmonisert med EU. Derfor vil Norge som en del av det indre markedet ikke være upåvirket av tendenser utenfor våre nasjonale grenser. Kriminalitet knyttet til innførsel, omsetning, produksjon og presentasjon av næringsmidler kan nå oss – ikke bare med tanke på det norske markedet, men også som en inngangsport til EU.

Finanskrisen i Europa øker behovet for billig mat. Der det er penger å tjene, vil det finnes kriminalitet. Den såkalte hestekjøtskandalen, som rammet mange land i Europa, er et eksempel på dette.³³ Her ble lasagne som inneholdt hestekjøtt, merket som storfekjøtt og solgt i norske butikker. I tillegg til at forbrukere og norske virksomheter ble lurt, er problemet at feilmerket kjøtt ikke kan spores. Da mangler også opplysninger om hvordan kjøttet ble produsert, slaktet, oppbevart og fraktet. Kjøttet kan for eksempel inneholde medisiner som er skadelige for mennesker. Det er grunn til å tro at slik virksomhet er organisert og medfører en rekke brudd på lover og regler i ulike sektorer. Etterforskning vil være nødvendig for å avdekke disse bruddene.

29 Sykes & Matza introduserte i 1957 konseptet med moralsk nøytralisering for å forklare ungdomskriminalitet.

30 Økokrim. 2012. *Trusselvurdering. Økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet 2013–2014*, side 10.

31 SAMKRIM. 2014. *Situasjonsbeskrivelse: Arbeidsmarkeds kriminalitet i bygg og anlegg*, side 8–9. August 2014.

32 Andersen, Rolf K., Eldring, Line og Steen, Johan Røed 2014. *Privatmarkedet i byggenæringen: Usynlig arbeidsmarked i de tusen hjem*. Side 39. FAFO-rapport 2014:14.

33 http://www.mattilsynet.no/mat_og_vann/merking_av_mat/generelle_krav_til_merking_av_mat/sluttrapport_i_hestekjottaken.9369.

6.6 RETSLIGE/JURIDISKE FAKTORER

6.6.1 Lav risiko for straff

Arbeidsmarkeds kriminalitet er ofte et samspill av mange mindre overtredelser som hver for seg framstår som små, men som samlet sett ofte er komplekse og omfattende å granske og etterforske. Samtidig er strafferammene og andre reaksjoner relativt svake,³⁴ noe som medfører at denne kriminaliteten ikke i tilstrekkelig grad avdekkes og/eller ikke møtes med tilstrekkelige reaksjoner.



Potensialet for økonomisk vinning ved brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven er stort, samtidig som strafferammen er lav sammenliknet med annen kriminalitet. Risikoen for straff er lavere sett i forhold til potensialet for økonomisk gevinst enn det som er tilfellet for annen

økonomisk kriminalitet. For eksempel er strafferammen for alminnelig bedrageri (opptil cirka 100 000 kroner) tre år og for grovt bedrageri (over cirka 100 000 kroner) seks år. Det er ikke urealistisk at en kriminell aktør i et byggeprosjekt kan spare sekssifrede beløp på brudd på disse lovene. I dag er strafferammen for brudd på allmenngjøringsloven bøter. Den nåværende regjeringen har i et høringsbrev fra juni 2014 foreslått å øke strafferammen her til fengsel i ett år, to år ved grov overtredelse. I arbeidsmiljøloven er strafferammen i dag to år ved særlig skjerpene omstendigheter. Regjeringen har foreslått å øke dette til tre år.

³⁴ Unntaket her er skatte- og avgiftsunndragelser. Her er det seks års fengsel. I tilknytning til skatte- og avgiftskriminalitet oppstår også brudd på bokføringsbestemmelser. En samlet rettsak på disse bruddene vil ha en samlet strafferamme på tolv år.

Brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven er i dag kategorisert som miljøforseelser, og de kommer derfor ikke inn i kriminalstatistikken over forbrytelser. En kategorisering som forseelse kan generelt medføre at politiet og påtalemyndigheten nedvurderer og nedprioriterer denne kriminalitetstypen i sitt straffesaksarbeid.

En arbeidstaker uten lovlig opphold i Norge risikerer å bli utvist fra Norge og hele Schengen-området, samt en maksimalstraff på seks måneders fengsel. For en person uten lovlig opphold er alternativet til ulovlig arbeid uansett å forlate landet. Personer uten lovlig opphold har derfor sterke insentiver for å ta seg ulovlig arbeid og skjule dette for myndighetene.

Straffene for arbeidsgivere som tilbyr ulovlig arbeid, er noe høyere: bøter eller maksimalt fengsel i to år. Alternativet for arbeidsgiveren er å ansette personer med norsk arbeidstillatelse etter vilkårene som gjelder for norske arbeidstakere. Arbeidsgiverne vurderer trolig lønnsomheten ved å benytte seg av ulovlig arbeidskraft som større enn sannsynligheten for å bli tatt.

I de senere år har rettsutviklingen åpnet for utvidet bruk av midlertidige ansettelser, vikarer og så videre. Slike forhold svekker den faste tilknytningen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker og kan bidra til å gjøre det mer krevende å avdekke og etterforske arbeidsmarkeds kriminalitet.

6.6.2 Allmenngjøringsordningen

Allmenngjøring av tariffavtaler er innført som et verktøy mot sosial dumping i bransjer der dette spesielt er en utfordring. Formålet med allmenngjøring er å hindre at arbeidstakere utfører arbeid på vilkår som er påviselig dårligere enn det som er fastsatt i landsomfattende tariffavtaler for det aktuelle faget eller bransjen, eller det som ellers er normalt for det aktuelle stedet og yrket. I praksis innebærer allmenngjøring en offentlig minstelønnsbestemmelse på de områdene som er omfattet. Brudd på allmenngjøringsloven er å anse som arbeidsmarkeds kriminalitet. Allmenngjøringsordningen er blitt styrket etter 2005 ved at det blant annet er innført

innsynsrett for tillitsvalgte i lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandører og solidaransvar³⁵ for oppdragsgivere for manglende lønnsutbetaling hos leverandører, og at Arbeidstilsynet fører tilsyn med at allmenngjorte tariff-avtaler blir overholdt.

Det er i dag allmenngjorte tariffavtaler i bygg-, skips- og verftsindustrien, jordbruks- og gartnerinæringen og renholdsbransjen.

6.6.3 Regler om registrering, dokumentasjon og kontroll

I både arbeidsmiljøloven og bokføringsloven er det regler om registrering og dokumentasjon av forskjellige sider av arbeidsmarkedet. Hensikten med reglene er både å redusere muligheten for å begå kriminalitet og å gjøre det mulig for kontrollatene å etterprøve de faktiske forholdene. Eksempler på slikt regelverk er ID-kort i byggebransjen og regler om føring av personallister i en del bransjer. Materiell skatte- og avgiftskriminalitet og annen arbeidsmarkeds kriminalitet muliggjøres og kamufleres blant annet gjennom manglende pliktig dokumentasjon. I hvilken grad slike regler er effektive, avhenger av hvor treffsikre reglene er, og hvordan reglene håndheves. Selv om reglene om personallister ikke er evaluert, er det en oppfatning blant økonomer i næringslivet om at disse reglene har resultert i flere registrerte arbeidstakere i restaurantbransjen og følgelig mindre svart arbeid. Reglene ble innført 1.1.2014 og er utformet slik at brudd på regelverket effektivt kan sanksjoneres med gebyrer. Ved gjentakelse av samme formelle mangel dobles gebyret automatisk. Kombinasjonen av treffsikre regler for registrering og dokumentasjon og oppfølging og håndhevelse av regelverket demmer i noen grad opp for arbeidsmarkeds kriminalitet. Samtidig er det et press fra næringslivet om enklere regler og mindre rapportering og byråkrati. Reduserte krav til aksjekapital og bortfall av revisjonsplikten for små aksjeselskaper kan skape enklere rammebetingelser for å bruke en legal virksomhet som dekke for kriminelle aktiviteter.

35 Solidaransvar innebærer at den som setter ut et oppdrag (oppdragsgiver), skal være ansvarlig for de forpliktelsene oppdragstakerne nedover i en kontraktskjede har til å betale lønn etter allmenngjøringsforskrifter.

6.6.4 Avvikling av kommunal

godkjenningsordning for foretak i bygg- og anleggsbransjen

Etter krisetidene i bygg- og anleggsbransjen på begynnelsen av 1990-årene, som førte til at 50 000 kvalifiserte medarbeidere forsvant, økte bruken av innleid og ufaglært arbeidskraft. I bygg- og anleggsbransjen er det når det gjelder kvalifikasjoner, i mange tilfeller en lav terskel for å etablere en virksomhet. Lovbrytende virksomheter har stort spillerom, både i forbrukermarkedet og i den profesjonelle delen av markedet.³⁶ Både arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner i bygg- og anleggsbransjen har i lengre tid uttrykt bekymring for en negativ utvikling som er i ferd med å komme ut av kontroll.³⁷

Ifølge dagens ordning må virksomhetene søke kommunen om godkjenning for ansvarsrett i virksomheten.³⁸ ESA³⁹ mener at denne ordningen strider mot tjenstedirektivet, og den er derfor foreslått⁴⁰ avvirket, med den konsekvens at forhåndsvurderingen av kvalitet i byggeprosjekter forsvinner.⁴¹ Bortfall av lokal godkjenning faller sammen med en voksende bevissthet om at bygg- og anleggsbransjen tiltrekker seg kriminell aktivitet.⁴² Når denne ordningen avvikles, må andre virkemidler vurderes for å sikre bruk av kvalifiserte virksomheter. Bygg- og anleggsbransjen foreslår derfor å erstatte denne lokale godkjenningsordningen med en ny samordnet sentral godkjenningsordning (NSG) for å forhindre både ulike konkurransevilkår i bygg- og anleggsbransjen og økende innslag av kriminell aktivitet.

36 Bygge- og anleggsnæringens ekspertutvalg. 2014. *Enkelt å være seriøs. Ny sentral godkjenning (NSG)*, side 7. August 2014.

37 Bygge- og anleggsnæringens ekspertutvalg. 2014. *Enkelt å være seriøs. Ny sentral godkjenning (NSG)*, side 44. Høringsutkast 20. juni 2014.

38 Bygge- og anleggsnæringens ekspertutvalg. 2014. *Enkelt å være seriøs. Ny sentral godkjenning (NSG)*, side 23. August 2014.

39 EFTAs organ for overvåking av EØS-avtalen.

40 Forslaget ble vedtatt av Stortinget 16. juni 2014.

41 Bygge- og anleggsnæringens ekspertutvalg. 2014. *Enkelt å være seriøs. Ny sentral godkjenning (NSG)*, side 9. Høringsutkast 20. juni 2014.

42 Bygge- og anleggsnæringens ekspertutvalg. 2014. *Enkelt å være seriøs. Ny sentral godkjenning (NSG)*, side 44. Høringsutkast 20. juni 2014.

6.6.5 Avvikling av lønsspesialistordningen

Inntil nylig kunne det gis oppholdstillatelse for å arbeide som lønsspesialist.⁴³ Ordningen ble innført med den nye utlendingsloven 1. januar 2010 og opphevet 15. januar 2013. Det sentrale vilkåret for å få oppholdstillatelse som lønsspesialist var et lønnstilbud på minst 500 000 i året. Det ble ikke stilt krav til søkerens/ arbeidstakerens fagkompetanse. I desember 2011 varslet UDI Arbeids- og sosialdepartementet om omfattende misbruk av bestemmelsen, særlig fra arbeidstakere fra Pakistan og Kosovo (i bransjer som rengjøring, dagligvare, bilpleie, bygg og anlegg, transport og restaurant). UDI viste også til at politiet hadde avdekket at det i noen tilfeller ble tilbakeført store beløp til arbeidsgivers konto fra arbeidstakere med slik oppholdstillatelse (fiktiv lønn). Modus i disse sakene var typisk at utlendingen ikke mottok lønnen han ifølge arbeidsgiveren skulle få, at utlendingen jobbet langt flere timer og med helt andre arbeidsoppgaver enn det som ble opplyst i søknaden, at utlendingen dokumenterte et lønnstilbud på 500 000 kroner til tross for at ingen andre i virksomheten, heller ikke arbeidsgiveren, tjente så mye, samt at store deler av beløpet ble tilbakebetalt til arbeidsgiveren.

En nøyere gjennomgang av grunnlaget for arbeidstilbudene førte til at 80 % av søknadene etter lønsspesialistbestemmelsen ble avslått, på grunn av manglende realitet i arbeidstilbudet.⁴⁴ Man erfarte at dette forsøket på å forenkle regelverket ga grunnlag for misbruk, og ordningen ble derfor opphevet i 2013.

6.6.6 Taushetsplikt

Offentlige myndigheter har taushetsplikt, noe som legger begrensninger på informasjonsutveksling både med næringslivet og med andre offentlige aktører. Taushetsplikten er hjemlet i forvaltningsloven § 13, som bestem-

mer at «enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite» blant annet om «noens personlige forhold». I praksis har det vist seg viktig å få avklart hvilket handlingsrom kontrolletatene har for informasjonsutveksling innenfor dagens regelverk. Generelt har etatene opplysningsrett for å ivareta sitt primærformål. Fokuset ligger dermed på å fremme avgiverorganets interesser, mens mottakerorganets behov enten ikke omfattes eller ikke blir vurdert. I og med at reglene kan være uklare, vil mange føle seg på tryggere grunn om de ikke, deler enn om de gjør det.

Enkelte etater har dessuten særregler som dels innskrenker adgangen til å utveksle taushetsbelagte opplysninger, og dels utvider adgangen. Som et eksempel kan NAV hvis gitte kriterier er innfridd, gi informasjon til både politiet og enkelte offentlige etater. NAV Kontroll ved styringsenheten kan også gi politiet opplysninger i enkeltsaker for at de skal kunne løse sine lovpålagte offentlige oppgaver.⁴⁵ Kontrolltater som NAV har behov for mer generell adgang til å videreformidle nødvendige opplysninger til både offentlige etater og politiet om mulige straffbare forhold. I en del tilfeller har dessuten politiet behov for å kunne bruke opplysningene ikke bare til å avdekke kriminalitet, men også til å forebygge kriminalitet.⁴⁶

Et annet eksempel er skatteetaten, som hvis gitte kriterier er innfridd, har hjemmelsgrunnlag til å gi informasjon både til politiet og til andre offentlige etater. Når det gjelder informasjon til private aktører, er adgangen til unntak fra taushetsplikten atskillig mindre. Skatteetaten har gjennom Registerinfo⁴⁷ og Startbank⁴⁸ mulighet

43 Jf. den tidligere utlendingsforskriften § 6-2.

44 UDI begynte å gå nøyere inn i grunnlaget for arbeidstilbudene i 2012, og dette førte til at de fra mars til november 2012 avsto 80 % av søknadene etter bestemmelsen på grunn av manglende realitet i arbeidstilbudet (111 avslag og 27 innvilgelser). I 2012 ble det gitt totalt 168 tillatelser etter lønsspesialistbestemmelsen (førstegangstillatelser og fornyelser). I 2013 ble det behandlet 104 søknader der den forutgående oppholdstillatelsen var gitt etter lønsspesialistbestemmelsen. Av disse ble 65 innvilget og 39 avslått (63 % innvilgelse). Avslagene ble for det meste begrunnet i manglende realitet i arbeidstilbudet.

