

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 11/2012 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

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

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 och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska läm-

na utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare, vicehäradshövding Jan Hjelt, arbets- och näringsministeriet
- forskardoktor, juris doktor Juha Lavapuro
- professor Pekka Lämsineva
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

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

I propositionen föreslås det att till lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft fogas särskilda bestämmelser som gäller byggverksam-

het för att lagen ska bli effektivare och beställarna få bättre möjligheter att säkerställa avtalsparternas pålitlighet.

Lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2012.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen hur bestämmelserna, som uteslutas gälla byggverksamhet, förhåller sig till jämlikhetsprincipen i 6 § i grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Jämlikhet

Regeringen föreslår att lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (nedan *beställaransvarslagen*) och lagen om offentlig upphandling ska ändras på vissa punkter som uteslutande avser byggverksamhet.

Enligt den föreslagna 5 a § i beställaransvarslagen har beställare med anknytning till byggverksamhet större skyldighet än beställare inom andra branscher att innan avtal ingås utreda om avtalsparterna är pålitliga när det gäller användning av hyrda arbetstagare eller arbete som baserar sig på underleventörsavtal. För det första befrias en beställare med anknytning till byggverksamhet inte från skyldigheten på den grund att avtalspartens verksamhet är etablerad eller att avtalsförhållandet mellan beställaren och avtalsparten kan anses vara etablerat till följd av tidigare avtalsförhållanden. För det andra måste en beställare av detta slag också försäkra sig om att avtalsparten tecknat en olycksfallsförsäkring. Dessutom måste en beställare med anknytning till byggverksamhet enligt den föreslagna 9 a § betala en förhöjd försummelseavgift, om beställaren ingått avtal med en aktör som meddelats näringsförbud eller känt till att den andra avtalsparten inte har för avsikt att fullgöra sina lagstadgade skyldigheter som avtalspart och arbetsgivare. Försummelseavgiftens lägsta belopp är tiofaldigt och högsta belopp trefaldigt större än för andra branscher.

De föreslagna bestämmelserna innebär att byggverksamhet särbehandlas i och med att de inte gäller någon annan bransch. I praktiken betyder det att byggverksamheten åläggs större utredningsskyldighet och högre försummelseavgift. Bestämmelserna måste bedömas mot den allmänna jämlikhetsbestämmelsen i 6 § 1 mom. i grundlagen.

Av 3 § i beställaransvarslagen följer att de föreslagna bestämmelserna endast gäller juridiska personer. Grundlagsutskottet påpekar att grund-

lagens jämlikhetsbestämmelse i princip endast gäller individer. Men jämlikhetsbestämmelsen kan trots allt vara relevant också i bedömningen av bestämmelser som gäller juridiska personer, inte minst om bestämmelserna indirekt kan påverka fysiska personers rättsliga ställning. Den aspekten förlorar i tyng ju lösare kopplingen är (jfr GrUU 37/2010 rd). I varje fall måste man i bedömningen av reglering som gäller juridiska personer starkt väga in grundlagsutskottets etablerade ståndpunkt att jämlikhetsprincipen inte kan sätta stränga gränser för lagstiftarens prövning när lagstiftningen ska anpassas efter samhällsutvecklingen vid en viss tidpunkt (jfr t.ex. GrUU 37/2010 rd, GrUU 11/2009 rd och GrUU 59/2002 rd). Men särbehandlingen får inte vara godtycklig och skillnaderna oskäliga (jfr t.ex. GrUU 37/2010 rd, GrUU 11/2009 rd och GrUU 18/2006 rd).

Regeringen påpekar i propositionsmotiven att den svarta ekonomin ökat speciellt inom byggbranschen. Den utbredda svarta ekonomin, företagens nätverkande och de frekventa underleveranserna inom byggverksamheten motiverar enligt propositionen en större utredningsskyldighet och högre påföljdsavgifter för beställaren. Det här är enligt utskottets mening faktorer som gör att bestämmelserna om hårdare krav på näringsidkare inom byggbranschen inte är godtyckliga och att skillnaden trots den flerfaldigt större försummelseavgiften inte är oskälig. Bestämmelser som särbehandlar juridiska personer faller därmed obestriddigt inom gränserna för lagstiftarens normala fria prövningsrätt. Utskottet vill dock påpeka att svartekonomin 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.

Försummelseavgift

Försummelseavgiften i den föreslagna 9 § i beställaransvarslagen är en ekonomisk påföljd av straffkaraktär som utskottet konstitutionellt jämställt med en straffrättslig påföljd. Enligt 2 §

3 mom. i grundlagen ska de allmänna grunderna för administrativa påföljder av detta slag bestämmas i lag, eftersom det innebär utövning av offentlig makt att påföra en sådan avgift. Grunderna för en påföljd och dess belopp samt rättsmedlen måste klart och exakt fastställas i lag (se GrUU 57/2010 rd och de utlåtanden som nämns där).

De föreslagna bestämmelserna om försummelseavgift uppfyller i det stora hela dessa krav. Men utskottet har fäst sig vid 9 § 1 mom. 2 punkten i förslaget som ålägger beställaren att betala en försummelseavgift, om beställaren har ingått avtal med en näringsidkare som har meddelats näringsförbud i enlighet med lagen om näringsförbud eller med ett företag vars bolagsman eller styrelseledamot eller vars verkställande direktör eller någon annan person i därmed jämförbar ställning har meddelats näringsförbud. Enligt propositionsmotiven kan det ändå hända att beställaren inte nödvändigtvis fått vetskap om näringsförbudet trots att utredningsskyldigheten fullföljts. Det här kan beror på att det enligt beställansvarslagen räcker att handelsregisterutdraget är högst tre månader gammalt, men också på att uppgift om näringsförbudet inte gått från

domstolen till näringsförbudsregistret och därifrån vidare till handelsregistret omedelbart efter att näringsförbudet trätt i kraft. Också i det fallet skulle beställaren vara skyldig att betala försummelseavgift, som enligt den föreslagna 9 a § är förhöjd om det handlar om byggverksamhet. I sådana fall blir enligt propositionsmotiven jämningsbestämmelsen i 9 § 4 mom. i den gällande lagen tillämplig.

Eftersom en sådan situation kan uppstå innebär det att beställaren tvingas betala försummelseavgift fastän skyldigheterna följts till punkt och pricka. Trots möjligheten till jämkning är bestämmelsen inte till alla delar förenlig med kravet på exakthet och rättstrygghet i grundlagens 2 § 3 mom. Bestämmelsen behöver därför ses över så att det klart anges att försummelseavgift överlag inte kan tas ut, om beställaren av ovan nämnda, av beställaren oberoende skäl inte fått vetskap om näringsförbudet.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 22 maj 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Kalle Jokinen /saml
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf

Elisabeth Nauclér /sv
Tom Packalén /saf
Raimo Piirainen /sd
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölle /cent
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.