

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen ändras.

Enligt propositionen ska arbetarskyddsmyndighetens befogenheter inom tillsynen i fråga om underavlöning utvidgas så att en skriftlig uppmaning och ett förpliktande förvaltningsbeslut ska kunna meddelas i frågor som gäller arbetsgivarens skyldighet att betala minst den lön som följer av lag och det allmänbindande kollektivavtalet och vars grund och belopp entydigt kan konstateras.

För att åtgärda underavlöning ska arbetarskyddsmyndighetens skyldighet att göra anmälan till polisen också gälla bedrägeri- och ockerbrott enligt strafflagen.

Syftet med förslagen är att effektivisera iakttagandet av bestämmelserna om arbetstagarnas löner på arbetsmarknaden.

Samtidigt föreslås det att arbetarskyddsmyndighetens skyldighet att underrätta andra myndigheter utvidgas så att myndigheten till den kommunala hälsoskyddsmyndigheten och kommunens byggnadstillsynsmyndighet ska anmäla missförhållanden i fråga om byggnaders inomhusklimat och underhåll som uppdagats vid tillsynen.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 juni 2023.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	4
2.1 Avlöning och kollektivavtalssystemet	4
2.2 Kollektivavtalspraxis	5
2.3 Tillsynen över avlöning och arbetarskyddsmyndigheten.....	7
2.4 Tillsyns- och rättspraxis	10
2.5 Arbetarskyddsmyndighetens anmälningsskyldighet till polisen	13
2.6 Arbetarskyddsmyndighetens anmälningsskyldighet i inomhusklimatfrågor	15
2.6.1 Arbetarskyddslagen och lagen om tillsynen över arbetarskyddet	15
2.6.2 Hälsoskyddslagen.....	15
2.6.3 Markanvändnings- och bygglagen	16
2.6.4 Bedömning av nuläget.....	16
3 Målsättning	17
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	17
4.1 De viktigaste förslagen.....	17
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	18
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser	18
4.2.2 Konsekvenser för arbetslivet.....	20
4.2.3 Konsekvenser för myndigheterna	22
5 Alternativa handlingsvägar.....	24
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	24
6 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet.....	26
7 Remissvar	27
8 Specialmotivering	30
9 Ikraftträdande.....	36
10 Verkställighet och uppföljning	36
11 Samband med andra propositioner	36
12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	36
LAGFÖRSLAG	39
Lag om ändring av lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen.....	39
BILAGA	41
PARALLELLTEXT	41
Lag om ändring av lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen.....	41

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

I enlighet med de åtgärder för att bekämpa grå ekonomi som ingår i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering ska nya metoder för att ingripa i uppsåtlig eller grovt vårdslös underavlöning utredas, som exempelvis administrativa påföljder.

Under ministerarbetsgruppen för främjandet av sysselsättningen har det tillsatts en underarbetsgrupp (lagstiftningsarbetsgruppen) för att utreda nya åtgärder för att ingripa i underavlöning i enlighet med föresatserna i regeringsprogrammet. Arbetsgruppen hade som mål att slå fast i vilka olika former underavlöning tar sig uttryck och hitta så effektiva åtgärder som möjligt för att ingripa i dem. I avsnitt 5.1 finns en redogörelse för lagstiftningsarbetsgruppens förslag.

I samband med besluten av den 11 februari 2022 om sysselsättningsåtgärder för att stärka statsfinanserna beslutade regeringen utifrån lagstiftningsarbetsgruppens förslag att den parallellt med de övriga åtgärderna inleder beredningen av en lag för att fastställa underavlöning som en faktor som arbetarskyddsmyndigheten kan meddela en uppmaning om. Här ska det beaktas att privaträttsliga tolkningstvister inte omfattas av myndighetens behörighet. Samtidigt inleddes en lagberedning i syfte att utvidga arbetarskyddsmyndighetens anmälningsskyldighet till polisen så att den omfattar även sådana ocker- och bedrägeribrott som avses i 36 kap. i strafflagen då de anknyter till brott mot lagstiftning som arbetarskyddsmyndigheten har tillsyn över.

Statsrådet godkände den 3 maj 2018 programmet Sunda lokaler 2028 där målet är att senast 2028 i den normala fastighetsskötseln etablera ett förfarande där man regelbundet går igenom byggnadernas kondition, deras lämplighet för sitt ändamål och användarnas erfarenheter och där läget bedöms i ett multiprofessionellt samarbete. I regeringsprogrammet konstateras det att åtgärdsprogrammet Sunda lokaler 2028 fortsätter. Som ett led i regeringsprogrammets åtgärder för att ingripa i inomhusklimatproblem inleddes en lagberedning för att utvidga arbetarskyddsmyndighetens anmälningsskyldighet om missförhållanden i byggnaders inomhusklimat och underhåll som framkommit vid tillsynen till de kommunala hälsoskydds- och byggnadstillsynsmyndigheterna.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts av en sektion tillsatt av delegationen för beredning av arbetarskyddsbestämmelser. Sektionen bestod av representanter för arbets- och näringsministeriet, ansvarsområdena för arbetarskydd vid regionförvaltningsverken, Finlands näringsliv EK, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC, Tjänstemannacentralorganisationen STTK, Akava och Företagarna i Finland. Under sitt arbete hörde sektionen även företrädare för justitieministeriet och Kommunförbundet.

Delegationen för beredning av arbetarskyddsbestämmelser har behandlat och enhälligt godkänt propositionen med undantag av ändringen i 13 § 3 mom. i den föreslagna lagen. Företagarna i Finland ser det som problematiskt att tillsynen över arbetsvillkoren i deras helhet inte beaktades på ett lämpligt sätt när bestämmelsen bereddes. Företagarna i Finland anser att den föreslagna ändringen i 13 § 3 mom. kan godkännas sett till arbetarskyddsmyndigheternas behörighet, men en lösningsmodell som försätter företagen i olika ställning avseende myndighetstillsynen utifrån organisering i arbetsgivarförbund kan inte understödhas.

Propositionsutkastet var på remiss 19.8–23.9.2022 och de inkomna yttrandena finns sammanställda i ett sammandrag. Beredningsunderlaget till propositionen finns tillgängligt i den offentliga webbtjänsten <https://stm.fi/sv/projekt?tunnus=STM072:00/2022> med identifieringskoden STM072:00/2022.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Avlöning och kollektivavtalssystemet

Enligt 1 kap. 1 § i arbetsavtalslagen (55/2001) är ett av kännetecknen på ett anställningsförhållande att arbetet utförs mot lön eller annat vederlag. Att betala lön är arbetsgivarens främsta skyldighet och enligt arbetsavtalslagen gäller för anställning presumptionen om vederlag: även om det inte har avtalats om vederlag, är antagandet att arbetet utförs mot vederlag.

Finland har ingen lagstadgad minimilön, utan den avlöning som ska utgöra minimivillkor i anställningen bestäms huvudsakligen via kollektivavtalssystemet. Med lön som utgör minimivillkor avses då en lönenivå som bestäms utifrån ett normalt eller allmänt bindande kollektivavtal.

Skyldigheten att följa ett kollektivavtal baserar sig på bundenheten enligt 4 § i lagen om kollektivavtal (436/1946), det vill säga den ovannämnda normala bundenheten. Bundna till normalt bindande kollektivavtal är utöver andra de parter som har ingått kollektivavtalet eller som senare skriftligen har anslutit sig. I 2 kap. 7 § i arbetsavtalslagen bestäms om kollektivavtalens allmänt bindande verkan. Genom denna bestämmelse om allmänt bindande verkan har lagstiftaren med stöd av lag utvidgat skyldigheten att följa kollektivavtalen även utanför den krets för vilken kollektivavtalen är normalt bindande. Enligt den bestämmelsen ska arbetsgivaren iaktta åtminstone det som i ett riksomfattande kollektivavtal som bör anses vara representativt för branschen i fråga (allmänt bindande kollektivavtal) bestäms om de anställningsvillkor och om de arbetsförhållanden som gäller det arbete som arbetstagaren utför eller ett därmed närmast jämförbart arbete. Bestämmelsen syftar till att trygga arbetets minimivillkor även för anställda hos icke-organiserade arbetsgivare.