45 Arbeids- og velferdsdirektoratets dispensasjon fra taushetsplikten (2009) med hjemmel i arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7 fjerde ledd.

46 Juristforbundet. 2013. *Taushetsplikt og informasjonsutveksling – Norges Juristforbunds Økokrimprosjekt*. Notat 11. juni 2013.

47 Registerinfo er skatteetatens informasjonstjeneste til bygg- og anleggsnæringen om skatte- og avgiftsforhold. SKAV-attesten som kan mottas, er fullmaktsbasert.

48 Startbank er en betalingstjeneste som ble opprettet i 2005. Byggherrer og hovedentreprenører kan hente oppdatert og kontrollert leverandorinformasjon, for eksempel om finansielle nøkkeltall, skatter og avgifter, samfunnsansvar og etiske retningslinjer.

til å gi informasjon om skatter og avgifter. På denne måten kan etaten bidra til å gi leverandører mulighet til å konkurrere på like vilkår og til å begrense tilflyten av oppdrag til virksomheter som ikke betaler skatter og avgifter. Startbank og Registerinfo er imidlertid begge fullmaktsbaserte ordninger som kan oppleves som byråkratiske, noe som kan hemme deres utbredelse i markedet.

Skatteetaten har på generelt grunnlag ikke anledning til å gi informasjon om hvordan næringsdrivende forvalter den tilliten som et selvdeklarerende system krever, for eksempel hvorvidt skatter og avgifter betales, om pliktige oppgaver leveres, og så videre. Heller ikke vedtak om forhøyet tillegsskatt eller tilleggsavgift er fritatt fra taushetsplikten, til tross for at dette er å betrakte som straff i henhold til menneskerettighetsbestemmelser. Konsekvensen av dette er at det er vanskelig for oppdragsgivere og kunder å vite hvem de handler med.

7 KRIMINALITETSFORMER

Arbeidsmarkeds kriminalitet er komplekst. Den involverer mange og ulike kriminalitetstyper og metoder, noe som gjør den til en stor utfordring for samfunnet. De ulike kriminalitetsformene overlapper og er til dels avhengige av hverandre.

7.1 BRUDD PÅ ARBEIDSMILJØLOVEN OG ALLMENNGJØRINGSLOVEN⁴⁹

Når arbeidsgivere bryter arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven på en slik måte at det utgjør arbeidsmarkeds kriminalitet, reduserer de arbeidsgiverkostnadene sine slik at de kan konkurrere med lavere pris i markedet og øke profitten. De alvorlige sakene kjennetegnes av at lovbruddene er systematiske, bevisste og begått i den hensikt å oppnå så lave arbeidskraftkostnader som mulig.

En gjennomgående erfaring fra Arbeidstilsynet er at utenlandske arbeidstakere ofte mangler språkkompetanse og informasjon om regelverk og hva de har rett på med hensyn til lønn, opplæring, arbeidsavtale, lønnsberegning og medvirkning. Dette gjør dem lettere å utnytte. Utenlandske virksomheter uten fast forretningssted i Norge representerer en høy risiko for sosial dumping og svart aktivitet. Det er vanskelig å føre kontroll med dem og stille dem til ansvar for lovbrudd. Flere opererer i privatmarkedet og gråsonen rundt.

En ny modus Arbeidstilsynet er blitt oppmerksom på, er at utenlandske arbeidstakere i visse bransjer blir utnyttet ved at de må jobbe gratis i en prøveperiode (typisk 2–6 uker) før de blir sagt opp når prøvetiden er over.

En annen måte for å unngå å betale allmenngjort lønn ved oppdrag i Norge, for eksempel i byggebransjen, er at arbeidstakerne arbeider uten å få lønn i hjemlandet forut for utstasjonering i Norge.

Lovbruddene er særlig knyttet til:

- mangelfull eller manglende arbeidsavtale
- manglende overholdelse av oppsigelsesvernet
- alvorlige brudd på arbeidstidsbestemmelsene
- manglende utbetaling av overtidsgodtgjørelse
- manglende overholdelse av allmenngjort lønn og manglende samsvar mellom lønn og arbeidstid ved allmenngjort lønn
- innkvartering av arbeidstakerne under uforsvarlige boforhold, besørget av arbeidsgiver
- manglende opplæring
- mangelfullt arbeidsutstyr og verneutstyr og generell HMS-svikt

En viktig side av ved denne kriminalitetsformen er bruk av ulike metoder – typisk fiktive kontrakter – for å kamuflere det som i realiteten er et ansettelsesforhold, for å gi skinn av et selvstendig oppdragsforhold eller en enterprise som ikke er underlagt arbeidsmiljølovens og allmenngjøringslovens krav. Eksempler finnes blant annet i renholdsbransjen, der ytelser selges som tjenesteforetak i stedet for at renholdere leies inn som arbeidstakere. Særlig når dette skjer i kombinasjon med fiktive selvstendige næringsdrivende, blir det vanskelig for kontrollatene å avdekke ulovlighetene.

Videre benyttes ulike metoder for å skjule lovbruddene, særlig falsk dokumentasjon. Eksempler er bruk av falske ID-kort i bygg- og anleggsbransjen og renholdsbransjen samt at man bevisst oppgir uriktig informasjon til kontrollatene om lønns- og arbeidsforhold som kan rammes av straffelovens § 166 (i tillegg til arbeidsmiljølovens straffebestemmelser). Også lange kontraktsrekker

⁴⁹ Lovens formål er å sikre at utenlandske arbeidstakere har likeverdige lønns- og arbeidsvilkår og hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet (§ 1).

og komplekse selskapsstrukturer benyttes for å tildekke de ulovlige arbeidsforholdene som ligger «i bunnen» av kjeden.

Arbeidsgivernes profitt består direkte av profitten fra oppdragene som selges til det norske markedet, der man konkurrerer til en lavere pris basert på ulovlige arbeidsforhold. Skadevirkningen for det norske samfunnet er at virksomheter som tilbyr tjenester under lovlige forhold i det samme markedet, blir utkonkurrert. Dette kan igjen føre til at norske håndverkertjenester utkonkurreres helt, og generelt at kvaliteten på håndverkertjenester svekkes.

Kjøpernes profitt består i at prisen blir lavere enn der oppdragene utføres med lovlige lønns- og arbeidsforhold. I noen tilfeller vil kjøperen medvirke til lovbruddene, for eksempel der kjøperen har eller burde forstått at man har benyttet fiktive oppdragskontrakter, typisk der prisen er så lav at tjenestene ikke kunne vært produsert på lovlig vis. Som et ledd i kampen mot sosial dumping har man innført ulike plikter for bestiller, som i noen tilfeller kan medføre straffansvar, for eksempel enkelte av byggherrens plikter.

Arbeidstilsynet erfarer at det tidligere var mer vanlig å avdekke tilfeller av grov underbetaling. I dag er regelverket og håndteringen av reglene så godt kjent at det ofte blir dokumentert at arbeidsgiverne i de allmenngjorte bransjene betaler lønn i henhold til allmenngjorte tariffavtaler. Samtidig er det grunn til å tro at realiteten i mange tilfeller er annerledes, og at dokumentasjon som timelister ikke viser det reelle antall timer en arbeidstaker jobber.

For Arbeidstilsynet skaper virksomheters inngåelse av oppdragsavtaler også utfordringer. Et eksempel er hoteller som kjøper renholdstjenester av en virksomhet, som igjen inngår oppdragsavtaler med renholdere. Renholderne inngår avtaler som enkeltpersonforetak, og hotellene kan da operere uten arbeidsgiveransvar. Ofte er slike oppdragsavtaler en ren omgåelse av regelverket, og renholderne er i realiteten arbeidstakere i et anset-

I byggebransjen har Arbeidstilsynet registrert tilfeller hvor den avtalte arbeidsuka er mandag–fredag, mens den ansatte i virkeligheten også må jobbe på lørdager, for samme lønn. Byggetiden går ned ved å utnytte arbeidstakerne større deler av dagen.

telsesforhold. Dette er brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven. Som et ledd i dette mangler også timelister, kontroll over arbeidstiden, lønns slipper m.m., som gjør det vanskelig å finne dokumentasjon på forholdene. Følgen er at arbeidstakerne mister rettigheter og får et mye svakere vern. Ved mistanke om slik omgåelse av regelverket har Arbeidstilsynet adgang til å gjøre en «gjennomskjæring» slik at de reelle forholdene legges til grunn og man blir pålagt å utarbeide arbeidsavtaler, fastsette allmenngjort lønn og så videre. For å kunne gjøre det, må Arbeidstilsynet dokumentere at renholderne i realiteten er ansatte.

Bygg- og anleggsbransjen melder at den delen av et byggeprosjekt som innebærer risikofyllt, gjentakende eller belastende arbeid, prises ned med tanke på at dette skal utføres av utenlandske, ofte innleide, arbeidstakere. Det er uheldig at risikofyllt arbeid bevisst settes bort til innleid utenlandsk arbeidskraft som mangler utstyr og opplæring og har kommunikasjonsproblemer. Arbeidstilsynet erfarer også at mangel på nødvendig verneutstyr er et vesentlig problem.

Slike overtredelser av arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven er i mange tilfeller uløselig knyttet til skatte- og avgiftskriminalitet. Denne typen lovbrudd er uforenlig med korrekt rapportering til myndighetene, som ville avslørt ulovlighetene.

I fiskerinæringen har Arbeidstilsynet sett eksempler på hvordan utenlandske arbeidstakere har arbeidet opptil 20 timer i løpet av et døgn og 370 timer i løpet av en periode på fire uker, helt uten utbetaling av overtidsgodtgjørelse.

Brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven er en svært alvorlig trussel fordi mange aktører kan være villige til å begå slik kriminalitet, den er lett å begå og den er vanskelig å avdekke. Samtidig utgjør den en trussel mot liv og helse for arbeidstakerne, den truer grunnleggende samfunnsstrukturer i det norske arbeidsmarkedet, og den er egnet til å ha en sterk smitteeffekt og føre til normerosjon⁵⁰ som ytterligere undergraver lovlige forhold i det norske markedet.



7.1.1 Kabotasje⁵¹
Logistikkbransjen presses konstant, blant annet på pris på fraktrater. På landeveien har antallet utenlandske arbeidstakere i transportbransjen økt betraktelig de senere år. Arbeidstilsynet registrerer ulovlig kabotasjekjøring hvor sjåførene kjører på hjemlandets vilkår i lengre tid enn forutsatt i Norge. I de verste tilfelle-

ne kan sjåførene ha svært dårlige lønns- og arbeidsforhold, og de bor i bilen tilnærmet permanent mens de er i Norge. Tollvesenet har det siste året sett at stadig flere lastebilsjåfører kommer fra land i Asia. Dette er sjåfører som hentes inn for midlertidig opphold i EU av enkelte europeiske transportselskaper. De hentes trolig inn fordi østeuropeiske sjåfører ikke lenger er villige til å kjøre for de lave lønningene som tilbys.

Trender i Sverige som at utenlandske sjåfører stjeler diesel, eller at arbeidsgiverne ikke betaler sjåførene nok penger til mat og drivstoff for hele turen, har etablert seg og ventes å spre seg også i Norge.

7.2 ULOVLIG OG SVART ARBEID

Ulovlig arbeid er regulert flere steder i utlendingsloven, straffeloven og annen særlovgivning. Begrepet omfatter blant annet svart arbeid, ulovlig tjenesteyting og bruk av ulovlig arbeidskraft.

Arbeid uten at arbeidstakeren har nødvendig arbeidstillatelse, er straffbart,⁵² både for den som arbeider, og den som ansetter en arbeidstaker uten tillatelse. Det er også straffbart å formidle ulovlig arbeid. EØS-borgere har rett til å arbeide i Norge så fremt de fyller vilkårene for et oppholdsgrunnlag.

Saker om ulovlig arbeid omfatter ofte både ulovlig opphold og ulovlig arbeid. Tredjelandborgere som arbeider ulovlig i Norge, kan for eksempel ha kommet til Norge gjennom lovlige kanaler for deretter å ha unnlatt å returnere innen fristen (for eksempel visum, sesongarbeidstillatelse, studietillatelse, avslag på asylsøknad etc.). De fleste uten lovlig opphold i Norge er trolig asylsøkere med avslag.⁵³ Eventuelt kan ulovlig arbeidende utlendinger ha sikret seg oppholds- og arbeidstillatelse på uriktig grunnlag.⁵⁴ De kan også ha reist inn i Norge ulovlig, eller de kan arbeide mens de har lovlig opphold, men uten arbeidstillatelse.⁵⁵

Kriminalitet knyttet til bruk av ulovlig arbeid har fått fotfeste hovedsakelig på grunn av stor etterspørsel etter svart og billig arbeidskraft fra privatpersoner og virk-

50 Normerosjon er det omvendte av allmennprevensjon. Strafferettslig forfølgning av lovbrudd fører til allmennprevensjon – i betydningen økt respekt for samfunnets lover. Når en type lovbrudd brer om seg uten at det møtes med tilstrekkelige reaksjoner fra myndighetene, fører det lett til at respekten for loven svekkes. Dermed får kriminaliteten en smitteeffekt ved at den undergraver respekten for loven, og på denne måten fører til økt kriminalitet.

51 Kabotasje skjer når en utenlandsk transportør er engasjert i transport av gods eller personer mellom to punkter i et annet land. Dette er i utgangspunktet ikke tillatt i Norge, men Samferdselsdepartementet gir tillatelser for midlertidig kabotasje. Maritim kabotasje i Norge er i liten grad regulert, og det finnes gode muligheter for utenlandske skip til å frakte gods mellom norske havner.

