

**ARBETSLIVS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
BETÄNKANDE 17/2014 rd**

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft och av lagen om utstationerade arbetstagare

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 september 2014 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft och av lagen om utstationerade arbetstagare (RP 161/2014 rd) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Jan Hjelt, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsråd Jukka Vanhanen, finansministeriet
- regeringssekreterare Tapani Aaltela, social- och hälsovårdsministeriet
- överinspektör Noora Haapa-alho, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- överinspektör Eeva Tiira, Skatteförvaltningen, Enheten för grå ekonomi
- ekonomisk expert Erkki Laukkanen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- näringschef Antti Aarnio, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf
- anställningsförhållandjurist Maria Jauhiai-nen, Akava ry

- expert Mika Kärkkäinen, Finlands näringsliv rf
- juridisk ombudsman Albert Mäkelä, Företagarna i Finland rf
- sakkunnig i arbetslivs- och avlöningsfrågor Sirpa Leppäkangas, Servicefacket PAM rf
- arbetsmarknadsdirektör Anu Sajavaara, Arbetsgivarna för servicebranscherna PALTA rf
- andra ordförande Kyösti Suokas och internationell sekreterare Nina Kreutzman, Byggnadsförbundet r.f.
- direktör Tapio Kari och ombudsman Ville Wartiovaara, Byggnadsindustrin RT rf
- jurist Janne Kiiskinen, Turism- och Restaurangförbund rf
- verkställande direktör Mika Airaksela, Rakennusliike Reponen Oy
- vice verkställande direktör Mika Huhtamäki, Suomen Tilajavastuu Oy.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- justitieministeriet
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Finlands näringsliv rf
- Finsk Energiindustri rf
- Koneyrittäjien liitto ry
- Skogsindustrin rf
- Arbetsgivarna för servicebranscherna PALTA rf

— Byggnadsindustrin RT rf
— RAKLI ry

— Teknologiindustrin ry
— Arbete och Hälsa rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft och lagen om utstationerade arbetstagare ändras.

När det gäller lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft föreslås beställarens utredningsskyldighet bli ändrad i fråga om uppgifterna om den andra avtalspartens skatteskuld och uppgifterna om pensionsförsäkring. Lagen ska göras tydligare när det gäller skyldigheten att visa upp ett intyg över skatteskuld. För att utredningsskyldigheten ska vara fullgjord räcker det med att beställaren av avtalsparten begär ett intyg över betalda skatter eller utredning om att beloppet av sådan skatteskuld om vilken inget betalningsplan har uppgjorts inte överstiger 10 000 euro eller utredning om skatteskuldens belopp. När det gäller uppgifter om tecknad pensionsförsäkring ska i lagen intas detaljerade bestämmelser till den del det är fråga om avtalspartens arbetstagare som utstationeras under avtalsperioden och som arbetsgivaren utifrån Europeiska unionens bestämmelser inte är skyldig att försäkra i Finland. Avtalsparten ska i ett sådant fall innan arbetet inleds lämna beställaren en redogörelse för hur den sociala tryggheten bestäms. Beställaren å sin sida ska när avtalet ingås säkerställa att avtalsparten lämnar nämnda uppgifter.

I lagen ska bestämmelser om rådande tillämpningspraxis intas också i fråga om de uppgifter om ett utländskt företag som ska utredas. Om ett utländskt företag har fått finskt företags- och organisationsnummer, ska beställaren utöver den

utredning som fås av etableringslandet också redogöra för huruvida avtalsparten är antecknad i de finländska skatteregistren samt uppgifterna om skatteskuld.

Utredningsskyldigheten ska dessutom kompletteras med en skyldighet att utreda huruvida avtalsparten har ordnat den lagstadgade företagshälsovården.

Det föreslås att lagens påföljdssystem görs strängare och enhetligare. En förhöjd försummelseavgift ska utöver byggnadsbranschen dessutom tillämpas på alla andra avtal som omfattas av lagens tillämpningsområde. Försummelseavgiftens belopp och den förhöjda försummelseavgiftens belopp höjs. Upprepade försummelser ska i fortsättningen kunna beaktas bättre också genom högre försummelseavgifter.