Bestämmelserna i de allmänt bindande kollektivavtalen anger arbetsvillkorens miniminivå bland annat för lönen, arbetstiderna och hithörande olika tillägg och ersättningar samt för till exempel ersättningar för rese- och logikostnader. Alla de ovannämnda omfattas av begreppet minimivillkor för ett anställningsförhållande. Enligt 2 kap. 7 § 2 mom. i arbetsavtalslagen är ett villkor i ett arbetsavtal som strider mot motsvarande bestämmelse i det allmänt bindande kollektivavtalet ogiltigt, och i stället ska bestämmelsen i det allmänt bindande kollektivavtalet iaktas. I sak ingår en bestämmelse motsvarande arbetsavtalslagen i lagen om sjöarbetsavtal (756/2011).

I och med kollektivavtalens allmänt bindande verkan ska ett kollektivavtal som har fastställts som allmänt bindande för en viss bransch följas även i företag som inte har anslutit sig till ett arbetsgivarförbund. Kollektivavtals allmänt bindande verkan fastställs av en nämnd som det föreskrivs om i lagen om fastställande av kollektivavtals allmänt bindande verkan (56/2001). Kollektivavtalens allmänt bindande verkan gäller inte anställningar i den offentliga sektorn. Enligt den regeringsproposition enligt vilken arbetsavtalslagen stiftades (RP 157/2000 rd) kan kollektivavtal inom den offentliga sektorn inte anses vara allmänt bindande inom den privata sektorn och kollektivavtal inom den privata sektorn inte inom den offentliga sektorn.

Om det inte finns något normalt eller allmänt bindande kollektivavtal, bestäms lönen i princip fritt enligt vad arbetsgivaren och arbetstagaren avtalar om. I 2 kap. 10 § i arbetsavtalslagen

bestäms om minimilönen om kollektivavtal saknas. Enligt bestämmelsen ska, om inget kollektivavtal som är bindande enligt lagen om kollektivavtal eller inget allmänt bindande kollektivavtal tillämpas i ett anställningsförhållande och om arbetsgivaren och arbetstagaren inte har avtalat om vederlag för arbetet, till arbetstagaren betalas sedvanlig och skälig lön för det arbete han eller hon utfört. Tillämpningen av bestämmelsen förutsätter att det inte har avtalats om lönen i kollektivavtal eller arbetsavtal. Vad som är sedvanlig och skälig lön eller lönenivå definieras inte i bestämmelsen. Om något kollektivavtal nämner arbetet i fråga kan, enligt rättslitteraturen¹, lönebestämmelserna i det inverka på bedömningen av vad som är sedvanlig och skälig lön. Även om ett kollektivavtal inte är allmänt bindande kan det vara representativt för en stor del av branschens anställda. När storleken på lönen bestäms kan man även beakta hur stor lön arbetsgivarna på orten vanligtvis betalar för likadant arbete. Då kan man även som bedömningsgrund ta hjälp av det lönebelopp som uppfyller arbetsvillkoret enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002).

I arbetsavtalslagen beaktas även fall där det har avtalats om vederlag, men det är för lågt. Vederlaget kan då jämkas i domstol eller med stöd av 10 kap. 2 § i arbetsavtalslagen lämnas obeaktat om tillämpningen av arbetsavtalets villkor om vederlag står i strid med god sed eller annars är oskäligt.

De minimianställningsvillkor som ska tillämpas för uthyrda arbetstagare bestäms enligt bestämmelserna i arbetsavtalslagens 2 kap. 9 § om i vilken ordning kollektivavtalen följs och i sista hand åtminstone vara förenliga med de avtal eller den praxis som är bindande för och allmänt tillämpas vid användarföretaget.

Lönen för arbetstagare som tillfälligt utstationeras i Finland bestäms enligt bestämmelserna i 5 § i lagen om utstationering av arbetstagare (477/2016). Bestämmelsen baserar sig huvudsakligen på att kollektivavtal följs utifrån antingen normalt eller allmänt bindande verkan. Om det saknas allmänt bindande kollektivavtal för en utstationerad arbetstagares arbete eller ett normalt bindande kollektivavtal för det utstationerande företaget, ska det till den utstationerade arbetstagaren betalas minst en sedvanlig och skälig lön, om den ersättning för arbetet som arbetsgivaren och arbetstagaren har kommit överens om är väsentligt lägre. I motiveringarna till regeringens proposition med förslag till lag om utstationering av arbetstagare (RP 39/2016 rd) konstateras att med sedvanlig och skälig lön inte avses den genomsnittliga lön som betalas för arbetet i fråga i Finland. Vid bedömningen av om lönen är sedvanlig och skälig kan det vara en utväg att söka ledning i exempelvis eventuella kollektivavtal för branschen beträffande den lön som avtalats för arbetet i fråga, även om kollektivavtalet inte är allmänt bindande. Lönen kan dock i någon mån från fall till fall skilja sig från lönen enligt kollektivavtalet ovan. Begreppen sedvanlig och skälig lön har sin grund i 2 kap. 10 § i arbetsavtalslagen.

Bestämmelser om arbetsgivarens skyldigheter i anknytning till lönebetalningen finns i arbetstidslagen (872/2009) och semesterlagen (162/2005) som har bestämmelser om till exempel söndags- och övertidsersättningar respektive semesterlön.

2.2 Kollektivavtalspraxis

Många bestämmelser om kollektivavtalens lönesystem grundar sig på en bedömning av arbetets svårighetsgrad och den anställdas personliga kompetens och prestation som görs på arbetsplat-

¹ Seppo Koskinen – Vesa Ullakonoja – Työoikeus, Oikeuden Perusteokset, 2018 och Markus Äimälä – Mika Kärkkäinen – Työsopimuslaki, 2017.

sen. Då inbegriper kollektivavtalet bestämmelser om arbetstagarnas lönegrupperingar där grunden vanligtvis är arbetets svårighetskategori. Systemet för bedömningen av arbetets svårighet har kunnat anges genom bestämmelser i kollektivavtalet eller så har man överlåtit åt arbetsplatserna att avtala om det. I kollektivavtalen för tjänstemän bestäms lönen nästan undantagslöst enligt ett lönesystem som utgår från en bedömning av arbetets svårighetsgrad.

I till exempel ett arbetskollektivavtal som fastställts som allmänt bindande finns det tre olika sätt att bestämma arbetets svårighetsgrad. I modellen för grupperingen av arbetets svårighetsgrad anges svårighetsgraden utifrån följande faktorer: Den tid det krävs att lära sig arbetet, det ansvar arbetet förutsätter och arbetsförhållandena. Innehållet i de här kriterierna beskrivs verbalt i kollektivavtalet och med till exempel det ansvar som arbetet förutsätter avses det ansvar som arbetstagaren har på grund av arbetets självständighet, säkerhet, produkt eller prestation och arbetsredskap. Svårighetsgrupperna är nio och på varje nivå anges den arbetsbetingade lönen i en separat tabell. Inom detta kollektivavtals tillämpningsområde anges den personliga lönedelen utifrån kompetensfaktorer som är betydelsefulla för arbetet. Kompetensfaktorerna är yrkeskunighet, mångsidigt kunnande, arbetsresultat och omsorgsfullhet. Den personliga lönedelen är minst 5 procent och högst 26 procent av arbetstagarens arbetsbetingade lönedel.

På motsvarande sätt är kriterierna för systemet för bedömning av arbetets svårighetsgrad i ett allmänt bindande tjänstekollektivavtal befattningens art, beslutens och avgörandenas konsekvenser, svårighetsgraden i växelverkan samt ledning och ställning. Med befattningens art bedöms svårighetsgraden på den självständiga omdömesförmåga som förutsatts för utövandet av befattningen. Omfattningen och djupet av de kunskaper som krävs i omdömessituationer utökas förutom av utbildning även av behövlig erfarenhet. Svårigheten är desto större, ju oftare omdömessituationer förekommer eller ju mer olikartade de är. Med beslutens konsekvenser bedöms betydelsen och omfattningen av besluten. Svårigheten är desto större, ju större de ekonomiska verkningarna är eller ju mer de inverkar på verksamheten och kvaliteten. Med påverkan bedöms svårighetsgraden hos den påverkan som utövas på det egna företagets personal och utomstående personer. Befattningens poäng för svårighetsgraden är summan av poängen för samtliga bedömda kriterier och placerar befattningen i någon av de nio svårighetsklasserna.