52 Etter utlendingsloven § 108.

53 Oxford Research. 2014. *Et marginalt problem? Asylsøkere, ulovlig opphold og kriminalitet*, side 19.

54 Se for eksempel TOSLO-2009-97326, dom for albaner som har bodd og arbeidet ulovlig i Norge som murer/flislegger under falsk italiensk identitet.

55 For eksempel har ikke tredjelandborgere med oppholdstillatelse i et annet europeisk land tillatelse til å arbeide i Norge. Asylsøkere får arbeidstillatelse, men søknaden behandles kun dersom de har fremlagt gyldig pass for å dokumentere sin identitet. Kun omtrent 9 % av alle asylsøkere gjør dette når de søker asyl.

somheter. En viktig årsak til denne utbredte aksepten er sannsynligvis økonomi: Pris har nærmest blitt det eneste det konkurreres på, og de som driver svart, kan naturlig nok tilby en lavere pris enn dem som driver hvitt.⁵⁶ Fortsatt stor etterspørsel etter billig arbeidskraft vil mest sannsynlig bidra til at arbeidsmarkeds kriminaliteten øker i omfang.

Gjennom kontroller avdekker UDI blant annet misbruk og ulovligheter knyttet til utlendingers lønns- og arbeidsforhold, og uriktige opplysninger som er gitt for å få oppholdstillatelse til arbeid, hvilket er grove brudd på utlendingsloven. I mange tilfeller vil disse sakene omfatte arbeidsmarkeds kriminalitet da lønns- og arbeidsforholdene ligger langt under det som er normalt for bransjen, og bidrar til å utkonkurrere legal virksomhet. Allikevel omfatter ulovlig arbeid mange forhold som ikke nødvendigvis bidrar til å undergrave og utkonkurrere bruken av lovlige lønns- og arbeidsforhold, og således faller utenfor definisjonen av arbeidsmarkeds kriminalitet. Eksempler på dette kan være personer som har fått arbeidstillatelse som faglært i en virksomhet, men jobber som ufaglært, eller en au pair / student som jobber fulltid som hjemmehjelp med normale lønnsvilkår.

7.2.1 Svart arbeid

Svart arbeid er arbeid utført uten at arbeidet er registrert i samsvar med norsk regelverk. Man unnlater å registrere arbeidet blant annet for å slippe å betale skatter og avgifter. Svart arbeid kan utføres i tillegg til ordinært arbeid, eller av personer uten arbeidstillatelse.⁵⁷

7.2.2 Ulovlig/svart tjenesteyting

Ulovlig arbeid er også arbeid utført i Norge uten at det registreres på forskriftsmessig måte etter norsk lov. Utenlandsregistrerte tjenesteytere som kommer til landet, tar gjerne raske og korte oppdrag, uten påkrevde

kontrakter, ID-kort eller registrering i offentlige registre. Disse aktørene spekulerer trolig i at de ikke skal bli fanget opp av myndighetenes kontroll, og på den måten «unnsnippe» å betale skatt, moms og andre sosiale utgifter som enhver arbeidsgiver har i Norge. Her bryter både oppdragsgiver (ofte norsk) og utenlandsk oppdragstaker lover og bestemmelser av ulik art.

Som for lovlig virksomhet er kriminalitet i arbeidsmarkedet avhengig av at noen kjøper tjenestene. Tilbud og etterspørsel henger sammen. Det viser seg at de skandinaviske landene er blant de landene hvor man i størst grad det siste året har kjøpt varer eller tjenester uten å betale skatt for dem,⁵⁸ og mange nordmenn er derfor involvert i den svarte økonomien. Lavere pris og god tilgjengelighet gir en generelt høy aksept for å kjøpe svarte tjenester, spesielt fra bygg- og anleggsbransjen, særlig innen privatmarkedet.⁵⁹



7.2.3 Vanlige modi og berørte bransjer

Bygg- og anleggsbransjen er Norges nest største bransje regnet i verdiskaping, og står for en betydelig andel av BNP.⁶⁰ Bransjen har lenge hatt problemer med svart arbeid. Flere undersøkelser viser at bygg og anlegg er den bransjen i Norge med høyest forekomst av svart arbeid,⁶¹ og her ser man særlige utfordringer med virk-

⁵⁶ SAMKRIM. 2014. *Situasjonsbeskrivelse: Arbeidsmarkeds kriminalitet i bygg og anlegg*, side 16. August 2014.

⁵⁷ <http://www.aftenposten.no/okonomi/Sliter-med-a-avsløre-svart-arbeid-6710436.html>, http://frifagbevegelse.no/arbeidsliv/mer_svart_arbeid_251566.html, <http://www.regjeringen.no/mobil/nb/dep/bld/dok/nouet/2011/nou-2011-07/9/6.html?id=646349>.

⁵⁸ European Commission. 2014. *Undeclared work in the European Union*, Special Eurobarometer, s. 402.

⁵⁹ SAMKRIM. 2014. *Situasjonsbeskrivelse: Arbeidsmarkeds kriminalitet i bygg og anlegg*, side 16. August 2014.

Kripos. 2014. *Kriminalitet i bygg- og anleggsbransjen – situasjonsbeskrivelse 2014*, side 10.

⁶⁰ Rundt halvparten kan tilskrives bygge- og anleggsvirksomhet, som står for en omsetning på 410 milliarder kroner og sysselsetter 210 000 personer i mer enn 50 000 bedrifter (SSB, 2014).

⁶¹ I Fafos undersøkelse blant polske arbeidstakere i Oslo (Polonia-undersøkelsen) kom det fram at en fjerdedel av de polske bygningsarbeiderne ikke betalte skatt til hverken Polen eller Norge. De som hadde vært kort tid i Norge, jobbet ofte svart (Friberg og Eldring, 2011).

somheter som bryter loven. Representanter for bransjen peker på at det nå antakelig er flere enn noensinne som er sysselsatt på heltid i den useriøse delen av arbeidsmarkedet.⁶² Bedriftseiere mener andelen svart arbeid øker dramatisk.⁶³ Det er også avdekket bruk av ulovlig arbeidskraft i bygg- og anleggsbransjen. Romerike politidistrikt har for eksempel rapportert om tredjelandsborgere med falske identitetsdokumenter (personer fra Vest-Balkan med falske EU-pass) og falske ID-kort for bygg- og anleggsbransjen.⁶⁴



Overnattings- og serveringsbransjen, og særlig utelivsbransjen, er kjent for å ha et økende problem med useriøsitet og kriminalitet. Det er tydelige skiller mellom type serveringssteder; større spise- og skjenkesteder har ofte mer ordnede forhold. At dette er jobber som ikke krever spesialisert utdanning

og kompetanse, kan være en av grunnene til at det avdekkes både brudd på arbeidsmiljøloven og annen alvorlig kriminalitet som smugling, ulovlig arbeid og opphold, i tillegg til brudd på narkotikalovgivningen. Denne typen kriminalitet ser man mindre av på byggeplassene.

Arbeidstilsynet har opplysninger om at renholdsforetak benytter seg av to arbeidslag, ett som arbeider hvitt, og ett som er svart. Det svarte arbeidslaget står for store deler av arbeidet.

En viktig observasjon er at selv om kontrollatene peker på en økning av grove lovbrudd, så har politiet få anmeldelser. En av årsakene til de store mørketallene er sannsynligvis at arbeidstakerne i mange saker inngår både som fornærmet i sak om sosial dumping, og som gjerningsperson i sak om svart arbeid og ofte om ulovlig opphold m.m.⁶⁵

7.2.4 Ulovlig arbeid i butikk eller bilpleie

I en del tilfeller arbeider tredjelandsborgere uten lovlig opphold ulovlig i norske dagligvarebutikker eller med bilvask/bilpleie helt uten at arbeidsforholdet er registrert (svart).⁶⁶ En modus er at tredjelandsborgerne blir kjent med forretningsinnehaveren gjennom nasjonalitetsnettverk i Norge, og får tilbud om å bo hos vedkommende mot å «hjelpe til» i butikken. Lønnen kan være at de får forsyne seg av varer som er utgått på dato i butikken, en lønn godt under det som er vanlig i Norge.⁶⁷ Arbeidsgiverne kan hevde at utlendingene selv har tilbudt seg å hjelpe til i butikken som dugnadsarbeid.⁶⁸ Vedkommende kan ha kommet seg til Norge for eksempel på turistvisum (som etter hvert har utløpt), studietillatelse i Norge eller gjennom andre EØS-land som asylsøker eller liknende. Arbeidsgiverne kan være småforretninger i Norge eller franchisetakere i større kjeder.

PU har opplysninger om arbeidsgivere som kan ha hjulpet vedkommende med reisen til Norge, og eventuelt også oppholdstillatelse i landet (illegalt eller med uriktig dokumentasjon). Noe av lønnen går da med til å nedbetale gjeld for denne hjelpen, og med det blir den illegalt arbeidende tredjelandsborgeren stående i et sterkt avhengighetsforhold til arbeidsgiver, som kan medføre

62 Andersen, Rolf K., Eldring, Line og Steen, Johan Røed. 2014. *Privatmarkedet i byggenæringen: Usynlig arbeidsmarked i de tusen hjem*. FAFO-rapport 2014, side 7.

63 Andersen, Rolf K., Eldring, Line og Steen, Johan Røed. 2014. *Privatmarkedet i byggenæringen: Usynlig arbeidsmarked i de tusen hjem*. FAFO-rapport 2014, side 14.

64 https://www.politi.no/romerike/aktuelt/nyhetsarkiv/2013_03/Nyhets_12235.xml.

65 SAMKRIM. 2014. *Situasjonsbeskrivelse: Arbeidsmarkeds kriminalitet i bygg og anlegg*, side 18. August 2014.

66 Se for eksempel <http://www.aftenbladet.no/nyheter/lokalt/sandnes/Butikk-i-Sandnes-hadde-seks-i-ulovlig-arbeid-2872323.htm>.

67 Se for eksempel TNERO-2010-164058.

68 Se for eksempel <http://e24.no/lov-og-rett/ulovlig-arbeid-har-ikke-faatt-konsekvenser-for-lime-innehaver/22736498>.

sterk utnyttelse.⁶⁹ Noen saker har også vist at organisatorer av ulovlig arbeid oppretter kredittkort og tar opp lån i tredjelandsborgeres navn, lån som finansieres av nye kredittkort og således vokser slik at for eksempel dyrebiler på denne måten finansieres av utnyttede tredjelandsborgere.

I noen tilfeller benyttes uriktig dokumentasjon for at arbeidsforholdet skal fremstå legalt. Politiet har blant annet avdekket at en rekke asylsøkere med avslag har benyttet seg av identiteten til personer med oppholdstillatelse. De har fått utferdiget asylsøkerkort i denne personens navn, men med foto av seg selv, for å forlede kontrolletatene (se kapittel 7.7.1 for modusbeskrivelse).

7.2.5 Ulovlig arbeid hos underkontraktører

En del større forretninger og virksomheter benytter seg av underkontraktører for transporttjenester. Også innen malerbransjen, flyttebransjen og andre deler av tjenestemarkedet kan virksomheter vinne kontrakter ut fra anbud basert på arbeidstakere med papirene i orden, der lønnen og arbeidsforholdet ellers er i tråd med norske lover. Når oppdraget skal utføres, stiller imidlertid andre personer opp, som ikke har arbeidstillatelse. Personene som utfører jobben, får utbetalt mindre enn hva som er forutsatt i kontrakten, og kan arbeide flere timer enn det som er forutsatt i anbudet. Anbudet virksomheten først vant kontrakt på, er med andre ord ikke reelt.

7.2.6 Immigrasjonskriminalitet knyttet til arbeidsmarkeds kriminalitet

I mange tilfeller jobber utenlandske arbeidstakere i Norge ulovlig fordi arbeidstillatelsen er basert på en oppholdstillatelse anskaffet på falske premisser. På denne måten kan søknaden om oppholdstillatelse i noen sammenhenger knyttes til arbeidsmarkeds kriminalitet.

I familiegjennforeningssaker ser UDI tilfeller av fiktive arbeidsforhold og at det gis uriktige opplysninger for at referansepersonen (den man søker seg gjenforent med i Norge) skal fylle underholdskravet. De uriktige opplysningene kan også være kombinert med arbeidsforhold der den reelle lønnen er såpass lav at den utkonkurrerer de lovlige lønns- og arbeidsforholdene, men det er usikkert i hvilken grad. Videre kan det være grunn til å mistenke trygdesvindler. UDI har sett eksempler på at referansepersonen slutter eller blir sykemeldt etter at søkeren har fått oppholdstillatelse, og at søkeren går inn i arbeidsforholdet i stedet for referansen. Det er tvilsomt at arbeidstakeren mottar den lønnen som den opprinnelige arbeidskontrakten viser.

En ny trend man har sett de siste årene er proforma-ekteskap inngått mellom tredjelandsborgere og EØS-borgere for å sikre opphold i Norge for tredjelandsborgeren. Det er enklere og færre vilkår for å få opphold i Norge som ektefellen til en EØS-borger, enn om ektefellen er norsk borger eller kommer fra et land utenfor EØS-området. Ektefellen til en EØS-borger kan begynne å arbeide med en gang vedkommende kommer til Norge. Oppholdstillatelse er ikke nødvendig.

De involverte har gjerne vært kvinner fra østeuropeiske land, som fungerer som «ankere» i Norge for visumpliktige menn fra land utenfor EØS-området. I noen tilfeller mistenkes den norske arbeidsgiveren å ha organisert proformaekteskapene. Svært mange har vigselfattest fra Kypros, og mange er viet av samme mann. Det er avdekket at parene ofte ikke snakker samme språk, og at kvinnen ofte har sterke bindinger til hjemlandet, for eksempel i form av jobb, barn og bil. De falske arbeidsforholdene finner gjerne sted innen bransjene bilpleie, renhold, transport og dagligvarehandel. Kvinnens arbeidsforhold stopper ofte med en gang mannen har fått femårig opphold i Norge. Kvinnene mottar trolig betaling eller andre fordeler for å medvirke til og få tredjelandsborgeren til Norge.⁷⁰

69 Se for eksempel <http://www.dagsavisen.no/samfunn/domt-for-ulovlig-arbeid/>. Denne modusen grenser mot menneskehandel. Modusen kan minne om det såkalte kafalasystemet for migrantarbeidere i gulflandene, hvor arbeidstakernes oppholdstillatelse og frihet til å reise avhenger av en lokal sponsor/arbeidsgiver, se <http://www.migrant-rights.org/campaigns/>. Mange migranter fra land i Sør-Asia arbeider i gulflandene under kafalasystemet, og personer som arbeider ulovlig i Norge, kan muligens tro at arbeidsimmigrasjonen er organisert på en liknende måte i Norge.

