

**ARBETSLIVS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
BETÄNKANDE 3/2012 rd**

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft samt av 49 § i lagen om offentlig upphandling

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 27 mars 2012 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft samt av 49 § i lagen om offentlig upphandling (RP 18/2012 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för beredning.

Lagmotion

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande lagmotion:

- LM 27/2011 rd med förslag till lag om ändring av 9 § i lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (Ruohonen-Lerner, Pirkko /saf). Motionen remitterades till utskottet den 2 november 2011.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och revisionsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandena (GrUU 11/2012 rd, ReUU 3/2012 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningssekreterare Liisa Vanhala, justitieministeriet
- äldre regeringssekreterare Jan Hjelt, arbets- och näringsministeriet
- regeringssekreterare Tapani Aaltela, social- och hälsovårdsministeriet
- inspektör Mikko Vanninen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- inspektör Kristiina Linna, Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland, ansvarsområdet för arbetarskydd
- ombud, vicehäradsöverdomare Markus Äimälä, Finlands Näringsliv rf
- ekonomisk expert Erkki Laukkanen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- direktör Rauno Vanhanen, Företagarna i Finland rf
- chef för juridiska ärenden Harri Hietala, Arbetsgivarna för servicebranscherna PALTA rf
- expert på arbetstids- och lönesystem Sirpa Leppäkangas, Servicefacket PAM rf
- vice ordförande Aimo Tasanko, Suomen Pienyrittäjät
- arbetsmarknadschef Tapio Kari, Byggnadsindustrin RT rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Akava ry
- Byggnadsförbundet rf

— Tjänstemannacentralorganisationen STTK
rf.

PROPOSITIONEN OCH LAGMOTIONEN

Regeringens proposition

Regeringen föreslår ändringar i lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft samt i lagen om offentlig upphandling. Propositionens syfte är att bekämpa grå ekonomi inom byggverksamheten.

Lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft ska kompletteras med särskilda bestämmelser som gäller byggverksamhet, för att effektivisera lagens funktionalitet och ge beställarna bättre möjligheter att säkerställa att avtalsparterna är pålitliga.

I lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft föreslås ändringar som innebär att utredningsskyldigheten inom byggverksamhet ska omfatta de utredningar och intyg som nämns i lagen, trots att avtalspartens verksamhet är etablerad eller avtalsförhållandet mellan beställaren och avtalsparten kan anses vara etablerat som en följd av tidigare avtalsförhållanden eller av någon annan jämförbar orsak.

Beställarens utredningsskyldighet inom byggverksamhet ska kompletteras med ett intyg över tecknande av olycksfallsförsäkring.

För att effektivisera iakttagandet av lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft föreslås i propositionen bestämmelser om en förhöjd försummiseavgift som ska gälla byggverksamhet. Avgiften ska vara minst 16 000 euro och högst 50 000 euro. Den ska kunna påföras om beställaren har ingått avtal med en part som meddelats näringsförbud eller om beställaren är medveten om att avtalspartnern inte kommer att iaktta lagen.

Lagen om offentlig upphandling föreslås bli ändrad på så sätt att varje upphandlande enhet till entreprenadkontrakt om byggverksamhet ska foga en klausul om att det i anställningsförhållanden förknippade med kontraktet ska följas åtminstone de minimivillkor för anställningsförhållanden som enligt Finlands lag och bestämmelserna i kollektivavtalen ska iakttas i likartat arbete.

Lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2012.

Lagmotion

I lagmotion LM 27/2011 rd föreslås det att försummiseavgiften ska vara minst 2 000 euro och högst 15 procent av avtalets värde.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Regeringen föreslår att lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (nedan beställarskyddslagen) och lagen om offentlig upphandling kompletteras med särskilda bestämmelser om byggverksamhet för att bredda beställarens utredningsskyldighet och skärpa påföljderna för försummelser.