Kollektivavtalens lönesystem kan också grunda sig på uppgiftsbenämningar och då är tillämpningen tydligare. I till exempel ett arbetskollektivavtal finns det lönetabeller som grundar sig på uppgiftsbenämningar där timlönen och lönen för en två veckors period anges enligt arbetsuppgift eller uppgiftsbenämning. I lönetabellen beaktas också anställningsåren som en höjande faktor.

Enligt många kollektivavtal kan lönen betalas utifrån den tid som används för arbetet, det vill säga enligt en tidslön. Timlön som baserar sig på antalet arbetade timmar är en traditionell och fortfarande vanlig avlöningsform för personer i arbetstagarställning. För personer i tjänstemannaställning är lönen vanligtvis en fast avtalad månadslön. Om lönen betalas enligt den anställdas arbetsresultat handlar det om en prestationslön. Lönen kan förutom av en fast lön bestå även av provision som bestäms som procentuell andel av till exempel värdet på försäljningsavtalen. Under de senaste åren har det också blivit vanligt med olika former av resultatlön. Vid arrangemang av detta slag bestäms en del av den anställdas lön enligt hur företagets eller en viss enhets resultat eller ett särskilt uppställt resultatmål har nåtts.

I anställdas penninglöner ingår det vanligtvis även olika tillägg, till exempel ålders- eller tjänstearstillägg som baserar sig på anställningens längd. I kollektivavtalen kan grunden för andra tillägg, det vill säga så kallade arbetsmiljötillägg, utgöras av omständigheter i anslutning till själva arbetsprestationen som till exempel tungt arbete, smutsigt eller dammande arbete eller utrustning som arbetet kräver. Tilläggen kan också basera sig på ansvarstagande eller särskilda

färdigheter som arbetet kräver att den anställda har, som till exempel språktillägg eller tillägg för ansvariga skötare. Vissa tillägg baserar sig på arbetstidsarrangemang, som kvälls-, natt- och söndagstillägg. Kollektivavtalen kan också innehålla bestämmelser om ersättning för arbetstidsförkortning och söckenhelgersättning.

2.3 Tillsynen över avlöning och arbetarskyddsmyndigheten

Enligt 1 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen (44/2006, nedan lagen om tillsynen över arbetarskyddet) bestäms i lag om förfarandet när arbetarskyddsmyndigheten utövar tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna om arbetarskydd. I den materiella lagen föreskrivs om huruvida en bestämmelse eller en del av den ingår i arbetarskyddsmyndighetens tillsyn. Så har till exempel arbetarskyddsmyndigheten inte ålagts tillsynen över lagstiftningen om tjänstemäns eller tjänsteinnehavares offentligrättsliga anställningsförhållande. I lagen om tillsynen över arbetarskyddet föreskrivs således inte om arbetarskyddsmyndighetens materiella behörighet att övervaka löner, kollektivavtal eller annat som ingår i arbetslagstiftningens område, utan om medlen och förfarandena i tillsynen.

Skillnaderna i systemen för att följa kollektivavtalen inverkar också på mekanismerna för tillsyn och tvistlösning i fråga om dem. Enligt 13 kap. 12 § i arbetsavtalslagen är det arbetarskyddsmyndighetens uppgift att övervaka att arbetsavtalslagen följs. Enligt bestämmelsen har arbetarskyddsmyndigheten materiell behörighet att tillse att bestämmelsen i 2 kap. 7 § i arbetsavtalslagen om kollektivavtals allmänt bindande verkan följs även hos icke-organiserade arbetsgivare. Men när skyldigheten att följa ett kollektivavtal baserar sig på lagen om kollektivavtal i stället för på arbetsavtalslagen har arbetarskyddsmyndigheten ingen föreskriven behörighet att övervaka att kollektivavtalet och dess lönebestämmelser följs. I den krets där kollektivavtalen har normalt bindande verkan enligt lagen om kollektivavtal hör tillsynen över att kollektivavtalets villkor följs enligt 8 § i samma lag till parterna i kollektivavtalet eller andra sammanslutningar som är bundna vid detsamma i stället för till arbetarskyddsmyndigheten och påföljden för brott mot kollektivavtalet blir de påföljder som avses i kollektivavtalslagstiftningen. Vid arbetarskyddsinspektionerna kan man emellertid i praktiken ge akt på hur kollektivavtalet följs även hos organiserade arbetsgivare. Då är det möjligt för arbetarskyddsmyndigheten att anmäla sina observationer till arbetsgivarförbundet för bedömning av tillsynsbehovet. När kollektivavtalet tillämpas med stöd av lagen om kollektivavtal hör tolkningen av bestämmelserna i kollektivavtalet och tvistlösningen i sista hand till arbetsdomstolens behörighet. Arbetsdomstolens uppgift är att som specialdomstol handlägga och avgöra tvister som gäller kollektivavtal när det handlar om kollektivavtalets giltighet, bestånd, innebörd och omfattning samt den rätta tolkningen av en bestämd avtalspunkt.

Enligt 13 kap. 12 § i arbetsavtalslagen ska arbetarskyddsmyndigheterna i sin tillsynsuppgift och särskilt vid övervakningen av att allmänt bindande kollektivavtal iakttas verka i nära samarbete med de arbetsgivar- och arbetstagarföreningar som ingått de allmänt bindande kollektivavtal vilkas bestämmelser arbetsgivarna enligt 2 kap. 7 § ska iaktta. Tillsynen över de minimivillkor som ska följas i ett anställningsförhållande är ett område där det ansetts vara motiverat att koppla arbetsmarknadsparterna till tillsynen. Det beror på att också kollektivavtalen vid sidan av lagens bestämmelser är viktiga när villkoren i en anställning bestäms. För att säkerställa en behörig tillsyn över de kollektivavtalsbestämmelser som ska följas med stöd av arbetsavtalslagens bestämmelse om kollektivavtals allmänt bindande verkan föreskrivs således om samarbete mellan myndigheten och de föreningar som har ingått det kollektivavtal som fastställts som allmänt bindande. I praktiken har arbetarskyddsmyndigheten årligen begärt några yttranden av avtalsföreningarna och det typiska är att frågan gäller tillämpning av rätt kollektivavtal på arbetet.

I 2 kap. i lagen om tillsynen över arbetarskyddet föreskrivs om arbetarskyddsmyndighetens och inspektörens befogenheter och skyldigheter. Enligt 13 § i den lagen ska inspektören om arbetsgivaren inte iakttar sina skyldigheter enligt de bestämmelser vars efterlevnad arbetarskyddsmyndigheten ska övervaka, ge arbetsgivaren en skriftlig anvisning om att undanröja eller rätta till de förhållanden som strider mot bestämmelserna. En anvisning lämpar sig för alla bestämmelser som tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över. När man nästa gång inspekterar tillsynsobjektet kontrollerar man att anvisningen har följts. Om det då upptäcks att bestämmelserna fortfarande inte följs, kan inspektören beroende på vad det handlar om upprepa sin anvisning, ge en uppmaning eller överföra ärendet direkt till arbetarskyddsmyndigheten.

Om de risker eller olägenheter som följer av förhållanden som strider mot bestämmelserna är mer än obetydliga i de fall som avses i 13 § 3 mom., ska inspektören i stället för en anvisning ge en skriftlig uppmaning att undanröja eller rätta till de förhållanden som strider mot bestämmelserna. Om arbetsgivaren inte iakttar den i 1 mom. avsedda anvisningen kan inspektören likaså ge en skriftlig uppmaning.

Arbetarskyddsinspektören kan ge en uppmaning endast i ärenden som ingår i förteckningen i 13 § 3 mom. I anvisningar och uppmaningar ska de tillämpliga bestämmelserna och de brister som observerats i iakttagandet av dem specificeras. I uppmaningen ska det dessutom anges en tidsfrist inom vilken arbetsgivaren ska se till att förhållandena motsvarar bestämmelserna, om detta inte genast är möjligt.