70 Aftenposten. 2014. *Inngår ekteskap med østeuropeere – får opphold i Norge*, 12. mai 2014.

7.2.7 Årsaker til ulovlig og svart arbeid

Arbeidsgiverens motivasjon for å ansette tredjelandsborgere uten arbeidstillatelse er sannsynligvis ønsket om økonomisk vinning som følge av at disse er villige til å arbeide under dårligere vilkår enn norske arbeidstakere. I enkelte tilfeller kan også arbeidsgivere, arbeidsformidlere eller andre medhjelpere være motivert av ønsket om å hjelpe slektninger eller andre tredjelandsborgere til å tjene penger i Norge, med et lønnsnivå som uansett ligger høyere enn i deres hjemland. Arbeidstakerne, og i noen tilfeller også arbeidsgiverne, kan komme fra land hvor arbeidsforhold langt fra er like regulert som i Norge. Deres forståelse av at for eksempel arbeidsgiveravgift og skatt må innbetales, kan derfor være begrenset. Asylsøkere med endelig avslag, og andre som oppholder seg ulovlig i landet, kan vurdere at de har lite å tape på å arbeide ulovlig. Utgangspunktet er at de skal returnere til hjemlandet, og de ønsker å ha med seg penger tilbake til familien eller for å nedbetale gjeld til smuglere som organiserte reisen til Norge.

7.3 MENNESKEHANDEL FOR UTNYTTELSE TIL TVANGSARBEID

I sin registrering av mulig menneskehandel har UDI sett en dreining i typen utnyttelse som blir anført. Tidligere var det nesten bare utnyttelse til prostitusjon som ble anført som grunnlag for søknad om refleksjonsperiode,⁷¹ men de siste årene anføres stadig oftere tvangsarbeid som utnyttelsesform. I 2013 og så langt i 2014 er tvangsarbeid anført i omtrent hver tredje søknad om refleksjonsperiode.

Domstolene har hatt få saker om tvangsarbeid (menneskehandel for utnyttelse til tvangsarbeid jf. straffeloven § 224 annet ledd bokstav b). I en dom fra Jæren tingrett 4. juli 2008 ble en mann dømt til fengsel i ett år og seks

måneder etter straffeloven § 224 for å ha utnyttet flere personer til tvangsarbeid i form av asfalt- og steinlegging. Nedre Romerike tingrett dømte den 29.4.2011 en mann til fengsel i åtte måneder etter utlendingsloven for forsettlig bruk av arbeidskraften til ulovlige arbeidere fra Nepal og Pakistan i dagligvarebutikker (Joker). Han ble også dømt for medvirkning til at fire av arbeiderne oppholdt seg ulovlig i landet. Forholdene i saken var så alvorlige at de helt eller delvis utgjorde tvangsarbeid.

Ofrene ved tvangsarbeid er gjerne rekruttert gjennom familie, venner eller annonser på Internett med lovnader om en lønnsom jobb i Norge. Søkerne oppgir å ha blitt utnyttet til tvangsarbeid mens de har oppholdt seg ulovlig i Norge, eller arbeidet som sesongarbeidere eller med annen tillatelse. Utnyttelsen består erfaringsmessig i at utlendingen har jobbet svært mange timer per dag til en veldig lav lønn. Den reelle timelønnen har i noen av sakene ikke vært mer enn ti kroner per time. Tvingen har bestått i at arbeidsgiver har hatt full kontroll over utlendingen i Norge. Arbeidsgiver har ofte kontroll over utlendingens pass og reisedokumenter, og bestemmer ofte hvor utlendingen skal bo og oppholde seg. I noen tilfeller har arbeidsgiver holdt igjen utbetaling av lønn, og når lønnen er blitt utbetalt, har den vært vesentlig lavere enn det utlendingen var forespeilet, og da blir det vanskelig å komme seg ut av arbeidsforholdet. Det brukes også vold og trusler om vold, enten direkte mot utlendingen eller familien i hjemlandet, og utlendingens sårbare situasjon utnyttes også på andre måter slik at utlendingen ikke kommer frivillig ut av arbeidsforholdet.

UDI har hatt søkere som via underkontraktører har ment at de har utført tvangsarbeid for det offentlige.

Tvangsarbeid innen bilpleie er et økende problem. De utenlandske arbeidstakerne som jobber på disse stedene, viser seg ofte ikke å ha tillatelse til å oppholde seg i Norge. Personer har også blitt brakt inn i landet ulovlig for å arbeide i bilpleiebransjen. Utnyttelsen av arbeidstakere i bilpleien kan være svært grov, og det er fare for at enkelte er ofre for menneskehandel for utnyttelse til

⁷¹ Personer som mener seg utsatt for menneskehandel, kan søke om såkalt refleksjonstillatelse. Dette er en seks måneders tillatelse for å vurdere om man ønsker å anmelde bakmennene. Det er UDI som behandler søknader om refleksjonstillatelse. Formålet med en slik tillatelse er å legge til rette for at personer som antas å være utsatt for menneskehandel, skal bryte med miljøet bak menneskehandelen, og at bakpersoner skal kunne straffefølges. Antall søknader om refleksjonstillatelse har de siste årene ligget stabilt på litt over hundre i året.

tvangsarbeid. Dersom kontrolletatene reagerer overfor virksomheten, går det ofte utover arbeidstakerne, som mister arbeidet og blir sendt ut av landet. Man har sterke indikasjoner på omfattende svart aktivitet samt koblinger til annen kriminalitet.

I et samfunnsperspektiv er tvangsarbeid en del av arbeidsmarkeds kriminaliteten som bidrar til å undergrave det legale arbeidslivet. Men det kan også ha store konsekvenser for individer: personer som utnyttes til tvangsarbeid eller tvangstjenester får fysiske og psykiske skader. I tillegg til å bli fratatt sin frihet utsettes de også for et helsefarlig arbeidsmiljø.

7.3.1 Lime-saken

Gjennom et omfattende samarbeid mellom flere politidistrikter, Kripes, Politiets utlendingsenhet, Økokrim, NAV, skatteetaten og UDI har Romerike politidistrikt pågrepet en rekke personer tilhørende eierstrukturen i matvarekjeden Lime på Østlandet. Etterforskningen pågår fortsatt per oktober 2014. De pågrepne er mistenkt for menneskehandel for utnyttelse til tvangsarbeid, skattekriminalitet, trygdesvindel, grovt heleri, grovt bedrageri og bruk av uriktig identitet. I tillegg er en person mistenkt for medvirkning til menneskehandel gjennom sitt virke som advokat. Saken kan vise seg å være et eksempel på hvordan mulig profittbasert og organisert utnyttelse av mennesker i en sårbar situasjon kan ramme samfunnet og viktige samfunnsstrukturer.

7.4 TRYGDESVINDEL

Trygdesvindel begås på ulike måter og i ulikt omfang. Når NAV anmelder forhold knyttet til arbeidsmarkeds kriminalitet, gjelder dette hovedsakelig personer innen transportbransjen samt bygg- og anleggsbransjen. Over tid har etaten erfart at også bransjer som servering/uteliv, renhold og bilpleie er representert når det gjelder arbeidsmarkeds kriminalitet.

Det finnes mange eksempler på at folk jobber ulovlig i ulike virksomheter samtidig som de mottar ytelser som 100 % dagpenger, sykepenger, foreldrepenger, arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon. NAV erfarer at:

- Det arbeides svart samtidig som personene mottar dagpenger eller ytelser som arbeidsufør. I tilfeller der disse personene driver egne virksomheter, benyttes det ytterligere svart eller annen ulovlig arbeidskraft (sosial dumping eller personer med manglende oppholdstillatelse) i virksomhetene. Det finnes også eksempler på at slike virksomheter benyttes som ledd i leverandørkjeden ved fiktiv fakturering.
- Virksomheter permitterer ansatte. Disse mottar dagpenger, men fortsetter samtidig å arbeide i virksomhetene mot svart avlønning.
- Det benyttes fiktiv identitet eller uriktige opplysninger eller dokumentasjon som grunnlag for oppholdstillatelse. Krav om ytelser settes frem under en eller flere identiteter samtidig som personen fortsetter å arbeide under en annen identitet. Det finnes også saker hvor personer mottar stønad under opphold i Norge ut fra en oppholdstillatelse som er gitt på grunnlag av uriktige opplysninger.
- Det etableres fiktive arbeidsforhold eller fiktive eller forhøyede inntektsgrunnlag for å få utbetalt urettmessige ytelser fra NAV.
- Det unnlates å melde fra om langvarige opphold eller flytting til utlandet samtidig som personene fortsetter å motta ytelser som krever opphold eller bosetting i Norge.

Utover dette ser NAV at det også kan være en risiko for at etaten gjennom ulike ordninger subsidierer lønn som arbeidsgiver utnytter til egen fordel, eksempelvis ved at virksomheten:

- utnytter praksisplasser hvor kandidatene i praksis erstatter en eller flere ansatte i virksomheten.

- oppgir lønnstilskudd for å tilegne seg økonomiske ytelser den i realiteten ikke har krav på, eksempelvis at arbeidsgiver krever refusjon for lønn som ikke er utbetalt.
- leier inn utenlandsk arbeidskraft hvor arbeidslivets spilleregler ikke blir fulgt (allmenngjort lønn, helse-, miljø- og sikkerhetsmessige forhold, arbeidstid o.l.).

Mange av dem som begår slik trygdesvindler, konkurrerer om oppdrag i det lovlige markedet. Deres reduserte kostnader grunnet kriminell aktivitet kan virke konkurransevidende. Dette utgjør en trussel mot markedsøkonomien og påfører staten økte utgifter. Slik trygdesvindler svekker også på lengre sikt legitimiteten og fundamentet til velferdsordningene.

7.5 SKATTE- OG AVGIFTSKRIMINALITET

Skatte- og merverdiavgiftssystemet i Norge er basert på tillit mellom myndighetene og næringslivet, og innebærer at den næringsdrivende selv deklarerer de opplysningene som ligger til grunn for beregningen av skatter og avgifter som skal fastsettes, betales eller utbetales. Systemet åpner dermed for en betydelig risiko for kriminalitet med hensyn til blant annet skatt, merverdiavgift og arbeidsgiveravgift. Merverdiavgiften er særlig sårbar ettersom det er mulig å oppnå utbetaling av penger på falske grunnlag.

Visa offentliggjorde en rapport i mai 2013⁷² hvor nordmenns skjulte økonomi (skatte- og avgiftsunndragelser og inntekter fra smugling, narkotika mv.) er anslått til cirka 420 milliarder per år, det vil si 14 % av landets totale økonomi. I rapporten beregnes svart økonomi i prosent av næringen, og aller høyest er bygg- og anleggsbransjen med 31 %, deretter engros- og detaljhandel med 20 % og hotell-, restaurant- og serveringsbransjene med 19 %.

Skatte- og avgiftsgrunnlaget reduseres forenklet sett enten ved at ikke all omsetning bokføres og oppgis til beskatning, eller ved at man fradragsfører urettmessige kostnader eller merverdiavgift gjennom eksempelvis fiktive fakturaer. Skatte- og avgiftskriminalitet for å kamuflere og finansiere svart arbeid har alvorlige konsekvenser for det norske samfunnet. Skatteetaten etterberegnet i 2013 i underkant av en milliard kroner i skatter og avgifter unndratt ved skatte- og avgiftskriminalitet knyttet til svart arbeid, og cirka 40 % av funnene kan knyttes til bygg- og anleggsbransjen.

Skatteetatens funn tegner et tydelig bilde av en utvikling der man i tillegg til svart arbeid, uregistrert omsetning og unndragelser av merverdiavgift ser en økning av mer systematisk og organisert kriminalitet, med svært tilpassningsdyktige multikriminelle nettverk. Utover at en del går til utlandet, har skatteetaten ikke kontroll på hvor profitten forsvinner. Bakmenn utnytter arbeidstakere og organiserer kriminelles etablering og infiltrering i det ordinære markedet. Svart lønn kamufleres ved fiktive fakturaer fra underleverandører, som igjen benyttes til fradrag for inngående merverdiavgift. Både falsk ID og ulike selskapsstrukturer med kjeder av underentreprenører og stråselskaper brukes.

7.5.1 Ikke bokførte inntekter – «svart omsetning»
Gevinstpotensialet ved svart omsetning er stort. Det oppstår blant annet ved at omsetning holdes utenfor regnskap, enten ved manipulering av kassaapparat, manglende registrering på kassen eller manglende fakturering. Aktørene beholder merverdiavgift innbetalt av kundene selv (20 % av bruttobeløpet) ved å unnlate å betale den inn til staten. I tillegg betales det ikke inntektsskatt av den svarte omsetningen. Staten taper da i tillegg 27 % (hvis selskapsformen er AS) av nettobeløpet i skatt, med en tilsvarende gevinst for de kriminelle.

Det finnes forskjellige modi for svart omsetning. I hovedtrekk er følgende unndragelser kjent:

⁷² *The Shadow Economy in Europe*, 2013: <http://www.visa-europe.fr/media/images/shadow%20economy%20white%20paper-58-8752.pdf>.

- «Helsvarte virksomheter» som ikke er registrert i skatteetatens registre, og dermed ikke oppgir omsetning i det hele tatt, gjerne mindre virksomheter i et bredt spekter av bransjer.
- Deler av omsetningen unndras ved at det ikke utstedes salgsdokumentasjon, eller at deler av omsetningen ikke registreres i kassesystemet.
- Deler av omsetningen unndras ved at kassesystemer eller salgsdokumentasjon manipuleres slik at innrapportert omsetning fremstår som korrekt.
- Andre typer unndragelse av omsetning knyttet til virksomhet.

Manipulasjon⁷³ av kasseapparat krever teknisk kompetanse. Innen kontanthandel og restaurantbransjen har skatteetaten sett eksempler på at kasseleverandører utvikler og bygger inn programvare i sine kassesystemer som muliggjør unndragelse av omsetning uten at dette fremkommer på kassekvitteringer og omsetningsrapporter. I drosjebransjen har man sett eksempler på at inntekt er holdt utenfor regnskapet ved produksjon av falske sett med skiftlapper,⁷⁴ som dokumenterer en lave omsetning enn virkelig innkjørt inntekt. Disse falske skiftlappene muliggjør bruk av sjåfører som kjører svart. Det har også vært eksempler på sjåfører som har blitt truet til å kjøre svart.