Svart ekonomi och efterföljande skador på samhällsekonomin har ökat markant i Finland de senaste åren. Den svarta ekonomin har internationaliserats och blivit allvarigare. Den är vanligt förekommande framför allt inom arbetskraftsintensiva sektorer som byggnation och hotell- och restaurangbransch. Motåtgärder har vidtagits genom många olika slag av lagstiftning. Den aktuella propositionen går ut på att

delvis se över beställaransvarslagen, alltså bara bestämmelserna om byggverksamhet. Enligt arbets- och näringsministeriet kommer behovet av en totalreform att undersökas i år. Den partiella reformen behövs enligt propositionen därför att svart ekonomi är vanligast i byggsektorn och orsakar mest skada där. Utskottet anser att ändringarna och kompletteringarna i beställaransvarslagen i fråga om byggverksamhet är behövliga och tillstyrker lagförslagen med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Avgränsningen av räckvidden

De föreslagna bestämmelserna innebär att byggverksamhet särbehandlas i och med att de inte gäller någon annan bransch. I byggverksamhet gäller alltså högre krav på utredningar och strängare påföljder för dem som bryter mot bestämmelserna. Det är vanligt med svart ekonomi i byggsektorn, som har vissa särdrag när det gäller underleverantörskedjor och nätverkande bland företag. Därför anser grundlagsutskottet att särbehandlingen av byggverksamhet hör till lagstiftarens normala fria prövningsrätt. Men grundlagsutskottet påpekar samtidigt att svart ekonomin inte är byggbranschens problem allena och att statsrådet därför bör överväga om motsvarande lagstiftning kunde utsträckas till andra branscher med stora inslag av svart ekonomi.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet instämmer med grundlagsutskottet i att det behövs strängare bestämmelser inom andra sektorer också. Ändringar som gäller enstaka sektorer räcker inte till för att bekämpa svart ekonomi. Många andra branscher har samma särdrag som särbehandlingen av byggsektorn motiveras med. Inom t.ex. varvsindustri och anläggningsarbeten finns det liknande underleverantörskedjor och kontrakt med lika stort ekonomiskt värde som i byggsektorn. Likaså förekommer svart ekonomi i restaurangbranschen. Därför ser utskottet det som mycket viktigt att översynen av beställaransvarslagen fortsätter så att bekämpningen av svart ekonomi blir effektivare inom alla sektorer. När en totalreform genomförs bör det enligt utskottet granskas om en övre gräns för sanktio-

nerna behöver bestämmas närmare i relation till den nytta som eftersträvs på ohederligt sätt.

Försummelseavgiften

Inom byggverksamhet måste beställaren begära de lagstadgade utredningarna och intygen om avtalsparten även om avtalspartens verksamhet är etablerad och fastän avtalsförhållandet mellan beställaren och avtalsparten är etablerat. Utöver andra utredningar krävs det en utredning om tecknande av olycksfallsförsäkring. En beställare som försummat sin utredningsskyldighet ska fortfarande påföras en vanlig försummelseavgift på minst 1 600 och högst 16 000 euro.

En beställare som medvetet bidragit till svart ekonomi i byggverksamhet ska påföras en förhöjd försummelseavgift om beställaren ingått ett avtal med en part som meddelats näringsförbud eller beställaren är medveten om att avtalsparten inte kommer att iaktta lagen. Den förhöjda försummelseavgiften är minst 16 000 euro och högst 50 000 euro. Minimavgiften är alltså tiotvå gånger jämfört med andra branscher. Utskottet anser att en förhöjd försummelseavgift behöver införas eftersom det ofta är betydande ekonomiska fördelar som eftersträvas genom svart ekonomi. Avgiften bör avpassas så att den blir effektiv och står i rätt proportion till hur betydelsefull försummelsen är och vilka ekonomiska fördelar avtalet avsetts leda till.

Tillsynen över beställaransvarslagen

Ansvarsområdet för arbetarskydd vid Regionförvaltningsverket i Södra Finland svarar för tillsynen över beställaransvarslagen i hela landet. Verksamheten inleddes 2007, då 12 inspektörer fick i uppgift att ha hand om tillsynen. Målet har varit att göra ca 900 beställaransvarskontroller årligen. Största delen är arbetsplatskontroller.

Knappt hälften av de kontrollerade avtalen har årligen undantagits från utredningsskyldighet av den orsaken att beställaren inte är utredningsskyldig eftersom avtalspartens verksamhet inte varit etablerad eller avtalsförhållandet inte varit etablerat. När utredningsskyldigheten nu breddas i beställaransvarslagen kommer de här avtalen att omfattas av tillsynen. Utskottet påpe-

kar att arbetarskyddsmyndigheternas arbetsbörda följaktligen ökar och att det därför behövs mer tillsynsresurser.