Till lagen om utstationerade arbetstagare fogas en skyldighet för den som låter utföra arbetet, dvs. beställaren, att informera sin egen avtalspart, dvs. det utsändande företaget, och genom företaget vidare de arbetstagare som utstationeras, om den finländska myndighet som övervakar att lagen om utstationerade arbetstagare iakttas och ger råd om iakttagandet av lagen. Utöver detta ska till lagen fogas en bestämmelse om den utstationerade arbetstagarens arbetsgivares skyldighet att efter det att det avtalssenliga arbetet inletts lämna den som låter utföra arbetet intyg över hur den sociala tryggheten bestäms för de arbetstagare som ska utstationeras under avtalstiden. Intyget ska lämnas innan de utstationerade arbetstagarna inleder sitt arbete.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2015.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Genom lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (nedan beställaransvarslagen) skapas förutsättningar för beställaren att utreda om sådana företag som den ingår avtal med om hyrd arbetskraft eller underleveranser fullgör sina lagfästa skyldigheter som avtalsparter och arbetsgivare. Syftet med beställaransvarslagen är att minska de skadliga effekter som svart ekonomi och illojal konkurrens har för företag.

Lagen föreslås bli ändrad så att beställaransvaret skärps genom förhöjda försummelseavgifter och genom att utsträcka den förhöjda försummelseavgift som tillämpas inom byggverksamhet till att gälla alla branscher. Utredningsskyldigheten utsträcks likaså till företagshälsovården. Reformen genomförs med utgångspunkt i beställaransvarslagen så att beställaransvaret ska basera sig på beställarens utredningsskyldighet innan avtal ingås. Propositionen har samband med regeringens åtgärdsprogram för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet.

I beställaransvarslagen ställs i fråga om byggverksamhet högre krav på utredningar och strängare påföljder för dem som bryter mot bestämmelserna. Detta på grund av att den svarta ekonomin bitit sig fast i just den branschen. Lagens påföljdssystem föreslås bli förenhetligt så att påföljderna på grund av försummelse av utredningsskyldigheten ska bestämmas på samma grunder för alla beställare. Utskottet menar att åtgärderna för att bekämpa svart ekonomi måste bli effektivare inom alla branscher och det är likaså viktigt att bestämmelserna är enhetliga. Utskottet anser emellertid att det fortfarande är lämpligt och behövligt att i byggbranschen fortsätta den tillsynspraxis att också under en avtalsperiod kräva utredning av hur den sociala tryggheten för utstationerade arbetstagare bestäms. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande ändringsförslag.

Utredningsskyldighet under avtalsperioder

Beställaransvarslagen utgår från att beställaren skaffar i lagen föreskrivna utredningar och intyg innan avtal sluts. I tillsyns- och rättspraxis (HFD 2013:19, årsboksavgöranden) har man dessutom krävt att avtalsparten kan uppvisa intyg (E 101/A1) över hur den sociala tryggheten bestäms för utstationerade arbetstagare ännu efter att avtalet ingåtts men dock innan det avtalsenliga arbetet inleds, också i fråga om arbetstagare som börjar under avtalsperioden efter att arbetet inletts. Denna praxis har vuxit fram som en följd av att avtalsparten inte alltid i det skede då avtalet ingås vet hur många personer som kommer att utstationeras eller vilka de är.

I propositionen föreslås det att denna tillämpningspraxis skrivs in i lagen till de delar den avser förfarandet innan det avtalsenliga arbetet inleds. Detta föreslås ske genom en komplettering av 5 § 2 mom. i beställaransvarslagen. Enligt ändringen ska beställaren i fråga om alla som utför avtalsenligt arbete utreda hur den sociala tryggheten för arbetstagarna bestäms innan det avtalsenliga arbetet inleds. Det är beställarens skyldighet att vid hot om försummelseavgift försäkra sig om att de erforderliga intygen har visats upp innan arbetet inleds.

Beställaren ska dessutom i avtalet förutsätta att avtalsparten presenterar motsvarande intyg också över sådana utstationerade arbetstagare som påbörjar sitt arbete först efter att det avtalsenliga arbetet har inletts. Beställaren ska emellertid inte ha någon allmän skyldighet att säkerställa att avtalsparten fullgör sina förpliktelser under avtalsperioden, utan beställaren fullgör sina skyldigheter genom att denne vid det tillfälle då avtal ingås skriftligen tar upp frågan om avtalspartens skyldigheter (RP s. 31/I). I lagen om utstationerade arbetare föreskrivs särskilt om avtalspartens skyldighet att lämna uppgifter till beställaren. Det föreslås att lagen får en ny 8 b §, enligt vilken arbetsgivaren eller en i 4 a § avsedd företrädare i sådana situationer som avses i

1 § 2 mom. 1 eller 3 punkten ska lämna den som låter utföra arbetet ett intyg över hur den so-

ciala tryggheten bestäms för arbetstagare som utstationerats efter det att det avtalsenliga arbetet inletts. Brott mot denna skyldighet kan resultera i bötesstraff för arbetsgivaren.