Enligt 14 § 1 mom. i lagen om tillsynen över arbetarskyddet ska inspektören kontrollera om arbetsgivaren har iakttagit den i 13 § 2 mom. avsedda uppmaningen inom utsatt tid. Om nödvändiga åtgärder inte har vidtagits, ska inspektören utan dröjsmål föra ärendet till arbetarskyddsmyndigheten. Då överväger arbetarskyddsmyndigheten att fatta ett förpliktande beslut. Enligt 17 § ska arbetarskyddsmyndigheten innan beslut fattas, utöver vad som i förvaltningslagen bestäms om hörande av part, ge arbetarskyddsfullmäktigen tillfälle att bli hörd.

Om inspektören observerar att anvisningen eller uppmaningen uppenbarligen inte leder till att de förhållanden som strider mot bestämmelserna rättas till eller undanröjs, eller tål saken inte dröjsmål, kan inspektören enligt 14 § 2 mom. i lagen om tillsynen över arbetarskyddet föra ärendet till arbetarskyddsmyndigheten utan att ge anvisningar eller uppmaningar.

Enligt 15 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet kan arbetarskyddsmyndigheten ålägga arbetsgivaren att inom den tidsfrist som myndigheten förelagt rätta till eller undanröja förhållanden som strider mot bestämmelserna. Då tidsfristen föreläggs ska den tidigare tidsfrist som utsatts i uppmaningen beaktas. Beslutet kan med stöd av 15 § 2 mom. i den nämnda lagen förenas med vite eller hot om tvångsutförande eller avbrytande. I ett förpliktande beslut av arbetarskyddsmyndigheten får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen.

Bestämmelserna i lagen om tillsynen över arbetarskyddet syftar till att de tillsynsåtgärder som inspektören och arbetarskyddsmyndigheten förfogar över ska bilda ett konsekvent förlopp från anvisning eller uppmaning till ett förpliktande beslut. En uppmaning är starkare än en anvisning, men till tillämpningsområdet en mer begränsad tillsynsåtgärd. Vilken åtgärd som vidtas i vilket enskilt fall är något som den arbetarskyddsmyndighet eller inspektör som tillämpar lagen eller inspektören tar ställning till. Enligt proportionalitetsprincipen ska sådana åtgärder väljas som bäst leder till det eftersträlvade resultatet och som är motiverade med avseende på syftet, dock så att man inte mer än nödvändigt ingriper i rättigheter för den som är föremål för åtgärden.

Genom anvisningar och uppmaningar försöker man korrigera lagstridiga förhållanden som observeras och se till att de inte uppstår igen. Vid sidan av de administrativa tillsynsåtgärderna

kan även andra metoder tillämpas. Meddelandet av anvisningar och uppmaningar förhindrar till exempel inte att polisanmälan görs enligt 50 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet, om det misstänks att det lagstridiga förhållandet uppfyller rekvisiten för straffbar handling eller försummelse i 47 kap. i strafflagen eller beroende på sak någon annanstans i lagstiftningen.

I 13 § 3 mom. i lagen om tillsynen över arbetarskyddet räknas det uttömmande upp i vilka ärenden en uppmaning kan meddelas. Uppmaningar kan för närvarande inte ges för försummelser eller brister som avser löner. Inte heller arbetarskyddsmyndigheten kan fatta ett förpliktande beslut i ett ärende av detta slag, eftersom ett sådant kan fattas endast i ett ärende för vilken det kan ges en uppmaning med stöd av 13 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet.

I anställningsfrågor kan uppmaning och förpliktande beslut tillämpas i fråga om skyldigheten att lämna ut arbetstids- och semesterbokförings- och vissa anställningshandlingar. Indirekt blir anställningsärenden aktuella också i tillsynen över förbudet mot diskriminering enligt diskrimineringslagen (1325/2014). De övriga frågorna inom anställningslagstiftningen som omfattas av arbetarskyddsmyndighetens tillsyn gäller vanligtvis privaträttsliga avtalsförhållanden och är till karaktären sådana att det inte juridiskt sett har ansetts vara möjligt att avgöra de tvister om tolkningar och avtalsförhållandet eller penningmässiga krav som de handlar om genom beslut av en förvaltningsmyndighet. I sådana frågor förutsätter ett juridiskt bindande avgörande att tvisten behandlas antingen i en allmän domstol eller arbetsdomstolen. Genom begränsningen att ge uppmaningar enligt 13 § 3 mom. i lagen om tillsynen över arbetarskyddet lämnas privaträttsliga tvister som ofta kan tolkas på olika sätt utanför förvaltningsförfarandet och behandling i förvaltningsdomstolen (RP 94/2005 rd).

Arbetarskyddsmyndigheten har ålagts uppgiften att se till att diskrimineringslagen följs i arbetsavtalsförhållanden och offentligt rättsliga anställningsförhållanden samt i arbetspraktik och annan motsvarande verksamhet på en arbetsplats samt vid anställning. I enlighet med 8 § i diskrimineringslagen får ingen diskrimineras på grund av ålder, ursprung, nationalitet eller språk. Brott mot diskrimineringsförbudet i diskrimineringslagen, det vill säga att en person missgynnas, upptäcks ofta i samband med tillsynen över att en anställnings minimivillkor följs. Med lönediskriminering avses att en person försätts i en mindre fördelaktig ställning i en jämförbar situation än någon annan på grund av omständigheter som förbjuds i diskrimineringslagen, som till exempel nationalitet, när det fattas beslut om lönevillkoren för en anställning.

Vid tillsynen över diskrimineringsförbudet tillämpas en särskild bestämmelse om bevisbördan enligt 28 § i diskrimineringslagen som delar bevisbördan vid påvisandet av diskriminering. Bestämmelsen om bevisbördan syftar till att främja att rättigheter tillgodoses på ett effektivt sätt. I de metoder arbetarskyddsinspektören har till sitt förfogande vid överträdelser av diskrimineringsförbudet ingår att ge en uppmaning enligt 13 § 3 mom. 5 punkten i lagen om tillsynen över arbetarskyddet. Den egentliga tillsynsfrågan och arbetsgivarens lagstadgade skyldighet är att förbudet mot diskriminering i diskrimineringslagen ska följas. Därför har arbetarskyddsmyndighetens behörighet i diskrimineringslagens bestämmelser inte begränsats enligt organisationen i arbetsgivarförbund på samma sätt som för arbetsavtalslagen och lagen om kollektivavtal ovan.

I praktiken har det i tillsynen över arbetarskyddet betraktats som problematiskt att man inte alltid har kunnat påvisa en koppling mellan underavlöning och en av de diskrimineringsgrunder som nämns i diskrimineringslagen, vilket behövs för att situationen ska kunna bedömas som diskriminering och därmed vara förbjuden. Då är den enda möjliga tillsynsåtgärden en anvisning till arbetsgivaren om skyldigheten att följa det allmänt bindande kollektivavtalet i branschen i fråga. En anvisning är inte juridiskt bindande, och säkerställer inte att lagen följs. Att lämna anvisningen obeaktad har inga andra påföljder än en eventuell ny anvisning när nästa

inspektion görs på arbetsstället. För närvarande har arbetarskyddsmyndigheterna således begränsad behörighet att övervaka att lagens bestämmelser om avlöning och bestämmelserna i de allmänt bindande kollektivavtalen följs. Också arbetarskyddsmyndigheterna har ansett att situationen i detta avseende är otillfredsställande.

2.4 Tillsyns- och rättspraxis

Någon exakt statistik över hur vanligt det är med missförhållanden i arbetslivet i samband med lönebetalningen finns inte tillgänglig. I granskningen av denna företeelse kan man dock använda sig av arbetarskyddsmyndighetens och andra myndigheters statistik.

De flesta arbetsrättsliga tvister omfattas av de allmänna domstolarnas materiella behörighet. De allmänna domstolarna har till exempel till uppgift att avgöra käromål som baserar sig på arbetsavtalslagen, arbetstidslagen, semesterlagen eller arbetsavtalet mellan en arbetsgivare och en arbetstagare. Om arbetsgivaren inte är bunden till ett kollektivavtal med stöd av lagen om kollektivavtal, kan ett käromål mot denne i en lönestvist inte behandlas av arbetsdomstolen, utan den anställda ska driva sitt ärende i allmän domstol. Om det för att pröva käromålet krävs att även en bestämmelse i ett kollektivavtal som fastställts som allmänt bindande tolkas, ska en allmän domstol avgöra frågan om rätt tolkning av bestämmelsen. Den allmänna domstolen kan dock i ett fall som detta be arbetsdomstolen om ett utlåtande om tolkningen av bestämmelsen i kollektivavtalet i enlighet med 39 § i lagen om rättegång i arbetsdomstolen (646/1974).