Serveringssteder som omsetter smuglervarer svart, basert på jevnlig forsyninger fra de som organiserer smuglingen, er en annen type organisering. Den såkalte kebabsaken⁷⁵ er et eksempel på organisering i en produksjonskjede der omsetningen av kebab fra kyllingfarse, i et omfang på cirka 85 millioner kroner, ble holdt utenfor regnskapet i alle ledd i kjeden, slik at ingen

av leddene skulle bli oppdaget. Omsetningen ble ikke oppgitt til beskatning og avgiftsberegning. Smugling av matvarer beskrives mer utførlig i kapittel 7.8.

7.6 KAMUFLERING AV STRAFFBARE HANDLINGER I LEGAL VIRKSOMHET, HERUNDER HVITVASKING

Aktørene innenfor arbeidsmarkeds kriminalitet kjenne- tegnes ved et felles mål om økonomisk profitt, og en kreativ evne til å benytte seg av geografiske, juridiske og organisatoriske smutthull der de erfarer at kontroll- etatens evne til å koordinere seg imellom er svak. Det er meget sannsynlig at lav oppdagelsesrisiko fører til at organiserte kriminelle profitterer på bruk av legal virk- somhet som et ledd i deres kriminelle virksomhet.

I løpet av de siste årene har det blitt tydelig at orga- niserte kriminelle oppretter legale virksomheter og benytter seg av profesjonell hjelp fra revisorer, advokater, regnskapsførere og leger for å kamuflere hvitvasking av kriminelt utbytte, smugling av ulovlige varer, og trygde-, avgifts- og skattesvindel. De som står bak organisert kriminalitet kamuflert i legal virksomhet, er ingen enhetlig gruppe. De representerer mange ulike nasjo- naliteter og etnisiteter, graden av tilknytning til Norge varierer, og de opererer med ulik grad av profesjonalitet.

Det sorte og grå arbeidsmarkedet er erfaringsmessig svært kontantintensivt, og trenger kontanter. Aktørene som bistår med systematisk hvitvasking av kriminelle penger, eller bruker metoder for å skjule egen krimina- litet, vet at det å rekvirere midler fra banker vil kunne utløse meldinger om mistenkelige transaksjoner til politiet. Alternative strategier er enten å generere kon- tantene selv gjennom illegal virksomhet – se eksempler nedenunder – eller å «låne inn» kontanter fra annen kriminalitet. I sistnevnte strategi benyttes arbeidsmarke- det til å sende midlene ut gjennom lønningsposen som tas med til land der arbeidstakerne kommer fra, og hvor kontantene kan sluses inn i markedet uten mistanke. Oppgjør for kontantlån kan da gjøres i finanssystemet, og midlene kan føres utover i selskapsstrukturer og

⁷³ Med manipulasjon menes endring av data som allerede er registrert på kasseapparatet. Unnlattelse av innslag på kassen gjennom forskjellige teknikker faller ikke inn under begrepet 'manipulasjon' som brukt her.

⁷⁴ Drosjenes «kassarull».

⁷⁵ https://www.politi.no/ostfold/aktuelt/nyhetsarkiv/2009_09/Nyhet_7619.xml.

legitimeres. Skatter og avgifter kan også fullt ut gjøres opp på normal måte. Det eneste avviket er at lønn (hvit/grå eller svart) utbetales kontant. Når et kontantttørst arbeidsmarked møter kontantrike kriminelle kunder, er faren for hvitvasking av kriminelle midler overhengende.

7.6.1 Fiktiv fakturering

Det har vist seg at svart arbeid som skjules ved systematisk og organisert bruk av fiktive fakturaer, er utbredt. Ifølge skatteetatens vurdering utgjør dette den største risikoen, og anses som den mest organiserte og alvorligste formen for skatte- og avgiftskriminalitet i tilknytning til arbeidsmarkeds kriminalitet.

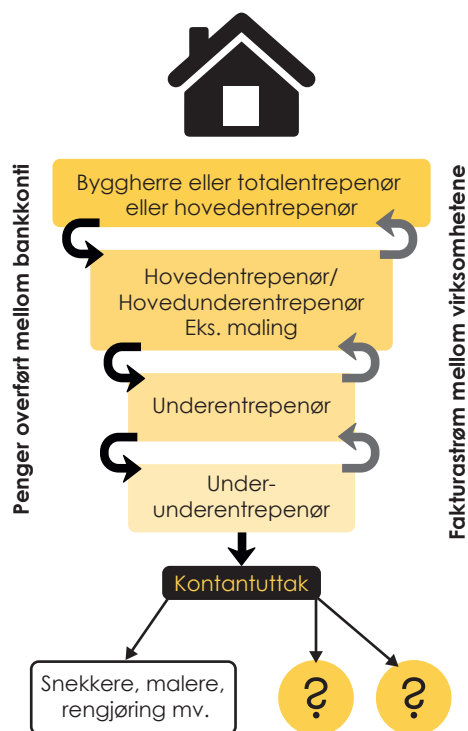
Skatteetatens innsats mot fiktiv fakturering i nettverk har pågått med uforminsket styrke siden 2009,⁷⁶ og man har nå passert én milliard kroner i avdekkede skatte- og avgiftsunndragelser ved bruk av fiktive fakturaer. Det er likevel ingenting som tyder på at problemet er løst.

En viktig drivkraft for arbeidsmarkeds kriminalitet er profitt. Skatteetaten har erfart at involverte virksomheter gjerne ikke nøyer seg med profitten de oppnår i form av forskjellen mellom tariff lønn og svart lønn (herunder spart arbeidsgiveravgift). De kriminelle aktørene ønsker også å skaffe seg skatte- og avgiftsfordelene som «hvit» arbeidskraft genererer, men uten å betale kostnadene ved det.

Gevinstpotensialet ved å bokføre fiktive fakturaer i regnskapet er stort. Fiktive fakturaer legitimerer urettmessige fradrag for kostnader og inngående merverdiavgift. Siden det første leddet i faktureringskjeden (uttaksleddet) aldri betaler utgående merverdiavgift, taper da staten 25 % av fakturaens netto pålydende i proveny⁷⁷ (20 % av brutto). I tillegg reduseres aktørens skattepliktige overskudd, og staten taper ytterligere 28 % (27 % fra 2014). De kriminelle aktørene har tilsvarende gevinst-

mulighet. Svart arbeidskraft kamufleres slik at aktøren ikke må betale arbeidsgiveravgift, som i Oslo-regionen utgjør cirka 14 %. I tillegg taper staten også skatt på de svarte arbeidsinntektene. Unndratt skatt og avgift kan da frigis til andre (kriminelle) formål som øker virksomhetenes profitt.

Ved bruk av svart arbeid vil man normalt unngå å regnskapsføre utgifter som reflekterer det utførte arbeidet. Misforholdet skjules ved å føre opp fakturaer fra egne underleverandører. Bedrageriet går dermed ut på å sette opp flere ledd i leverandørkjeden blant annet ved å opprette fiktive virksomheter, såkalte stråselskaper eller papirselskaper⁷⁸. Disse fiktive virksomhetene har



⁷⁶ Skatteetaten gjennomførte i perioden 2009-2012 prosjektet «Fiktiv fakturering i nettverk» hvor det ble gjennomført 243 kontroller. Disse avdekket 46 nettverk med skatte- og avgiftsunndragelser på til sammen 886 millioner kroner knyttet til organisert bruk av fiktive fakturaer. Prosjektet er avsluttet, men arbeidet mot bruk av fiktive fakturaer foregår nå innen ordinær drift.

⁷⁷ Statens inntekt fra forretningstransaksjoner.

⁷⁸ På engelsk brukes uttrykket 'shell companies'.

⁷⁹ Figur hentet fra prosjektoppgaven «Organisert bruk av fiktive fakturaer – hvem straffes og hvem får gevinsten» – BI MAN29521 Organisert kriminalitet, ledelse og samfunnsansvar.

som eneste oppgave å produsere fakturaer som danner grunnlag for fradrag i regnskapene til virksomhetene høyere oppe i kjeden, ta imot bankoverføringer på det fakturerte beløpet, for så å ta ut pengene i kontanter. Hva som deretter skjer med kontantene, har man ikke fullstendig oversikt over. Det finnes eksempler på saker hvor pengene blir levert tilbake til oppdragsgiveren.

Nettverkene er organisert på noenlunde samme måte i et hierarkisk, men løselig nettverk. Det varierer hvor omfattende og store nettverkene er samt hvor mange ledd nettverkene inneholder. Grovt sett kan nettverkene deles inn i hovedledd, mellomledd og uttaksledd. Det kan selvfølgelig finnes nivåer som ligger mellom disse, og som har egenskaper fra både nivået under og over seg. Modus kan i korte trekk beskrives som følger:

Hovedentreprenøren leier inn en hoved-underentreprenør (heretter kalt hovedledd) til å gjennomføre et stykke arbeid. Dette er det øverste leddet i den kriminelle kjeden. Hovedleddet driver både legal og illegal virksomhet, og utfører, i henhold til regnskapene, sjelden arbeidet selv. De leier inn en eller flere under-entreprenører, kalt mellomledd eller buffer, til å utføre arbeidet. Mellomleddet/bufferen kan også drive både legal og illegal virksomhet avhengig av hvor i utviklingen virksomheten befinner seg. Mellomleddet gjør også, i henhold til regnskapene, sjelden arbeidet selv, men leier inn en eller flere under-entreprenører, her kalt uttaksledd⁸⁰. I dette leddet er det svært lite eller ingen legal aktivitet. Pengene tas ut kontant, det oppnås ikke kontakt med virksomheten, og man finner ikke spor av innehaveren eller virksomheten. Uttaksleddet betaler hverken merverdiavgift, skatt på «omsetning» eller andre avgifter. Dette leddet er selve poenget med organisert bruk av fiktive fakturaer. Siden aktørene på dette nivået ikke eksisterer, har skatteetaten ingen å henvende seg til for å kreve inn skattene og avgiftene. Etter uttaksleddet slutter alle finansielle spor. Man har eksempler på at kontantuttak foretatt av uttaksleddet er

benyttet til betaling av svart arbeid og finansiering av annen kriminell virksomhet som terror, narkotika og korrupsjon.

Fakturaer utstedes i navnet til alle leddene i nettverket, og virksomheten som mottar fakturaen, bokfører denne som fremmedytelser med fradrag for kostnader og inngående merverdiavgift. Det oppnås dermed uriktig fradrag for kostnader, og det unndras skatt (næringsskatt), merverdiavgift, arbeidsgiveravgift og personskatt.



81

Modellen over viser en aktørs utvikling gjennom fem faser; fra aktøren starter som svart arbeidskraft, til han leder en tilsynelatende legitim virksomhet.

80 På engelsk brukes begrepet 'missing trader'.

81 Figur hentet fra prosjektoppgaven «Organisert bruk av fiktive fakturaer – hvem straffes og hvem får gevinsten» – BI MAN29521 Organisert kriminalitet, ledelse og samfunnsansvar.

Hver aktør kan tilhøre flere nettverk og kan ha ulike posisjoner i ulike nettverk. En virksomhet kan dermed opptre som hovedledd i ett nettverk og være buffer i et annet. Hver virksomhet «fakturerer» flere virksomheter, og kan bistå forskjellige nettverk. Erfaringer har også vist at de samme arbeidstakerne har vært benyttet av flere nettverk. Det framstår som en «pool» av arbeidstakere og uttaksselskaper.

Opprettelse av nettverk med flere nivåer og mange aktører skaper en illusjon av en virkelighet hvor tjenester utføres ved hjelp av underleverandører – et system som sett utenfra framstår å være fullstendig legalt og velfundert. Kriminaliteten avdekkes først når man ser nærmere på aktørene i nettverket og deres forhold til hverandre.

Identifiserte likhetstrekk hos hovedledd

- Hovedleddet er leid inn av hovedentreprenør/byggherre/totalentreprenør.
- Forholdet mellom hovedentreprenør og hovedleddet er kontraktsregulert.
- Hovedleddet er et stort selskap som framstår som seriøst og legitimt.
- Hovedleddet har mange ansatte på papiret.
- Hovedleddet leverer og betaler oppgaver (selvangivelse, mva.-oppgave, oppgave for arbeidsgiveravgift osv.) rettidig.
- Alle hovedleddets inntekter mottas over bank, og alle kostnader betales over bank.

Det er fortsatt slik at det er de lovlige virksomhetene som får de store oppdragene. Som figuren ovenfor viser, er et av problemene at hovedentreprenøren ofte engasjerer mange underentreprenører. Hovedentreprenøren kan ha kjennskap til at underleverandører bryter loven, men kan også være uvitende om dette. Manglende innsyn i

underleverandørs virksomhet og etterlevelse av loven, er en av årsakene, og eksempelvis bygg- og anleggsbransjen uttrykker at dette er et reelt problem. For at kriminelle skal få innpass i disse oppdragene, er de avhengige av å ha tilgang til et hovedledd som er villig til å bruke arbeidskraft som utnyttes, og som det ikke betales skatter og avgifter for. De kriminelle kan enten etablere et slikt selskap selv, eller knytte seg til allerede eksisterende virksomheter.

Identifiserte likhetstrekk hos mellomledd/buffer

- Det hevdes at mellomleddet er leid inn av hovedleddet, men hovedentreprenøren (utenfor nettverket) kjenner ikke til dette innleieforholdet.
- Forholdet mellom hovedleddet og mellomleddet er som oftest ikke kontraktsregulert ved skriftlig kontrakt.
- Mellomleddet er ofte registrert som enkeltmannsforetak (ENK) til å begynne med, men endres etter hvert til aksjeselskap (AS).
- Ved oppstart har mellomleddet utelukkende oppdrag fra hovedleddet, senere får aktøren oppdrag fra flere oppdragsgivere.
- Mellomleddet har noen ansatte (1–10), men disse er ikke fulltidsansatte. Lønnskostnaden som innberettes, er lav.
- Mellomleddet leverer og innbetaler oppgaver (selvangivelse, mva.-oppgave, oppgave for arbeidsgiveravgift osv.) rettidig.

- Mellomleddet leverer relativt små 'betalende oppgaver'⁸², oppført fradrag for inngående merverdiavgift er nesten like høyt som utgående merverdiavgift.
- Alle inntekter mottas over bank, og alle kostnader betales over bank.