Vid sakkunnigutfrågningen har man sett problem i samband med förslaget att avvika från nuvarande tillsynspraxis, eftersom skyldigheten att kräva intyg över hur den sociala tryggheten har ordnats innan arbetet inleds inte garanterar att alla arbetstagare som i ett senare skede under avtalsperioden arbetar på det aktuella stället är försäkrade. Förslaget kan i värsta fall leda till att lagen kringgås genom ett behörigt intyg gällande utstationerade arbetstagare endast för några personers del, medan merparten av arbetstagarna utstationeras först efter att det avtalsenliga arbetet har inletts. Om beställaren inte är skyldig att efter arbetets inledande försäkra sig om att också de arbetstagare som kommit in i bilden senare är försäkrade, kan det gå så att största delen av de utländska arbetstagarna kommer till Finland för att arbeta utan gällande pensions- och olycksfallsförsäkringar.

Den påföljd som föreslås i 8 b § i beställaransvarslagen för utstationerade arbetstagarers arbetsgivare som inte lämnar de uppgifter som krävs, har av expertisen inte ansetts vara ett lika effektivt sätt att stävja missbruk i samband med social trygghet som den nuvarande försummelseavgift som avses i beställaransvarslagen. Det här beror på att det i de flesta fall är mycket svårt att förverkliga utländska företags straffrättsliga ansvar, särskilt när företaget har lämnat Finland. I allmänhet har det ansetts att utredningskostnaderna inte står i proportion till det undersökta ärendets natur och den förväntade påföljden och därför undersöks överträdelserna inte. Enligt utredning avslutas brottsundersökningen särskilt lätt i de fall som gäller lämnande av intyg, eftersom polisen eller åklagaren anser att gärningen är obetydlig.

Utskottet instämmer i de synpunkter som de sakkunniga har fört fram och anser det möjligt att de nya bestämmelserna i beställaransvarslagen försämrar utsikterna för lagens syfte. Det är viktigt att konsekvenserna av ändringen följs upp noga och att det vid behov snabbt kan vidtas

åtgärder för att förbättra regleringen och tillsynen.

Specialbestämmelser för byggbranschen

När det gäller byggbranschen har tillståndspraxis varit den att intyg över hur den sociala tryggheten för arbetstagarna bestäms ska kunna visas upp för beställaren också under avtalsperioden alltid när en ny arbetstagare inleder sitt arbete. I samband med tillsynen har man ingripit i försummelser och påfört försummelseavgifter och detta har även förutsatts i praxis.

Inom byggbranschen, där denna tillsynspraxis varit verklighet redan i flera år, har man ansett att skyldigheten att visa upp intyg under avtalsperioden har varit ett effektivt sätt att övervaka att alla som arbetar på en byggsplats är försäkrade på vederbörligt sätt. Tack vare denna skyldighet kan man effektivt stävja svart ekonomi eftersom avtalsparten inte har några konkurrensfördelar av att försumma sina skyldigheter med avseende på social trygghet. Förfarandet tillgodoser också arbetstagarnas intressen. Byggbranschen har i sina utredningar till utskottet önskat att den praxis som konstaterats vara lyckad skulle fortsätta.

Å andra sidan har vissa sakkunniga motsatt sig utredningsskyldighet under avtalsperioden eftersom man inom vissa branscher anser det omöjligt t.ex. av geografiska skäl att övervaka vilka arbetstagare som vid varje enskild tidpunkt befinner sig på det aktuella stället och att de har behövliga försäkringar.

Utskottet menar att det är viktigt att man inom byggsektorn kan fortsätta den mångåriga praxisen att också under en avtalsperiod kunna kräva utredning, och föreslår en specialbestämmelse om detta i 5 a § om byggnadsverksamhet i beställaransvarslagen. Grundlagsutskottet påpekade i sitt utlåtande om vissa ändringar i beställaransvarslagen (GrUU 11/2012 rd) att försummelseavgift inte kan tas ut om beställaren har handlat i överensstämmelse med sina skyldigheter. Utskottet föreslår därför att 9 § 6 mom. om försummelseavgift kompletteras med en bestämmelse om att försummelseavgift enligt 5 a § inte

påförs en beställare som fullgjort sina skyldigheter och handlat omsorgsfullt.