Enligt Rättsregistercentralens statistik utfärdade tingsrätterna mellan 2018–2021 årligen cirka 300–400 domar och totalt 1 503 domar i tvister som avsåg domstolarnas ärendekategori ”Arbetstagares löneförmåner (löne- och andra fordringar på grund av arbetsförhållande)”. Under samma tidsperiod var motsvarande antal vid hovrätterna 157 avgöranden. Tvister om lönefrågor har kunnat statistikföras även i andra ärendekategorier.

Underavlöning kan granskas även med hjälp av statistiken över brottmål. Utifrån en utredning av Skatteförvaltningen² görs det mycket få polisanmälningar om diskriminering i arbetslivet och ockerliknande diskriminering i arbetslivet, för båda brottsrekvisitens del färre än etthundra om året. Enligt samma utredning har tingsrätterna under den granskade perioden meddelat sammanlagt 18 lagakraftvunna avgöranden i brottmål som har gällt underavlöning. Dessutom har tingsrätterna meddelat 12 avgöranden som har överklagats hos hovrätten. I de lagakraftvunna ärendena förkastades åtalet i nio fall och bifölls i nio fall. Sammanfattningsvis kan det konstateras att de förkastade åtalen är en mycket heterogen samling rättsfall. En betydande andel av de svarande var finländare. De förkastade fallen beskriver svårigheten att skaffa bevis på underavlöning samt även utmaningarna i den rättsliga bedömningen. Fallens allvarlighetsgrad varierar i de fällande domarna. I princip handlar det dock om alltför låga grundlöner samt om kvälls- och veckoslutstillägg som inte har betalats. Enligt Skatteförvaltningens utredning har fallen bland annat följande gemensamt: alla offer var utlänningar och även merparten av förövarna var utlänningar.

Arbetarskyddsmyndighetens administrativa och övriga åtgärder syftar till att på olika sätt påverka aktörerna i arbetslivet: vissa av dem man vill påverka nås via riskbaserat inriktad tillsyn över arbetarskyddet, andra segment påverkas bättre av kommunikation via många olika kanaler. Annan påverkan har syftat till att utöver att ändra aktörernas agerande även öka företagets och de anställdas medvetenhet om lagstiftningen samt få dem att aktivt delta i den samhälleliga

² Ulkomaalaisten alipalkkaus harmaan talouden ilmiönä Suomessa – oikeustapaanalyysi, selvitys 5/2020.

diskussionen för att uppnå ett rättvisare arbetsliv. Dessutom säkerställer man genom annan påverkan att arbetsgivarna får information om sina skyldigheter enligt arbetslivets regler i en enkel och begriplig form.

Totalresursen för arbetarskyddets ansvarsområden 2021 var 414 årsverken. Av dessa var 290 inspektörsårsverken. Det går inte att direkt mäta inspektörsresurserna för en viss ärendehelhet eftersom flera olika ärenden behandlas vid en enskild inspektion även om tonvikten ligger på ett visst tema. År 2021 fick arbetarskyddets ansvarsområden en tilläggsresurs på 15 personer för utlännings tillsynen, av vilken en del även riktas till tillsynen över lönefrågor. Tilläggsresursen till utlännings tillsynen har möjliggjort en ökad övervakning av anställningsvillkor vid sidan av kontrollen av rätten att arbeta. I arbetarskyddsmyndigheternas resultatmål för 2022 finns inskrivet att tilläggsresurserna för tillsynen över arbetsrelaterat utnyttjande av utländsk arbetskraft ska inriktas särskilt på att övervaka minimivillkoren för utländska arbetstagare samt utstationerade arbetstagare.

År 2021 gjordes det sammanlagt 20 268 arbetarskyddsinspektioner. Vid inspektionerna gavs det sammanlagt 34 163 anvisningar och 4 912 uppmaningar i olika ärenden. Arbetarskyddsmyndigheten fattade 163 förpliktande förvaltningsbeslut i de olika ärendekategorierna och utdömde vite i 33 fall. Covid-19-pandemin inverkar väsentligt på arbetarskyddstillsynens volym och särskilt på utlännings tillsynen, eftersom pandemin gjorde det svårare för utländsk arbetskraft att komma till landet. År 2021 inriktades cirka en tredjedel av den myndighetsinitierade totala tillsynen på att övervaka fenomenet med ett splittrat arbetsliv. Helheten inbegriper utöver tillsynen över anställningsvillkoren även tillsynen över kör- och vilotider, beställansvar och utlännings tillstånd. Tillsynen över anställningsförhållanden inbegrep cirka 1 500 inspektioner, utlännings tillsynen cirka 1 300 inspektioner och tillsynen över utstationerade arbetstagare cirka 250 inspektioner. I den myndighetsinitierade tillsynen över splittringen i arbetslivet används cirka hälften av månadsverken för projekt om anställningsfrågor. Tillsynen inriktas även på grundval av information från kunder. Frågor som gäller anställningsvillkor eller lön kan komma fram även vid granskningar som primärt gäller arbetsförhållanden. Enligt arbetarskyddsmyndighetens observationer vid tillsynen är de typiska branscherna där det förekommer missförhållanden i lönebetalningen bland annat inkvarterings- och förplägnadsbranschen, byggbranschen, städbranschen samt landsbygdsnäringsarna.

Under åren 2019–2021 gav arbetarskyddsinspektören 1 116 anvisningar, det vill säga cirka 400 per år, på grund av att ett allmänt bindande kollektivavtal inte följdes för lönebetalningens del. Observationerna i tillsynen gäller miniminivån i kollektivavtalen och brister i grundlönen, men typiskt och ofta förekommande är också brister i betalningen av olika tillägg till grundlönen, som övertids- och söndagstillägg. Dessutom har det separat getts anvisningar om lönebetalning till exempel om lön till utstationerade arbetstagare samt ersättning för övertids- och söndagsarbete. Under åren 2019–2020 gavs det totalt 367 sådana anvisningar. Observationerna gäller i huvudsak anlitandet av utländsk arbetskraft. I de här situationerna är det typiskt att det framkommer missförhållanden utöver i lönen även i andra anställningshandlingar som kan övervakas. Enligt datasystemet för tillsynsdata ålades det 388 förpliktelser 2019 och 257 förpliktelser 2020 om att ge lönespecifikationer. Det är också typiskt med brister i arbetstidsbokföringen och andra arbetstidshandlingar eller så har de inte upprättats alls, vilket försvårar granskningen av den egentliga lönefrågan. Det gavs cirka 2 600 anvisningar eller uppmaningar om missförhållanden i arbetstidsbokföringen 2019–2021.

Vid tillsynen över arbetarskyddet observerades 2021 många brister i hur minimivillkoren i utländska arbetstagares anställningar följs. Vid inspektionerna 2021 observerades missförhållanden i synnerhet i hur lönesättningen enligt allmänt bindande kollektivavtal följs. I nästan hälften

av de inspektioner där denna sak bedömdes upptäckte man något att korrigera. De flesta bris-terna observerades i bygg- och restaurangbranscherna; för bådas del vid cirka 65 procent av inspektionerna. Även inom jordbruket observerades missförhållanden i lönebetalningen vid näs-tan 50 procent av inspektionerna där detta granskades.³

I samband med tillsynen över arbetsvillkoren för utstationerade arbetstagare gavs det uppma-ningar bland annat i frågor som gällde förbud mot diskriminering, arbetstidsbokföring och ar-betsskiftsförteckningar. Rutinen för att ge anvisningar och uppmaningar avviker i princip inte från tillsynen över finländska arbetsgivare. För de utstationerande företagens del, i synnerhet vid kortvariga utstationeringar, kan det dock förekomma utmaningar i verkställandet av uppma-ningsförfarandet. Tillsyn som avser utstationerade arbetstagare som kunden själv begär är säll-synt. Arbetarskyddsmyndigheten får också från annat håll tips för att inrikta tillsynen. I tillsynen över utstationerade arbetstagare har det fästs uppmärksamhet vid att intervjua arbetstagarna vid inspektionerna för att få information om hur de avtalade arbetsvillkoren och arbetstiderna har följts.