Identifiserte likhetstrekk hos uttaksledd / missing trader

- Det hevdes at uttaksleddet skal være leid inn av mellomleddet, men hovedentreprenøren (utenfor nettverket) kjenner ikke til innleieforholdet hverken av mellomleddet eller uttaksleddet.
- Forholdet mellom mellomleddet og uttaksleddet er som oftest ikke kontraktsregulert ved skriftlig kontrakt.
- Mellomleddet er ofte ENK eller NUF.
- Innehaver / ansvarlig person i uttaksleddet er ofte av utenlandsk opprinnelse (D-nummer).
- Innehaver / ansvarlig person i uttaksleddet er ofte uten eiendeler.
- Uttaksleddet har ingen eller svært få ansatte.
- Uttaksleddet er ofte nylig oppstartede virksomheter som har svært kort levetid (mindre enn ett år).
- Uttaksleddet søker ofte om registrering med årsoppgave, noe som medfører at det går over ett år før de behøver å komme i kontakt med skatteetaten, eller betale noe. Dette medfører at aktørene hele det første året vil kunne få «ren» skatteattest.

- Ved forsøk på kontakt, finner man ofte ikke virksomheten eller personene bak uttaksleddet.
- Virksomhetsadressen er ofte privatadresse, hospits, fengsel eller asylmottak, eller adressen eksisterer ikke.
- Uttaksleddet leverer sjelden eller aldri oppgaver (selvangivelse, mva.-oppgave, oppgave for arbeidsgiveravgift osv.) rettidig.

- Uttaksleddet betaler som oftest ikke skjønnspålagt mva. på bakgrunn av manglende oppgaver.⁸³
- Kontantstrømmen til aktørene på dette nivået er ikke forenlig med normal forretningsdrift.

* Aktørens bankkonto består kun av kontantuttak. Det betales ingen driftskostnader som for eksempel verktøy, materialer og lønninger fra aktørens bankkonto.

* Aktørens bankkonto mottar plutselig penger, og dette opphører også like plutselig. Penger overføres til konto før aktøren har hatt tid nok til å tjene dem opp.

De påståtte eierne av disse virksomhetene er ofte såkalte stråmenn. Mot betaling låner de ut sin underskrift for å etablere virksomheten og opprette en bankkonto, men de overlater bankkort og virksomheten til bakmenn. Skatteetaten har også sett eksempler på at utenlandske personer er blitt truet til både å være stråmenn selv og rekruttere nye stråmenn til nettverket, som i en straffesak der en dame ble hentet fra Tyskland. Hun var i Norge i tre dager for å underskrive nødvendige papirer for å etablere en virksomhet og bankkonto, og hadde

82 En 'betalende oppgave' er en mva.-oppgave som hver termin viser hvor stort beløp en næringsdrivende skal betale i mva. eller få utbetalt. Forholdet mellom utgående mva. (mva. på salg) og inngående mva. (mva. på kjøp) bestemmer dette. Små betalende oppgaver innebærer at kjøp og salg er nesten like store. Ved arbeidsmarkeds kriminalitet blåses kjøpet opp slik at fradrag for mva. i tilknytning til kjøp blir for høyt, og dette reduserer betalende mva.

83 Når en avgiftspliktig ikke leverer inn pliktige mva.-oppgaver, blir innholdet i mva.-oppgaven fastsatt ved skjønn av skatteetaten. Dette innebærer at skatteetaten (ofte maskinelt) foretar en estimering av hva som er virksomhetens sannsynlige forhold mellom utgående mva. og inngående mva., og på denne måten kommer fram til antatt skyldig/tilgode mva. Ovennevnte utsagn innebærer derfor at nevnte virksomhet hverken har levert mva.-oppgaver eller betalt beløpet som skatteetaten har estimert.

siden ingen befattning med virksomheten. I denne sammenheng har man også avdekket personer med uriktige identiteter og flere identiteter.

7.6.2 Arbeidsmarkeds kriminalitet blant albanske nettverk i malerbransjen

Kriminelle nettverk, ofte med felles etnisitet, etablerer seg i utvalgte bransjer. Oslo politidistrikt har for eksempel siden 2012 kartlagt over 300 personer og virksomheter knyttet til arbeidsmarkeds kriminalitet og organisert hvitvasking i Oslo og omegn. De såkalte brukerne (utførende virksomheter) og uttaksleddene (fiktive underentreprenører og hvitvaskere) er i all hovedsak albanere. Et særtrekk ved dette miljøet er også forbindelser til narkotika- og vinningskriminalitet og andre, alvorlige straffbare forhold.

Etterforskningen i disse sakene har vist at aktørene i omfattende grad utfører sin kriminelle aktivitet i malerbransjen, men man ser tydelige tegn til spredning mot bransjer innen overflatebehandling, som flis- og murarbeid, rehabilitering samt renholdstjenester og trans-

port/flytting. Felles for disse bransjene er at det i utstrakt grad benyttes ufaglært arbeidskraft.

Oslo politidistrikt har aksjonert mot flere nettverk i malerbransjen, og har mistanke om hvitvasking i hundremillionersklassen ved bruk av fiktive virksomheter for skatte- og avgiftsunndragelser. Det er politiets

inntrykk at det utførende leddet i malerbransjen i Oslo i økende grad domineres av albanske malerfirmaer,⁸⁴ og denne saken er et tydelig eksempel på hvordan

kriminelle aktører som opererer under dekke av legale virksomheter, er i ferd med å utkonkurrere lovlydige virksomheter innenfor en bransje.

7.6.3 Inn-/utførsel av ikke-deklart valuta

Kriminelt utbytte forekommer ofte som kontanter. Hvert år avdekker tollvesenet betydelige summer som ikke deklarerer enten ved ankomst eller avreise til eller fra Norge. Mye tyder på at kontantene i flere av de avdekke forholdene stammer fra svart arbeid. Det avdekkes også forhold hvor man mistenker at pengene stammer fra utnyttelse av uregistrert arbeidskraft. Motivet for ikke å deklare pengene er sannsynligvis at man ønsker å unngå sporing av midlene. Valutasmuglingen er trolig en del av en hvitvaskingsprosess⁸⁵ for å tilsøre den bak-enforliggende kriminaliteten og det økonomiske utbytets opprinnelse, slik at de kriminelle midlene senere kan tas i bruk legalt.

7.7 BRUK AV URIKTIG DOKUMENTASJON

Både identitetsdokumentasjon og andre dokumenter som etter lov og forskrift er nødvendige for å fastslå at vedkommende fyller vilkårene for oppholds- og arbeidstillatelse etter utlendingsloven, kan lånes, kjøpes eller forfalskes. En søknad om oppholdstillatelse kan være innlevert og innvilget hos UDI på grunnlag av uriktige opplysninger eller på grunnlag av uriktige opplysninger, falske dokumenter eller dokumenter tilhørende en dobbeltgjenger⁸⁶. Overfor arbeidsstedet eller andre kontrollmyndigheter fremlegger arbeidstakeren og arbeidsgiveren uriktige opplysninger, dobbeltgjengerdokumenter eller falsk dokumentasjon på arbeids- og oppholdstillatelse.



⁸⁴ Mange virksomheter som driver lovlig med norske ansatte, har beveget seg et steg opp i næringskjeden, og formidler/styrer arbeidsoppdrag.

⁸⁵ Tollvesenet 2012. *Valutakontroll, kontrollaksjon*, 16. oktober–22. oktober 2012. Saksnr: 12/52110. Rapporten er unntatt offentlighet, jf. offl. § 24, 1. ledd.

⁸⁶ Det engelske begrepet 'impostor' ses også brukt om en person som bruker andres dokumenter for å utgi seg for å være denne andre personen. Likeledes kan dokumentet omtales som et impostordokument.

7.7.1 Bruk av falske asylsøkerkort og oppholds- og arbeidstillatelser

I kontroller på ulike typer arbeidssteder har PU avdekket at flere utlendinger uten lovlig opphold har arbeidet under identiteten til en person med lovlig opphold og arbeidstillatelse. Når en person søker om asyl, får vedkommende utstedt et asylsøkerkort, som ikke er legitimasjon. Kortet har foto, navn og et DUF-nummer som er unikt for hver utlending. I 2012–2013 avdekket PU at en rekke asylsøkere benyttet falske asylsøkerkort som var påført ett og samme DUF-nummer tilhørende en person med arbeidstillatelse, men fotoet på hvert av kortene tilhørte utlendingen som brukte kortet. En arbeidstillatelse fra UDI får man i form av et vedtak på papir, påført navn og DUF-nummer. Selve arbeidstillatelsen er med andre ord lett å forfalske. Ettersom arbeidstillatelsen og asylkortene er påført DUF-nummeret til en person som har arbeidstillatelse, vil således et eventuelt misbruk ikke kunne avdekkes ved at man kontakter politiet eller UDI og oppgir DUF-nummer og navn.

7.7.2 Misbruk av ekte og bruk av falske EØS-pass
Tredjelandsborgere bruker falske pass av EØS-nasjonalitet for å få utstedt skattekort på uriktig grunnlag.⁸⁷ I et tilfelle ble politiet kontaktet av en bank i forbindelse med at en angivelig britisk statsborger ønsket å åpne konto hos dem. Utlendingen hadde fremvist et EU-pass som banken fattet mistanke ved. Ved undersøkelser i ulike systemer fant politiet ut at vedkommende hadde fått utstedt norsk skattekort ved hjelp av passet, og at passet var meldt stjålet.

7.7.3 Falske førerkort

En annen utfordring er utstrakt bruk av falske førerkort i transportbransjen. Mange sjåfører opererer med flere førerkort og ID-dokumenter for å kunne unndra seg begrensningene for kjøre- og hviletid. Ufaglærte sjåfører med falske førerkort innebærer billig arbeidskraft for

spedisjonsfirmaer som bryter loven. Det setter trafiksikkerheten i fare, og ødelegger for andre aktører i transportbransjen.

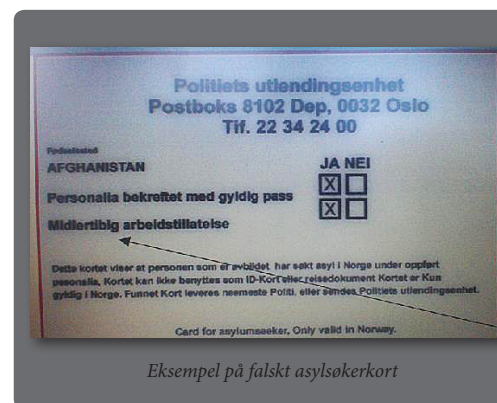
7.7.4 Manipulering av registerinformasjon

Eiere av enkeltmannsforetak samt medeiere i virksomheter av type delt ansvar (DA) eller ansvarlig selskap (ANS) skal ikke være registrert i NAVs AA-register.⁸⁸ Ved å føre arbeidstakere opp som medeiere kan arbeidstakerne skaffe seg ID-kort uten videre krav til registrering, og dermed unngår virksomhetene å registrere arbeidskraft som så kan benyttes ulovlig.

7.7.5 Identitetskort i bygg- og anleggsbransjen og renholdsbransjen

Som et viktig ledd i bekjempelsen av arbeidsmarkeds kriminalitet er det innført regler om ID-kort i bygg- og anleggsbransjen og renholdsbransjen.⁸⁹ Manglende ID-kort er et utbredt problem. Arbeidstilsynet ser en økende tendens til at kortene misbrukes, og det inndras kort som er utgått eller er fra tidligere arbeidsgiver. Man ser også flere tilfeller hvor mange arbeidstakere deler på ett eller flere kort samt andre tegn på misbruk av ordningen.

ID-kortet er gyldig i to år. På to år kan en arbeidstaker ha flere kortvarige oppdrag, og muligheten for å misbruke kortet er til stede, enten ved at det brukes hos flere arbeidsgivere eller av andre arbeidstakere. Systemet for anskaffelse av ID-kort gjør det også per i dag mulig å få utstedt flere kort på samme person og få kort utstedt på



⁸⁷ For eksempel en dom fra Gulatings lagmannsrett 25.4.2012 der vedkommende ble dømt for å ha benyttet/forfalsket pass ved søknad om skattekort i Norge, og for å ha oppholdt seg ulovlig i Norge. (TSTAV-2012-36289.)

⁸⁸ Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret.

⁸⁹ Godkjenningssystemet for renholdsvirksomheter som trådte i kraft 1.9.2012, har også krav om at alle arbeidstakere i godkjente renholdsvirksomheter skal bære ID-kort på jobben.

uriktig dokumentasjon, noe som åpner opp for misbruk. Dette undergraver ID-kort som et effektivt virkemiddel i bekjempelsen av arbeidsmarkeds kriminalitet.

7.7.6 Systemer for handel med matvarer i Europa
Handel av mat innenfor EØS-sonen baserer seg delvis på et komplekst system av godkjenninger og attester som også involverer myndigheter i andre land. I noen tilfeller gir virksomheter uriktige opplysninger i slike attester for å skaffe seg et konkurransefortrinn i markedet.

Dokumentasjon kan også være forfalsket med hensyn til varens opprinnelsesland og -virksomhet. Dette er et kjent problem i tilfeller der det avdekkes for eksempel kjøtt som er smuglet inn i Norge. Slikt kjøtt kan både utgjøre en helsefare og medføre unndragelse av skatter og avgifter som ville fulgt av normal innførsel.



7.8 MATSVINDEL OG ULOVLIG INNFØRSEL AV MATVARER

Et forhold som er spesielt for Norge, er ulovlig innførsel av kjøtt og kjøttprodukter. Tollbarrierer og høy pris på kjøtt i Norge gjør dette til en fristende vare for kriminelle å smugle inn i landet. Tegn tyder på at denne smuglervirksomheten i større eller mindre grad kan være organisert. Tilbakemeldinger fra tollvesenet viser at last som blir stoppet med sigaretter og alkohol, ikke sjelden også inneholder beslag av store mengder kjøtt. Adressatene for dette smuglerkjøttet kan være detaljist-, restaurant- og serveringsbransjen, men også produksjonsvirksomheter. Kjøttet er ofte transportert under uhygieniske forhold, man kjenner ofte ikke til opphavet, og det kan utgjøre en mulig fare for folke- og dyrehelsen.