Detaljmotivering

1. Lag om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft

5 §. Beställarens utredningsskyldighet. Utskottet förslår att utformningen av lagrummet preciseras genom vissa ändringar av teknisk natur i 5 § 2 och 6 mom. i beställaransvarslagen. Bestämmelsens innehåll påverkas inte i sak.

5 a §. Beställarens utredningsskyldighet i samband med byggverksamhet. Enligt förslaget till 5 § är beställaren skyldig att innan ett avtalsenligt arbete inleds utreda hur den sociala tryggheten bestäms för arbetstagarna. Beställaren ska också i avtalet kräva att avtalsparten efter att det avtalsenliga arbetet har inletts presenterar intyg över hur den sociala tryggheten för utstationerade arbetstagare bestäms. Dessa bestämmelser gäller alla branscher.

I byggverksamhet har man i tillsynspraxis krävt att avtalsparten lämnar ovan avsedda intyg om utstationerade arbetstagare till beställaren också efter att det avtalsenliga arbetet har inletts men före arbetstagaren utstationeras.

För att denna praxis vid tillsyn ska kunna fortsätta föreslår utskottet att 5 a § kompletteras med en specialbestämmelse gällande byggverksamhet om skyldighet att försäkra sig om att intyg lämnas också under avtalsperioden efter att arbetet inletts. En beställare i byggbranschen ska således enligt bestämmelsen under hela avtalsperioden övervaka att avtalspartens utstationerade arbetstagare innan de inleder sitt arbete har ett intyg över hur den sociala tryggheten bestäms. Beställaren kan påföras försummelseavgift vid överträdelser. I 9 § 6 mom. finns bestämmelser om hur försummelseavgiften bestäms.

9 §. Försummelseavgift och förhöjd försummelseavgift. I paragrafen föreslås ett nytt 6 mom. enligt vilket en beställare inte kan påföras för-

summelseavgift för brott mot skyldigheter enligt 5 a § om denne inte visste eller kunde antas veta om utstationerade arbetstagare som saknar gällande intyg över hur den sociala tryggheten bestäms.

Avsikten med bestämmelsen är att säkerställa att en omsorgsfull beställare inte drabbas av försummelseavgift. Bestämmelsen kan tillämpas exempelvis när beställarens avtalspart sänder ut nya utstationerade arbetstagare utan att beställaren vet om det.

2. Lag om utstationerade arbetstagare

9 a §. Straffbestämmelse. I propositionen föreslås att 2 mom. kompletteras med en ny bestämmelse enligt vilken för brott mot informations-skyldigheten enligt 8 c § i lagen om utstationerade arbetstagare döms även arbetsgivaren eller den som låter utföra arbetet. Hela 8 c § om skyldighet att lämna information är ny. I lagrummet regleras skyldigheten att lämna uppgifter till tillsynsmyndigheterna.

Motiveringen till det föreslagna 2 mom. (RP s. 36/I) avviker delvis från paragrafens formuleringar. Enligt motiveringen är endast arbetsgivaren eller dennes företrädare under hot av straff vara ansvariga för försummelse av informations-skyldigheten. Den som låter utföra arbetet nämns inte alls i motiveringen men väl i paragrafen och dennes ansvar blir därför oklart.

I motsats till vad som i normalt gäller i lagstiftningspraxis i fråga om arbetsbrott nämns arbetsgivarens företrädare inte alls i paragrafen. Arbetsgivaren (och den som låter utföra arbetet) kan ha i 47 kap. 8 § 2 mom. i strafflagen och annanstans i arbetslagstiftningen avsedda företrädare till vars uppgifter hör att exempelvis leda och övervaka arbetet i stället för arbetsgivaren. Enligt vedertagen lagstiftningspraxis hänvisar man till dem i rekvisit för arbetsbrott med orden "arbetsgivaren eller dennes företrädare".