I en stor del av de fall av diskriminering som rapporteras till arbetarskyddstillsynen gäller den ofördelaktiga ställningen lönen. År 2020⁴ kontrollerades det vid cirka 430 inspektioner som gällde utländsk arbetskraft att diskrimineringsförbudet följdes. Vid nästan 60 inspektioner ob-serverades diskriminering på grund av ursprung, språk eller nationalitet i fråga om lönebetalning eller andra minimivillkor. Under 2019–2021 meddelades 45 uppmaningar för brott mot förbudet mot diskriminering enligt diskrimineringslagen. I tillsynen över diskrimineringslagen är det vanligt att ingen faktisk lönejämförelse blir möjlig eftersom arbetsplatsens arbetstidshandlingar är bristfälliga.

Arbetarskyddsmyndigheten har ingen etablerad tillämpningspraxis för tillsynen över bestäm-melsen i 2 kap. 10 § i arbetsavtalslagen eftersom situationer där det inte skulle ha avtalats om lön kan anses vara mycket sällsynta.

Förutom att det ges anvisningar och uppmaningar kan en arbetarskyddsinspektion även leda till att arbetarskyddsmyndigheten anmäler en misstanke om brott till polisen för förundersökning. År 2021 gjorde arbetarskyddsmyndigheten 403 anmälningar till polisen under olika brottsrubri-ceringar. Antalet anmälningar som arbetarskyddsmyndigheten gör till polisen under brottsru-briceringar i anknytning till lönebetalning varierar. År 2019 gjordes det 12 anmälningar till po-lisen under brottsrubriceringen diskriminering i arbetslivet och under brottsrubriceringen ock-erliknande diskriminering i arbetslivet tre. Antalen 2020 var 22 respektive 4 och 2021 34 re-spektive 10. Samma anmälan kan inbegripa flera gärningar och brottsrubriceringar. För arbe-tarskyddsmyndighetens anmälningsskyldighet till polisen redogörs närmare i avsnitt 2.5.

Arbetarskyddsmyndigheten ger dessutom olika parter vägledning och råd om hur lagstiftningen ska följas. Typiskt är att rådgivningen sker vid arbetarskyddsmyndighetens riksomfattande te-lefonservice eller per e-post. År 2021 togs det kontakt cirka 36 500 gånger. Av dem skedde cirka 20 000 kontakter via telefonservicen. Av dem gällde 61 procent (12 200) anställningsfrå-gor på ett eller annat sätt. På nationell nivå använder arbetarskyddsmyndigheten en resurs på cirka 14 årsverken för vägledning och rådgivning. I arbetarskyddsmyndighetens datasystem för tillsynsdata registreras kontakter som gäller en specifik arbetsgivare. Dessa kontakter uppgick

³ Tillsyn över användningen av utländsk arbetskraft 2021, arbetarskyddsförvaltningens publikationer 3/2022.

⁴ Tillsyn av likabehandling och förbud mot diskriminering i arbetslivet år 2020, arbetarskyddsförvalt-nings publikationer 3/2021.

till 8 735 år 2021. Av kontakterna anknöt cirka 2 800 till anställningsfrågor och av dem 564 särskilt till lönefrågor. I de fall som handlade om lön ledde 171 till åtminstone någon fortsatt åtgärd inom arbetarskyddstillsynen, som till exempel inspektion eller en begäran om utredning.

2.5 Arbetarskyddsmyndighetens anmälningsskyldighet till polisen

Utöver att vidta administrativa tillsynsåtgärder är arbetarskyddsmyndigheten skyldig att vid behov anmäla misstankar om arbetsbrott till polisen. Arbetarskyddsmyndigheten har ålagts att anmäla till polisen om det på grundval av tillsynen finns sannolika skäl att misstänka till exempel diskriminering i arbetslivet eller ockerliknande diskriminering i arbetslivet enligt 47 kap. i strafflagen. Inspektören ska överväga om det är fråga om en gärning som uppfyller brottsrekvisitet och vid misstanke om brott föra ärendet till arbetarskyddsmyndigheten för behandling.

I 50 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet föreskrivs att om det finns sannolika skäl att misstänka att någon har begått en gärning som är straffbar enligt en lag som omfattas av arbetarskyddsmyndighetens tillsyn eller enligt 25 kap. 3 eller 3 a §, 44 kap. 1 § 1 mom. 3 eller 8–10 punkten eller 47 kap. i strafflagen (39/1889), ska arbetarskyddsmyndigheten anmäla detta till polisen för förundersökning. Anmälningsskyldigheten i fråga om gärningar som avses i 25 kap. 3 och 3 a § samt 44 kap. 1 § 1 mom. 3 och 9 punkten i strafflagen gäller bara fall där någon har handlat i strid med minimivillkoren för anställningsförhållandet eller bestämmelser som gäller säkerhet och hälsa i arbetet, eller där det är fråga om en teknisk anordning som omfattas av arbetarskyddsmyndighetens tillsyn. Anmälan behöver emellertid inte göras om gärningen med beaktande av omständigheterna ska anses vara ringa och allmänt intresse inte kräver att en anmälan görs.

Enligt paragrafens 2 mom. ska vid förundersökningen av en i 1 mom. avsedd gärning arbetarskyddsmyndigheten beredas tillfälle att bli hörd. Åklagaren ska bereda arbetarskyddsmyndigheten tillfälle att avge utlåtande innan åtalsprövningen avslutas. Arbetarskyddsmyndigheten har rätt att närvara och yttra sig vid den muntliga förhandlingen i ärendet vid domstol.

För närvarande är arbetarskyddsmyndigheten skyldig att anmäla bland annat människohandelsbrott enligt 25 kap. i strafflagen samt straffbara gärningar enligt 47 kap. i strafflagen, bland annat diskriminering i arbetslivet och ockerliknande diskriminering i arbetslivet. Enligt 50 § i den gällande lagen om tillsynen över arbetarskyddet är arbetarskyddsmyndigheten inte skyldig att till polisen anmäla ocker- och bedrägeribrott enligt 36 kap. i strafflagen för förundersökning. I underavlöning i de former som är straffbara som brott enligt 47 kap. i strafflagen ingår alltså ett starkt element av diskriminering. I fråga om diskriminering i arbetslivet och ockerliknande diskriminering i arbetslivet ska gärningen även uppfylla rekvisitet för diskriminering, det vill säga basera sig på en i lagen nämnd diskrimineringsgrund. Då försätts en person i en ofördelaktigare ställning än andra på grundval av en i straffbestämmelserna nämnd grund, som sin nationalitet eller sitt etniska ursprung.

Så är till exempel rekvisiten för grovt ocker i 36 kap. i strafflagen och ockerliknande diskriminering i arbetslivet i 47 kap. i samma lag mycket snarlika, men vid grovt ocker förutsätts det inte ingå ett diskriminerande element i gärningen, varvid dess rekvisit kan uppfyllas i fall där rekvisitet för ockerliknande diskriminering i arbetslivet inte uppfylls eftersom diskrimineringsaspekten saknas. Genom bestämmelserna om ockerbrott vill man förhindra att den som är i trångmål eller annars befinner sig i en svagare ställning än sin motpart blir ekonomiskt utnyttjad

i avtalsförhållanden⁵. Också hittills har det i domstolarna utdömts domar för grovt ocker i anslutning till anställningsförhållanden och underavlöning⁶. Veterligen har någon arbetsgivarpart inte hittills vid domstol dömts för bedrägeri eller grovt bedrägeri i fall som gällt underavlöning⁷. Bedrägeri används för att vinna orättmätiga ekonomiska fördelar på andras bekostnad. Det klassiska bedrägeriet förövas så att en motpart vilseleds att ingå ett avtal eller att fullgöra en prestation antingen i eller utanför ett avtalsförhållande.⁸