Kjøttsmuglerne har raskt tilpasset seg spørsmålene de vet Mattilsynet kommer til å stille. For eksempel ber Mattilsynet om dokumentasjon på hvor kjøttet kommer

fra. Tidligere manglet smuglerne ofte dokumentasjon helt, men nå er de kriminelle i ferd med å endre modus ved at de kjøper noe lovlig, mens andre varer innføres ulovlig. Når Mattilsynet ber om dokumentasjon, viser de frem kvitteringer på det som er kjøpt lovlig. De kan i tillegg få kvitteringer fra den de kjøper lovlig fra, som omfatter mer enn det som faktisk er kjøpt. I tilfeller der de ikke har feilaktige kvitteringer, vil kontrolltaten ikke ha mulighet til å avdekke forholdet annet enn ved å kontrollere kasseapparater og gjennomgå regnskap, hvilket er svært tidkrevende og ofte utenfor fagkompetansen til Mattilsynets inspektører.

Mattilsynet ser en økende tendens til at ulovlig innført kjøtt lagres utenfor næringsmiddelvirksomheter, og på denne måten unngår Mattilsynets tilsyn.

Internasjonalt beskrives ulovlig omsetning av matvarer som en «emerging risk», og man ser mønstre av etablerte kriminelle nettverk som driver med dette.

Det er store penger å tjene på svindel med matvarer (såkalt food fraud⁹⁰). Matvarer med uriktige produktionsdata utgjør en trussel for det norske markedet. Et eksempel kan være at en kostbar ingrediens byttes ut med en billig eller utgir seg for å være noe det ikke er. Det kan være honning som ikke har honning i seg, feil fisk- eller kjøttslag eller ikke kjøtt eller fisk i det hele tatt, olivenolje som ikke er laget av oliven o.l. Kjøtt er særlig utsatt i Norge på grunn av høy pris. Et annet område som kan være utsatt for denne type kriminalitet, er produkter som er enkle å sende over landegrensene, slik som kosmetikk, kosttilskudd og helsekostpreparater. Handel på Internett over landegrenser gjør dette til et vanskelig område å føre tilsyn med.

90 En internasjonal definisjon av 'food fraud' er ikke fastsatt ennå, men ligger til vurdering i Legal Service i EU. Den foreløpige definisjonen er: «Food fraud is an intentional violation of the rules referred to in Article 1(1) of Regulation 882/2004, for the purpose of financial or economic gain.» Mattilsynets foreløpige definisjon på matsvindel er som følger: «Bevisste, planlagte brudd på regelverket satt i system og motivert utfra ønske om profit hos produsenten/importøren/omsetteren.»

8 TVERRETATLIGE UTFORDRINGER

8.1 UKLARE EIERSTRUKTURER OG ORGANISASJONSFORMER I ARBEIDSMARKEDET

Virksomheter som er involvert i arbeidsmarkeds kriminalitet, er ofte i stadig bevegelse, og mange har ingen reell fast adresse i Norge. Det opereres ofte med fiktive adresser som oppgis til myndighetene. Virksomhetene forflytter seg innad i Norge, men minst like utfordrende er det at de beveger seg ut og inn av landet i løpet av svært kort tid. Et annet trekk er at for eksempel renholds-, overnattings- og serveringsbransjen har stor utskiftning av virksomheter. Alle disse forholdene gjør det vanskelig for etatene å gjennomføre kontroller og følge opp funnene.

Det er formelt enkelt å etablere en virksomhet i Norge, og kontrolletatene opplever at mange spekulerer i dette for å lure myndighetene. Flere oppretter mange virksomheter, for eksempel for enkeltoppdrag. Når oppdraget er over, legges virksomheten ned eller går konkurs, og så opprettes det en ny virksomhet. Den nye eieren er ofte et familiemedlem, en bekjent eller en ansatt i virksomheten. Erfaring viser også at virksomheter legges ned så snart de får en reaksjon fra kontrolletatene. På denne måten sjonglerer aktører med virksomheter, eiere, ansatte, arbeidsutstyr og oppdrag. Det er også mange eksempler på at personer oppretter virksomheter i navnet til familiemedlemmer, venner og så videre som er uvitende om dette.

Det opereres ofte med muntlige kontrakter mellom partene, og opplysninger som gis, er forskjellige avhengig av om man snakker med arbeidstakere, arbeidsgiver eller arbeidsgivers representant.

Et virkemiddel som ofte benyttes, er at aktørene søker å omgå arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven gjennom å kamuflere det som i realiteten er et arbeidstakerforhold, som et oppdrag til en selvstendig næringsdrivende. I stedet for at arbeidstakeren ansettes formelt, registreres det et enkeltmannsforetak, og det inngås en oppdragskontrakt.

I tillegg til virksomheter og enkeltmannsforetak opprettet i Brønnøysundregistrene gjør norskregistrerte utenlandske foretak (NUF)⁹¹ det mulig å opprette virksomheter i Norge som tilsynelatende har færre plikter og flere rettigheter⁹², gjennom såkalte entreprisekontrakter. Blant annet slipper virksomheten og arbeidstakerne å betale skatt og arbeidsgiveravgift i Norge. Noen tilfeller indikerer at virksomheter som under kontroll oppgir at de har et entreprisoppdrag, i realiteten har et innleieoppdrag. Oppdragsgiveren har i disse tilfellene tilknytning til oppdragstakeren og kan «eksportere» penger fra norske virksomheter for å unngå beskatning. Etter norsk rett kan Foretaksregisteret mangle opplysninger om egne NUF-representanter i Norge, og etter norsk praksis oppgis kun eventuelle lokale NUF-representanter (med eller uten kompetanse) og ikke det utenlandske styret. Dette innebærer at det ikke fremgår av Foretaksregisteret hvem som er ansvarlig for virksomheten og representerer den i rettsprosesser.⁹³

Et annet eksempel kan være to utenlandske virksomheter innenfor samme eierstruktur som har nesten liklydende navn, men ulik organisasjonsform. Så kan det finnes et tredje selskap som heter nesten det samme, men som har adresse i utlandet. For myndighetene er det avgjørende å kunne identifisere hvem som er parter i saken, og hvem som kan og skal stilles til ansvar for brudd på regelverket.

I virksomheter med hyppige konkurser og skifte av eierstrukturer opptrer det ofte aktører med korte arbeidsforhold eller aktører som blir sykemeldt rett før konkurs, der det er misforhold mellom lønnen aktøren selv oppgir, og lønnen virksomhetens bostyrer oppgir.

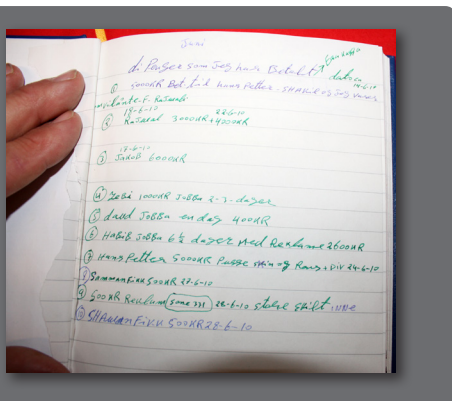
91 Et norskregistrert utenlandsk foretak (NUF) er en norskregistrert filial av et utenlandsk foretak, og således ikke et selvstendig norsk rettssubjekt, ifølge en rapport publisert i Tidsskrift for Rettsvitenskap, vol. 123, 3/2010 (*NUF-kaoset i norsk rett – et bidrag til oppklaring*), side 429.

92 Ifølge Tidsskrift for Rettsvitenskap, vol. 123, 3/2010 (*NUF-kaoset i norsk rett – et bidrag til oppklaring*), side 435, er ett eksempel foretaksregisterloven § 3-8 (8)-(9), som sier at det skal gis opplysninger om daglig leder for den norske filialen (NUF) av et utenlandsk aksjeselskap, og om denne har «rett til å forplikte foretaket ved signatur». Det er med andre ord ikke et krav om at det skal oppgis permanente representanter for filialen.

93 Tidsskrift for Rettsvitenskap. 2010. *NUF-kaoset i norsk rett – et bidrag til oppklaring*, vol. 123, 3/2010, side 437.

I slike tilfeller er det ofte uklart for kontrolletatene om det har vært en reell aktivitet i virksomheten, hvem som eventuelt har utført arbeid eller hatt et reelt arbeidsforhold, og om krav som fremsettes, dermed er rettmessige eller ikke.

Ved uklare eierstrukturer foregår distribusjonen av varer på en slik måte at det er vanskelig og ressurskrevende å følge varestrømmer og sammenhenger mellom ulike virksomheter. Dette gjør det vanskelig for kontrollatene å håndtere ulovlige varer og ulovlig produksjon som avdekkes, fordi det er vanskelig å finne ut av hvem som er ansvarlig i virksomheten. Videre er det vanskelig å utføre regnskapskontroll av vareeiere ved import til Norge.



8.2 FIKTIV, FALSK ELLER MANGLENDE DOKUMENTASJON

Det er en stor utfordring at aktørene over tid har klart å tilpasse seg og sine dokumenter til myndighetenes krav. Kontrollatene ser en trend med en utbredt og økende bruk av forfalskede dokumenter og uriktige opplysninger. De kriminelle aktørene mangler ofte dokumentasjon, eller de produserer dokumentasjon og informasjon som ikke stemmer overens med de reelle forholdene.

Overtredelser av arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven skjules blant annet ved systematisk bruk av falske eller manipulererte timelister og lønns slipper. Hvis det foreligger mistanke om at fremlagte timelister og lønns slipper eller lignende er fiktive, kreves det ofte mer omfattende undersøkelser for å avsløre hva som er de reelle forholdene, enn det kontrollatene har mulighet til å utføre. Et eksempel på dette kan være tilfeller der det i utgangspunktet utbetales lovlig lønn i Norge, men at de ansatte må betale tilbake pengene eller jobbe gratis

i hjemlandet. Når det gjelder fiktive timelister, kan det være vanskelig for kontrollatene å avdekke hvor mye det i realiteten har vært jobbet.

Ved å forfalske eller manipulere identitetsdokumentasjon, ID-kort som er innført i bygg- og anleggsbransjen og renholdsbransjen nettopp med det formål å forebygge arbeidsmarkeds kriminalitet, eller andre typer dokumentasjon reduserer utøverne av kriminaliteten oppdagelsesrisikoen i betydelig grad, fordi det kan være svært ressurskrevende for kontrollatene å avdekke de reelle forholdene.

I saker som likevel avdekkes og politianmeldes, vil slik falsk eller uriktig dokumentasjon komplisere etterforskningen. Utgangspunktet for saken kan være at kontrollen har avdekket et enkeltstående eller et lite knippe lovbrudd etter arbeidsmiljøloven eller allmenngjøringsloven, som i dag er kategorisert som forseelser, samtidig som saken krever relativt mye ressurser (gjørne også utenlandsetterforskning) og spesialkompetanse, slik at et lokalt politidistrikt ikke alltid vil ha mulighet til å prioritere sakene.

I saker der personer benytter falske/fiktive identiteter og annen dokumentasjon for å få tildelt et D-nummer som de bruker til å få blant annet uberettigede stønader,⁹⁴ har kontrolletatene liten kompetanse og mangler støtte-systemer og teknisk utstyr til å bedømme om fremlagt dokumentasjon er forfalsket eller på annen måte uriktig. Noen eksempler på svindel i denne typen saker:

- krav om ytelser etter å ha opprettet fiktive identiteter i Folkeregisteret med forfalsket eller uriktig dokumentasjon
- krav om stønad ved å utgi seg for å være en annen person

94 NAV kan tildele D-nummer til personer som har dokumentert krav på ytelse etter folketrygdloven, eller som har rettigheter utledet fra en slik person. Som hovedregel kreves det at personene er identifisert med gyldig pass eller et nasjonalt ID-kort.

- krav om stønad ved sykdom ved å la en syk person møte for seg hos lege for å få den nødvendige legeerklæringen
- overtakelse av stønad fra en død person i dennes navn, uten at NAV er kjent med at personen er død

I tillegg til at personer urettmessig kan oppnå ytelser fra NAV, kan NAV ved å legge en falsk eller uriktig dokumentasjon til grunn for rekvirering av et D-nummer bidra til å hvitvaske en falsk identitet. I nesterunde legger andre kontrolltater D-nummeret til grunn i sitt arbeid.

Dersom arbeidstakerne ikke gir kontrolltatene informasjon, blir sakene ofte ikke løst. Mange arbeidstakere er skeptiske til å snakke med kontrolltatene, fordi de selv har eller tror de har gjort noe ulovlig, eller fordi de trues til taushet av arbeidsgiveren. Dette gjør det ekstra vanskelig å få verifisert de faktiske forholdene for å kunne avdekke lovbrudd. I tillegg er uriktig dokumentasjon en utfordring ved forberedende straffesaksarbeid som anmeldelser og tilrådninger til politi og påtale. Når opplysninger til myndighetene utelates eller manipuleres, utgjør det dessuten en utfordring for identitetsforvaltningen i dagens registre og registerinformasjon, der kvalitetssikringen allerede er svak.

8.3 GJELDENE ANBUDSREGLER

For offentlig anbudsvirksomhet (lov om offentlige anskaffelser) foreligger det en omfattende veileder⁹⁵ for hvordan offentlige anskaffelser skal gjennomføres. I denne står det blant annet følgende:

Tildeling av kontrakt skal enten skje på basis av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, eller utelukkende ut fra hvilket tilbud som har den laveste prisen.⁹⁶

⁹⁵ Fornøyings- og administrasjonsdepartementet. Veileder til reglene om offentlige anskaffelser (http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransepolitikk/Anskaffelsesveileder_2013.pdf). Desember 2013.

⁹⁶ Ibid., kapittel 15, punkt 15.1.1, side 213.

Det følger riktignok en note nummer to, som henviser til å avvise tilbud som er unormalt lave. Det vil imidlertid være en stor skjønnsmessig utfordring for ledere og offentlig ansatte innkjøpere med trange budsjetter og budsjettansvar å forestå en kvalifisert og nøytral vurdering av tilbud som er unormalt lave, for så å avvise disse.

Private virksomheter som skal gå til anskaffelser, har en stor grad av forhandlings- og beslutningsfrihet. Det er åpenbart at administrasjonen i de fleste virksomheter skal sikre størst mulig overskudd til eierne, og at de derfor i stor grad vil gå for laveste pris. Private virksomheter og interesseorganisasjoner uttrykker i dag en sterkere holdning til og har strengere retningslinjer for å sikre bruk av underleverandører som driver lovlig. Dette gjør de både fordi de ønsker å ta samfunnsansvar, og fordi de har et realøkonomisk ønske om å unngå tap og risiko knyttet til bruk av leverandører som bryter loven.

8.4 SANKSJONER

I tillegg til administrative sanksjoner som pålegg, tilbakekallelse av produkter, tvangsmulkt og stansing kan overtredelser av arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsloven og forskrifter etter disse sanksjoneres med overtredelsesgebyr eller anmeldes til politiet for etterforskning og eventuell straffereaksjon. På grunn av forbudet mot dobbeltstraff kan ikke overtredelsen påtales dersom det er ilagt overtredelsesgebyr.