Utifrån utredning föreslår utskottet att paragrafens 2 mom. preciseras så att det framgår tydligare att det är arbetsgivaren och den som låter utföra ett arbete plus deras företrädare som ansvarar för brott mot informationsskyldigheten.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

*godkänner lagförslagen med ändringar
(Utskottets ändringsförslag).*

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (1233/2006) 9 a §, sådan den lyder i lag 469/2012,

ändras 4, 5, 9 och 9 b §, sådana de lyder, 4 § delvis ändrad i lag 708/2008, 5 delvis ändrad i lag 469/2012, 9 § delvis ändrad i lagarna 469/2012 och 1052/2012 och 9 b § i lag 469/2012, och

fogas till lagen en ny 4 a § *och till 5 a §, sådan den lyder i lag 469/2012, ett nytt 2 mom. och till 9 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 469/2012, ett nytt 6 mom.* som följer:

4 och 4 a §
(Som i RP)

5 §

Beställarens utredningsskyldighet

(1 mom. som i RP)

Om ett utländskt företag är en hyrd arbetstages arbetsgivare eller är part i ett underleverantörsavtal, ska beställaren av företaget begära och företaget ska lämna uppgifter som motsvarar de uppgifter som avses i 1 mom. i form av registerutdrag eller motsvarande intyg i enlighet med lagstiftningen i företagets etableringsland eller på något annat allmänt vedertaget sätt. En utländsk avtalspart ska dessutom presentera utredningar enligt 1 mom. 1 och 3 punkten, om det utländska företag som är avtalspart har ett i före-

tags- och organisationsdatalagen (244/2001) avsett företags- och organisationsnummer. Om en utländsk avtalspart i arbetssyfte i Finland utstationerar arbetstagare som avses i 1 § 2 mom. 1 och 3 punkten i lagen om utstationerade arbetstagare (*utstationerad arbetstagare*), ska beställaren innan arbetet enligt det avtal som avses i denna lag inleds utreda hur den sociala tryggheten för arbetstagarna bestäms.

(3—5 mom. som i RP)

Beställaren ska vid ingående av ett avtal som avses i denna lag förutsätta att den andra avtalsparten beträffande sådana (*utesl.*) arbetstagare som utstationerats efter det att det avtalsenliga arbetet inletts presenterar ett intyg över hur den sociala tryggheten för dessa arbetstagarna bestäms, innan arbetstagarna inleder sitt arbete.

(7 och 8 mom. som i RP)

5 a (Ny)

Beställarens utredningsskyldighet i samband med byggverksamhet

— — — — —
Utredningsskyldigheten för en beställare med anknytning till byggverksamhet omfattar utöver det som sägs i 5 § 2 mom. även skyldighet att utreda om alla utstationerade arbetstagare innan de inleder sitt arbete har gällande intyg över hur den sociala tryggheten för arbetstagaren bestäms. (Nytt 2 mom.)

9 §

Försummelseavgift och förhöjd försummelseavgift

(1 — 5 mom. som i RP)
Försummelseavgift påförs inte för brott mot 5 a § 2 mom. om beställaren inte visste eller skäli- gen kan förutsättas ha vetat att de utstationera- de arbetstagarna saknade gällande intyg över hur den sociala tryggheten för arbetstagaren be- stäms.

9 b §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

2.

Lag

om ändring av lagen om utstationerade arbetstagare

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om utstationerade arbetstagare (1146/1999) 8 och 9 a §, sådana de lyder, 8 § delvis
ändrad i lag 1198/2005 och 9 a § i lag 1198/2005, och
fogas till lagen nya 8 b och 8 c § som följer:

8, 8 b och 8 c §
(Som i RP)

9 a §

Straffbestämmelse

(1 mom. som i RP)

För brott mot lagen om utstationerade arbets- tagare döms även den som låter utföra arbetet el- ler en företrädare för denne, om denne uppsåtli- gen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra

den i 4 a § föreskrivna ombesörjningsskyldighet- en, *eller* arbetsgivaren, den som låter utföra ar- betet *eller en företrädare för någon av dessa*, om denne bryter mot informationsskyldigheten en- ligt 8 c §, en företrädare för den som låter utföra arbetet dock endast med beaktande av anvis- ningarna och förfarandena på arbetsplatsen.

(3 och 4 mom. som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

AjUB 17/2014 rd — RP 161/2014 rd

Helsingfors den 4 mars 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tarja Filatov /sd
vordf. Anne-Mari Virolainen /saml
medl. Anna Kontula /vänst
Jari Lindström /saf
Lea Mäkipää /saf
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd
Elisabeth Naucclér /sv

Mikael Palola /saml
Terhi Peltokorpi /cent
Kristiina Salonen /sd
Eero Suutari /saml
Jani Toivola /gröna
Maria Tolppanen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marjaana Kinnunen
utskottsråd Anna Sorto.