Arbetskyddsmyndigheten har i sin verksamhet upptäckt att det i vissa fall av underavlöning kan vara svårt att bevisa orsakssambandet mellan ofördelaktig ställning och en diskrimineringsgrund. Så kan det vara i till exempel när alla arbetstagare är utlänningar och endast en del av dem får en alltför liten lön. Då kan det vara svårt att påvisa ett samband mellan den alltför låga lönen och en diskrimineringsgrund. Därför kan många fall av underavlöning bli utan domstolsbehandling antingen på grund av polisens beslut att begränsa förundersökningen eller åklagarens beslut att inte väcka åtal.⁹

I domstolsskedet har svaranden i många fall som handlat om utnyttjande av utländsk arbetskraft inte anklagats för grovt ocker utan för ockerliknande diskriminering i arbetslivet. Då förhindrar åtalsbundenheten att fallet bedöms som grovt ocker, eftersom åtalets gärningsbeskrivning av ockerliknande diskriminering i arbetet sällan uppfyller alla rekvisit för grovt ocker. Gränsdragningen mellan rekvisiten blir gjord redan i förundersökningen och åtalsprövningen om fallet inte alls prövas som grovt ocker eller om åtal väcks endast för ockerliknande diskriminering i arbetslivet.¹⁰

Den nu föreslagna utvidgningen av arbetskyddsmyndighetens anmälningsskyldighet till att omfatta ocker- och bedrägeribrott främjar i fråga om observerade underavlöningar att förundersökningen från början beaktar de brottsrekvisit som eventuellt är tillämpliga på fallet i större omfattning än nu.

Arbetskyddsmyndigheten har behörighet att lämna ett ställningstagande eller ett utlåtande till polisen och åklagaren om brottsrekvisit enligt 50 § i lagen om tillsynen över arbetskyddet. I till exempel grövre fall där rubriceringen i förundersökningen är grov människohandel kan det finnas flera sekundära straffyrkanden (bl.a. människohandel, grovt ocker och ockerliknande diskriminering i arbetslivet). Utvidgningen av arbetskyddsmyndighetens behörighet till att omfatta ocker- och bedrägeribrott enligt 36 kap. i strafflagen främjar utredningen av fall i och med att arbetskyddsmyndigheten i ljuset av arbetskyddslagstiftningen får yttra sig om så många som möjligt av de brottsrubriceringar som behandlas. Utvidgningen av anmälningsskyldigheten

⁵RP 66/1988 rd. s. 123.

⁶ Se till exempel Helsingfors hovrätt R 14/2516 och Åbo hovrätt R 13/1070. Den sistnämnda domen handlade om asylsökande utlänningars arbete i en restaurang och en köttaffär. I fallen som betraktades som grovt ocker ansåg hovrätten att arbetsgivaren genom att underlåta att betala arbetstagarna lagstadgad lön skaffat sig ekonomisk vinning som var klart oproportionerlig i förhållande till vederlaget.

⁷ I till exempel Statistikcentralens publikation Syyttäjän teonkuvausaineisto – törkeät pahoinpitelyt, raiskaukset ja törkeät petokset (Työpaperi 1/2020) anges för 2019 inga fall av bedrägeri där rekvisitet skulle handla om att arbetsgivaren betalar arbetstagaren för liten lön.

⁸RP 66/1988 rd. s. 123.

⁹ Ulkomaalaisten alipalkkaus harmaan talouden ilmiönä Suomessa – oikeustapaanalyysi, Selvitys 5/2020. Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö, s. 16 och 18–19.

¹⁰ Kimpimäki, Minna, 2021. Ulkomaisten työntekijöiden hyväksikäyttö: ihmiskauppaa, kiskonnanta-paista työsyryntää vai alipalkkausta? Lakimies 5/2021, s. 785–811.

till att omfatta ocker- och bedrägeribrott bidrar till ett effektivt utnyttjande av myndighetens expertis i straffprocessens olika faser.

Med grund i de ovannämnda omständigheterna föreslås det att arbetarskyddsmyndighetens skyldighet att anmäla misstänkta brott till polisen för förundersökning utvidgas så att anmälningsskyldigheten framöver även gäller bedrägeribrott enligt 36 kap. 1 och 2 § och ockerbrott enligt 6 och 7 § i strafflagen.

2.6 Arbetarskyddsmyndighetens anmälningsskyldighet i inomhusklimatfrågor

2.6.1 Arbetarskyddslagen och lagen om tillsynen över arbetarskyddet

I 8 § i arbetarskyddslagen (738/2022) finns bestämmelser om arbetsgivarens allmänna omsorgsplikt. Enligt den är arbetsgivaren skyldig att genom nödvändiga åtgärder sörja för arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet. Den praktiska tillämpningen av omsorgsplikten stöder sig på 10 § i arbetarskyddslagen. Enligt den bestämmelsen ska arbetsgivaren med beaktande av arbetets och verksamhetens art tillräckligt systematiskt reda ut och identifiera de olägenheter och risker som beror på arbetet, arbetstiderna, arbetslokalen, arbetsmiljön i övrigt och arbetsförhållandena. Om olägenheterna och riskerna inte kan undanröjas ska arbetsgivaren bedöma deras betydelse för arbetstagarnas säkerhet och hälsa. Närmare bestämmelser om arbetsgivarens ansvar för den konstruktiva säkerheten på arbetsplatsen samt bland annat för kemiska och biologiska agenser finns i 5 kap. i arbetarskyddslagen.

Arbetarskyddslagen har en bestämmelse om de skyldigheter en byggnads ägare eller annan innehavare eller hyresvärd har. I 61 § i arbetarskyddslagen föreskrivs att när det i en byggnad eller en del av en byggnad med ägarens eller en annan innehavares samtycke på grundval av ett hyresavtal utförs sådant arbete på vilken denna lag tillämpas, ska ägaren, innehavaren eller hyresvärden tillåta att arbetsgivaren utför de reparationer eller ändringar som denna lag förutsätter. Paragrafen ska tillämpas när ett arbete som omfattas av lagen utförs på grundval av ett hyresavtal i uthyrda lokaler. Enligt motiveringen till paragrafen är en annan innehavare till exempel ägaren till aktier som berättigar till besittning av en affärslokal.

I 49 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet föreskrivs att arbetarskyddsmyndigheten har en skyldighet att anmäla missförhållanden eller bristfälligheter inom vissa ärendekategorier till andra myndigheter. För närvarande avser denna skyldighet endast observationer om produktsäkerhet samt brott mot samarbetslagen (1333/2021).

2.6.2 Hälsoskyddslagen

Enligt 26 § i hälsoskyddslagen ska bostäder och andra utrymmen inomhus beträffande luftens renhet, temperatur, fuktighet, buller, luftväxling, ljus, strålning och övriga motsvarande förhållanden vara sådana att de som befinner sig i bostaden eller utrymmet inte förorsakas sanitär olägenhet. I bostäder och andra vistelseutrymmen får inte finnas djur eller mikrober i en mängd som medför sanitär olägenhet.

I 27 § 1 mom. i hälsoskyddslagen föreskrivs att om det i en bostad eller något annat vistelseutrymme förekommer buller, vibrationer, lukt, ljus, mikrober, damm, rök, för mycket värme eller kyla, fukt, strålning eller annat därmed jämförbart i den omfattning att detta kan medföra sanitär olägenhet för den som vistas i bostaden eller utrymmet, ska åtgärder för att utreda, avhjälpa eller begränsa olägenheten och de faktorer som föranlett den vidtas utan dröjsmål. I 2 mom. i samma paragraf föreskrivs att om olägenheten orsakas av konstruktionerna eller isoleringen i den byggnad där bostadslägenheten eller vistelseutrymmet finns eller av grundläggande system som

byggnadens ägare är ansvarig för, ska byggnadens ägare svara för att olägenheten avhjälps, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag. Om den sanitära olägenheten dock beror på sådan användning av bostaden eller vistelseutrymmet som inte är sedvanligt bruk, svarar bostadens eller vistelseutrymmets innehavare för avhjälpandet av den sanitära olägenheten. Den kommunala hälsoskyddsmyndigheten kan förelägga den som är ansvarig för olägenheten att utan dröjsmål vidta de åtgärder som behövs för att utreda, avhjälpa eller begränsa den sanitära olägenheten och de faktorer som har föranlett den.