Mattilsynet kan ved helsefare pålegge en virksomhet å stenge helt eller delvis. Det kan også ilegge virksomhetskarantene inntil seks måneder dersom et pålegg ikke følges eller virksomheten har begått grove regelbrudd.

Skatteetaten kan ilegge tilleggsskatt, gebyrer og tvangsmulkt. Slike administrative sanksjoner utgår ved anmeldelse og straffeforfølgelse.

I forbindelse med trygdesvindler har NAV én sanksjonsmulighet som erstatning for straff: utestenging fra retten til dagpenger. Ellers har NAV lovhjemmel til å benytte

stedlige kontroller, både ved mistanke om trygdesvindel og ut fra risikovurderinger av spesielle virksomheter og/eller bransjer.

Utlendingslovens sanksjoner for ulovlig arbeid er tilbakekallelse av oppholdstillatelse gitt på uriktig grunnlag⁹⁷ og bort- eller utvisning.^{98 99} Det er ikke noe vilkår at utlendingen må være straffet for at vedkommende skal kunne utvises på grunn av ulovlig arbeid. Dersom en utlending som arbeider ulovlig, ikke har lovlig opphold, kan PU prioritere å uttransportere vedkommende. En rask retur vil redusere straffesaks-kjedens bruk av ressurser, blant annet ved at man får færre gjengangere i norske fengsler og mindre press på varetekts- og soningsplasser og på domstolene.¹⁰⁰ Riksadvokatens retningslinjer¹⁰¹ åpner for økt bruk av straff i utlendingssaker når det er brukt uriktig identitet, når et innreiseforbud er brutt (utvisning), ved langvarig ulovlig opphold og arbeid m.m.

Utlendingsloven¹⁰² gir hjemmel til å treffe vedtak om at det ikke skal innvilges oppholdstillatelse for å utføre arbeid hos en arbeidsgiver som grovt eller gjentatte ganger har brutt regler om lønns- eller arbeidsvilkår. Vedtak etter denne bestemmelsen (karantene) skal gjelde for to år. Utlendingsloven har ingen hjemmel for å legge administrative overtredelsesgebyrer.

Det er etablert flere fora for samarbeid mellom de ulike kontrollatene som møter utfordringer knyttet til arbeidsmarkeds kriminalitet. Det er utbredt enighet om at disse utfordringene ikke løses gjennom straffesaker alene. Politianmeldelse og strafferettslig forfølgning skal være forbeholdt de alvorligste sakene. For å oppnå en adekvat håndtering og forebygging av problemkomplekset ser flere kontrollatene det som hensiktsmessig å

utvide spekteret av effektive forvaltningsmessige sanksjoner.¹⁰³ Hensikten er å sikre at samfunnet alltid møter straffbare forhold med en sanksjon, noe som vil ha en forebyggende effekt. Samtidig vil dette legge til rette for en mer effektiv håndheving av de mindre alvorlige overtredelsene, ved at saken kun behandles i én etat (forvaltningen), istedenfor i to eller tre (forvaltningen, politiet/påtalemyndigheten og domstolene).

Kontrolletatene erfarer at man i en del saker ofte kommer til kort i møte med de mest kyniske aktørene. At de kriminelle virksomhetene i dag har en helt annen og større mobilitet enn tidligere, er også en årsak til at det kan være vanskelig å følge opp med sanksjoner, som ofte er reaktive, tidkrevende og ressurskrevende i sin form. Bruk av falsk dokumentasjon og lite tilgang på annen informasjon om utenlandske eller mobile virksomheter eller virksomheter med uklare ansvarsforhold gjør det vanskelig å avdekke og bevise lovbrudd og å avklare hvem som skal holdes ansvarlig.

Noen kontrolletater erfarer at observasjoner og dokumentasjon man kommer over i forbindelse med tilsyn som avdekker straffbare forhold som faller inn under andre kontrolletaters ansvarsområder, ikke blir delt med disse etatene. Så lenge informasjonen ikke har betydning for den aktuelle etatens kontrollvirksomhet eller er knyttet til en umiddelbar fare for noen, er rutinene for samarbeid på tvers av etatene ikke tilstrekkelige. Forskjellige målkrav og mangel på samarbeidsrutiner mellom kontrolletatene reduserer evnen til å ramme bakmennene i komplekse saker om arbeidsmarkeds kriminalitet. Det er en svakhet at man kun har kapasitet til å drive «avskrekkende virksomhet» på overflaten, uten å ramme arbeidsmarkeds kriminaliteten ved roten.

97 Utlendingsloven § 63.

98 Utlendingsloven § 17 og § 66.

99 Innreiseforbudets varighet settes til to år, fem år eller varig. Et utvisningsvedtak innebærer som hovedregel innmelding i Schengen Information System (SIS) og utestengelse fra hele Schengen-området så lenge innreiseforbudet gjelder.

100 Jf. Justis- og politidepartementets returstrategi (2011–2016).

101 Brev av 1.12.2008, RA 05-370.

102 § 27 femte ledd.

103 Det er blant annet fremmet et forslag for Arbeids- og sosialdepartementet om en utvidet bruk av administrative sanksjoner i folketrygden som erstatning for straff. NAV har foreslått et ensartet sanksjonssystem for alle ytelsene som NAV forvalter, og at det innføres overtredelsesgebyrer og formelle advarsler for nærmere definerte områder.

8.4.1 Uffordringer med strafferettslige sanksjoner
Riksadvokaten har siden 2007 fremhevet at bekjempelse av alvorlige tilfeller av sosial dumping skal prioriteres i politi- og påtalemyndighetens arbeid.¹⁰⁴

Arbeidsmarkeds kriminalitet kjennetegnes ofte av et stort og sammensatt sakskompleks, der det gjerne kan foreligge fiktive/falske dokumenter som er ment å skjule de straffbare forholdene. Slike tilfeller krever omfattende og grundig etterforskning og ofte spesialkompetanse hos både etterforskere og jurister. I tillegg kreves det et godt samarbeid mellom kontrollatene og politiet for å avdekke forholdene tilstrekkelig, slik at påtalemyndigheten kan reagere med et forelegg eller en tiltale som fører frem til dom. Tilsynelatende enkeltstående regelbrudd utgjør samlet sett omfattende arbeidsmarkeds kriminalitet. Det trengs omfattende og detaljert etterforskning på flere områder for å avklare og dokumentere at disse regelbruddene er en del av et større bilde.

Etterforskningen blir vanskeligere av at arbeidstakerne ikke forklarer seg riktig om forholdene, og ofte også er sendt tilbake til hjemlandet. Utenlandske arbeidsgivere vil ofte enten befinne seg i utlandet permanent, eller de forsvinner raskt tilbake til hjemlandet. Slike forhold kan i mange tilfeller bidra til at det ikke er tilstrekkelige bevis til å ta ut tiltale. En enkeltsak kan ofte fremstå som så liten at strafferettslig forfølgning og bistand over landegrensene ofte vil være (eller bli oppfattet som) uforholdsmessig stor ressursbruk, slik at saken henlegges. Som tidligere nevnt er brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven kategorisert som forseelser, noe som også kan bidra til at man ikke anser det som forholdsvis riktig å bruke de ressursene saken krever.

Flere kontrollatens erfaring med saker som blir anmeldt, er at reaksjonen ofte blir lave bøter. Etatene vil derfor ofte komme til at tiden er bedre anvendt i forvaltningssporet. Som et eksempel vil det være mer avskrekkende for en virksomhet å bli ilagt virksomhetskarantene med det økonomiske tapet det medfører, enn en bot. Videre vil tap som følger av at det pålegges begrensninger på omsetningen (ved å innskrenke eller stanse en bevilling), kunne virke som en sanksjon, selv om kontrollatens hensikt med virkemiddelet er å beskytte forbrukerne.

Ulempen ved ikke å anmelde slike saker er blant annet at det ikke blir foretatt bevissikring og etterforskning som kunne avdekket eventuelle bakmenn eller andre relaterte lovbrudd eller ført til personstraff for ledende personer i de berørte virksomhetene som har avgitt falsk forklaring til kontrollaten.

I Politidirektoratets veileder for utlendingssaker anbefales det at straffbare forhold i tilknytning til en utlendingssak som hovedregel bør løses i forvaltningssporet. Det anbefales at utvisning med innreiseforbud til Schengen-området og/eller tilbakekallelse av gitt oppholdstillatelse bør vurderes før en eventuell strafferettslig forfølgning. Utvisningsvedtak som innebærer et innreiseforbud til hele Schengen-området, vurderes av mange som mer inngripende og mer allmennpreventiv enn straff. I tillegg tar det i mange tilfeller kortere tid å få et vedtak om utvisning, med mindre det straffbare forholdet avgjøres ved forelegg. Dilemmaet er at vedkommende da ikke vil være registrert som straffedømt (og eventuelt utvist) ved en eventuell retur til Norge. Brudd på innreiseforbudet har en strafferamme på to års fengsel, hvor normalstraffenivået for første gangs brudd ligger på ett år.

Når det gjelder avdekking av brudd på deklareringsplikten for valuta/betalingsmidler, er det registrert at etter at overtredelsesgebyr ble et sanksjoneringsalternativ til politianmeldelse, så har antallet anmeldte forhold

104 I Riksadvokatens Rundskriv 1/2007, side 13, står det: «Kampen mot såkalt 'sosial dumping' er et viktig satsingsområde for myndighetene. Arbeidstilsynet har gjennom tilsyn og inspeksjoner avdekket uverdige forhold for utenlandske arbeidere i Norge. Arbeidstilsynet kan benytte egne sanksjoner mot brudd på allmenngjøringsloven og utlendingsloven. Det er lagt opp til rask reaksjon ved bruk av slike sanksjoner. Det er bare de alvorligste tilfellene som nå politianmeldes. Politiet må effektivt følge opp de tilfeller som blir anmeldt, både gjennom rask behandling og adekvat reaksjon.»

falt. Ved bruk av overtredelsesgebyr blir ikke forholdet registrert i politiets registre, og det kan ikke tas etterforskningskritt.

Tidsaspektet er en utfordring i forbindelse med etterforskning av arbeidsmarkeds kriminalitet, spesielt skatte- og avgiftskriminalitet. En etatsdelt tilnærming til sakene, der den enkelte kontrolletat skal gjennomføre sin kontroll og deretter overlate saken til politiet, er hverken gunstig eller ønskelig. Kontroll av et stort sakskompleks kan ta lang tid, og ved en slik reaktiv tilnærming risikerer man at bevis, personer og verdier forsvinner. Politiets erfaring er at sanntidsetterforskning¹⁰⁵ er en effektiv tilnærming til slik kriminalitet, fordi den kriminelle aktiviteten da blir mer utsatt for risiko, men først og fremst fordi utbyttet fjernes.

8.4.2 Utfordringer med administrative sanksjoner
De strengeste og trolig mest effektive administrative sanksjoneringsreglene i Norge er naturlig nok knyttet til områder som omfatter vern av liv og helse (HMS). Eksempler kan være å stenge en byggeplass på grunn av manglende sikkerhet eller en restaurant på grunn av manglende matsikkerhet. Virksomheter kan ved helsefare pålegges å stenge helt eller delvis eller ilegges virksomhetskarantene i inntil seks måneder. Hvis det er personene som er ansvarlige for virksomheten som er problemet, vil man ved å inkludere disse kunne forhindre at virksomheten slås konkurs eller selges og starter opp i nabolokalet med de samme dårlige driftsforholdene. Konsekvensen av at det vedtas virksomhetskarantene, er at virksomheten ikke samtidig kan anmeldes, siden denne sanksjonen grenser mot straff og ikke kan benyttes sammen med straffebestemmelsen av hensyn til forbudet mot dobbeltstraff.

Når vekten forskyves fra straff til administrative forføyninger som sanksjon ved arbeidsmarkeds kriminalitet, vil det ha betydning for utvisningsinstituttet, siden man i

enkelte tilfeller ikke lenger vil kunne utvise. I tilfeller der oppholdstillatelsen ikke kan tilbakekalles på grunn av ulovlig arbeid, er ilagt straff eneste utvisningsgrunnlag.

Arbeidsmarkeds kriminalitet er, som nevnt flere ganger tidligere, profittmotivert. Dagens sanksjonsregler, spesielt på områdene skatt og avgift, gir i utgangspunktet gode muligheter til å «innndra» en god del av profitten gjennom en tilleggsskatt eller tilleggsavgift.¹⁰⁶ Rettsutviklingen innen menneskerettighetsbestemmelser har imidlertid de siste 10–15 årene ført til at sanksjonsmulighetene som ligger i regelverket om tilleggsskatt og tilleggsavgift, i dag er mye mindre effektive enn de en gang var. Mens man tidligere både kunne straffeforfølge og illegge tilleggsskatt eller tilleggsavgift, må man i dag i praksis velge enten det ene eller det andre. Beviskravene for skjerpet tilleggsskatt eller tilleggsavgift er i dag dessuten på linje med beviskravene i straffesaker. Det å velge riktig spor (tilleggsskatt/-avgift eller anmeldelse/straff) er ressurskrevende og forutsetter god samhandling mellom kontrolletatene. Strafferettslige beviskrav kombinert med skatteetatens begrensede muligheter til å sikre bevis gjør det i mange tilfeller vanskelig å anvende skjerpet tilleggsskatt eller tilleggsavgift. Selv om dette i dag anses som straff, er ikke disse vedtakene offentlige. Man får dermed ikke den allmennpreventive effekten man oppnår i straffesaker.

Gebyrer har også en lav preventiv virkning når skatteetaten først kan fatte et vedtak om dagsgebyr når kravene til bokføring ikke er innfridd eller dokumentert ved utløpet av en frist på tre uker. Konsekvensen er at virksomheter ganske bevisst og systematisk kan manipulere kontrolletatene ved å kjøpe seg tid, blant annet fordi de vet at kontrolldekningen er svak. Dermed kan de utbedre manglene i ettertid uten at det får konsekvenser.

¹⁰⁵ Sanntidsetterforskning går ut på å sikre verdier der de er, i noen tilfeller pågripe på fersk gjerning, anmelde brukere og avhøre mistenkte/siktede i saker som pågår.

¹⁰⁶ Inntil 60 % tilleggsskatt av etterberegnet skattebeløp og inntil 100 % tilleggsavgift av etterberegnet merverdiavgift.