Detaljmotivering

9 §. *Försummelseavgift.* Utifrån grundlagsutskottets utlåtande föreslår arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ett nytt 5 mom. om de situationer där beställaren inte behöver betala försummelseavgift fastän avtalsparten har meddelats näringsförbud när avtalet ingås. Det gäller fall där beställaren har fullgjort sin utredningsskyldighet enligt 5 § men de här uppgifterna, intygen eller utredningarna inte då de förvärvats har visat att aktören som avses i 1 mom. 2 punkten har meddelats näringsförbud.

Med stöd av bestämmelsen har beställaren handlat i god tro när det gäller avtalspartens näringsförbud under den tid som går mellan det att uppgifter, intyg eller utredningar förvärvats enligt 5 § och det att avtalet ingås, om utredningarna är giltiga på det sätt som föreskrivs i 7 §.

9 a §. *Förhöjd försummelseavgift inom byggverksamhet.* Utskottet föreslår att 3 mom. för tydlighetens skull omformuleras så att det lyder lika som i gällande 9 § och i detaljmotiveringen i propositionen.

I fråga om att jämka en förhöjd försummelseavgift föreslår utskottet att 4 mom. ska hänvisa till gällande 9 § 4 mom. men också till nya 5 mom. Försummelseavgiften ska enligt 9 § 4 mom. kunna lämnas opåfordrad eller påföras till ett belopp som understiger minimibeloppet, om det med tanke på omständigheterna anses skäligt. Utifrån 9 § 5 mom. ska beställaren dessutom fram till den tidpunkt då avtalet ingås anses ha handlat i god tro när det gäller avtalspartens näringsförbud, om beställaren har fullgjort sin utredningsskyldighet enligt 5 §.

Lagmotionen

Utskottet föreslår inte att storleken på försummelseavgiften enligt 9 § 2 mom. i lagförslag 1 ändras. Av utskottets ståndpunkt följer att lagmotionen måste förkastas.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

förkastar lagmotion LM 27/2011 rd,

godkänner lagförslag 2 utan ändringar och

godkänner lagförslag 1 enligt propositionen men ingressen samt 9 och 9 a § med följande ändringar:

Utskottets ändringsförslag

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (1233/2006) det inledande stycket i 2 § 2 mom., den finska språkdräkten i 5 § 1 mom. 1 punkten och 2 punkten, 9 § 1 mom. och 9 a §, av dem 9 a § sådan den lyder i lag 1052/2010, samt *fogas* till 5 § ett nytt 7 mom., till lagen en ny 5 a §, till 9 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 1052/2010, *nya 5 och 6 mom.* och till lagen en ny 9 b § som följer:

Lagförslag 1

Försummelseavgift

(1 mom. som i RP)

9 §

Försummelseavgift ska inte påföras enligt 9 § 1 mom. 2 punkten, om beställaren har fullgjort sin utredningsskyldighet enligt 5 § men uppgifterna, intygen eller utredningarna inte har visat att den aktör som avses i 9 § 1 mom. 2 punkten har meddelats näringsförbud. (Nytt 5 mom.)
(6 mom. som 5 mom. i RP)

9 a §

Förhöjd försummelseavgift inom byggverksamhet

(1 och 2 mom. som i RP)

Helsingfors den 31 maj 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tarja Filatov /sd
vordf. Anne-Mari Virolainen /saml
medl. Sanni Grahn-Laasonen /saml
Anna Kontula /vänst
Jari Lindström /saf
Eeva Maria Maijala /cent
Lea Mäkipää /saf

När *storleken på* den förhöjda försummelseavgiften bestäms ska värdet av avtalet mellan beställaren och dennes avtalspart och den nytta som uppnås, upprepning, planmässighet samt andra omständigheter beaktas.

Vad som i 9 § 4 och 5 mom. föreskrivs om försummelseavgift tillämpas också på förhöjd försummelseavgift.

Merja Mäkisalo-Ropponen /sd
Annika Saarikko /cent
Kristiina Salonen /sd
Mikko Savola /cent
Eero Suutari /saml
Katja Taimela /sd
Maria Tolppanen /saf.

Sekreterare var

Utskottsråd Eila Mäkipää, konsultativ tjänsteman Marjaana Kinnunen.