Som sådana andra vistelseutrymmen som nämns i 26 och 27 § betraktas anmälningspliktiga offentliga samlingslokaler och andra lokaler avsedda för långvarig vistelse enligt 13 § i arbetarskyddslagen. Typiskt för sådana lokaler är att antalet personer i dem i förhållande till lokalernas storlek är fler än i bostäder och att där vistas även andra än anställda (t.ex. daghem, skolor och serviceboenden).

2.6.3 Markanvändnings- och bygglagen

Den grundläggande lagen om byggande är markanvändnings- och bygglagen. Lagens 166 § har bestämmelser om tillsynen över underhållet av byggnader. Enligt paragrafen ska en byggnad och dess omgivning hållas i sådant skick att den hela tiden uppfyller de sanitära kraven, kraven på säkerhet och användbarhet och inte medför miljöolägenheter eller förfular omgivningen. Om skyldigheten att underhålla byggnaden försummas, kan kommunens byggnadstillsynsmyndighet bestämma att byggnaden ska repareras eller dess omgivning snyggas upp. Om byggnaden utgör en uppenbar fara för säkerheten, ska det bestämmas att byggnaden ska rivas eller användningen av den förbjudas. Innan en reparationsuppgift ges kan byggnadstillsynsmyndigheten bestämma att byggnadens ägare ska förete en undersökning om byggnadens skick för att utreda vilka reparationer som är uppenbart oundgängliga med tanke på hälsa eller säkerhet.

Den kommunala byggnadstillsynsmyndigheten får med stöd av 182 § i markanvändnings- och bygglagen genom sitt beslut ålägga en som tredska att inom utsatt tid rätta till det som gjorts eller försummas. Ett förbud eller förordnande som myndigheten utfärdat kan förenas med vite eller hot om att den åtgärd som inte vidtagits utförs på den försumliges bekostnad.

För närvarande pågår en totalreform av markanvändnings- och bygglagen där miljöministeriet ansvarar för beredningen. Med förslaget till bygglag upphävs paragraferna om byggande i den gällande markanvändnings- och bygglagen och den återstående delen blir lagen om områdesanvändning. I utkastet till förslag till ny bygglag är den kommunala byggnadstillsynens behörigheter mestadels desamma som i 166 § i den gällande markanvändnings- och bygglagen. Enligt nuvarande uppskattning träder den nya lagen i kraft vid ingången av 2024.

2.6.4 Bedömning av nuläget

I frågor som gäller byggnaders inomhusklimat och fukt- och mögelskador finns byggnader som övervakas av flera behöriga myndigheter. I sådana fall kan olika myndigheters åtgärder beröra olika aktörer. Sådana byggnader är till exempel skolor, daghem och sjukhus, där det finns både anställda och kunder. Enligt 10 § i förvaltningslagen (434/ 2003) ska myndigheterna inom ramen för sin behörighet och i den omfattning ärendet kräver på andra myndigheters begäran bistå dessa i skötsel av en förvaltningsuppgift, och även i övrigt sträva efter att främja samarbetet mellan myndigheterna.

Arbetarskyddsmyndigheterna har tillsyn över att arbetarskyddslagen och författningar på lägre nivå som utfärdats med stöd av den följs. Arbetarskyddslagen bygger på principen att det uttryckligen är arbetsgivaren som ansvarar för att se till säkerheten för sina arbetstagare och till

exempel att arbetsrum och lokaler på arbetsplatsen uppfyller kraven i arbetarskyddslagen och andra arbetarskyddsförfattningar på lägre nivå. Arbetarskyddsmyndigheten kan således i princip utöva sin behörighet och rikta sina förpliktande beslut endast till någon som är arbetsgivare. Mycket ofta är det dock så att byggnaden ägs av någon annan än den arbetsgivare som verkar i lokalen. Arbetsgivaren är däremot ofta en aktör som hyr verksamhetslokalerna och som ofta inte har faktiska möjligheter, om ens alltid intresse, att reparera byggnadens konstruktioner i någon omfattande utsträckning. Den kommunala hälsoskyddsmyndigheten har i sin tur befogenheter att med stöd av hälsoskyddslagen förelägga byggnadens ägare att utan dröjsmål vidta de åtgärder som behövs för att utreda, avhjälpa eller begränsa en sanitär olägenhet i ett annat vistelseutrymme och de faktorer som har föranlett den. Den kommunala byggnadstillsynsmyndigheten är en aktör som med stöd av markanvändnings- och bygglagen har behörighet att direkt ålägga byggnadens ägare att avhjälpa försummelser och brister i underhållet av byggnaden.

I 49 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet som avser anmälningar till behöriga myndigheter ingår i dag ingen skyldighet för arbetarskyddsmyndigheten att anmäla om försummat underhåll av en byggnad till andra behöriga myndigheter. Genom den föreslagna anmälningsskyldigheten effektiviseras och förenhetligas informationsgången till behöriga myndigheter när arbetarskyddstillsynen har observerat tecken på att byggnadens ägare sannolikt inte har sett till de skyldigheter i anslutning till underhållet av byggnaden som ålagts denne i annan lagstiftning.

3 Målsättning

Propositionens mål är att effektivisera efterföljandet av bestämmelserna om anställdas löner på arbetsmarknaden och att trygga deras ställning genom att utvidga arbetarskyddsmyndighetens tillsynsbefogenheter. Det finländska arbetslivet ska fungera på ett ansvarsfullt sätt och efter rättvisa regler. Propositionen syftar även till att avhjälpa och förhindra uppkomsten av sådana arbetsmarknader där man i avsevärd grad underlåter att följa minimilönenivån.

Ett ytterligare mål med propositionen är en effektivare bekämpning av grå ekonomi. Indirekta uttryck för grå ekonomi i avlöningen är att när det betalas en lägre lön än den nivå som anges i lagen och allmänt bindande kollektivavtal, betalas det även skatter och socialförsäkringsavgifter till ett mindre belopp. Dessutom får arbetsgivare som försummar sina skyldigheter i samband med lönebetalningen en orättvis och ogrundad konkurrensfördel och ekonomisk vinning. Således snedvrider underavlöning även konkurrensen.

Den skyldighet som föreslås för arbetarskyddsmyndigheten att anmäla observerade missförhållanden till den kommunala hälsoskyddsmyndigheten och byggnadstillsynsmyndigheten syftar till att effektivisera och förenhetliga informationsgången mellan behöriga myndigheter och på så sätt främja avhjälpan av sanitära olägenheter orsakade av inomhusklimatet i byggnadsbeståndet.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Det föreslås att 13 § 3 mom. i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen ändras så att en uppmaning får meddelas i ärenden som gäller arbetsgivarens skyldighet att betala minst den lön som följer av lag och det allmänbindande kollektivavtalet och vars grund och belopp kan konstateras entydigt. Uppmaningen kan som för liknande ärenden ges då de olägenheter som följer av att lön inte betalats är mer än obetydliga.

Myndighetens behörighet ska vara tydligt angiven i lag. Enligt förslaget kan arbetarskyddsmyndigheten ålägga arbetsgivaren att rätta till de observerade avlöningsrelaterade missförhållandena så att lönen motsvarar en lönenivå som kan bestämmas entydigt utan någon egentlig tolkning av kollektivavtalet. Avsikten i uppmaningsförfarandet är inte att arbetarskyddsinspektören eller arbetarskyddsmyndigheten ska ange eller fastställa en persons exakt korrekta lönenivå om lönebestämmelserna i kollektivavtalet kan tolkas på olika sätt. Det beror på strukturen och tydligheten i lönesystemen i olika branschers kollektivavtal hur entydig den lönenivå kan vara som arbetarskyddstillsynen kan förutsätta.

Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att med metoderna i lagen om tillsynen över arbetarskyddet säkerställa att det tillämpas en minimilönenivå och den vägen uppfylla det allmännas skyldighet att sörja för skyddet av arbetskraften enligt 18 § i grundlagen. Utvidgningen av arbetarskyddsmyndigheternas behörighet bidrar med ett nytt enkelt tillämpligt rättsmedel där syftet är att rätta till observerade olägenheter.

Som i den gällande regleringen gäller arbetarskyddsmyndigheternas behörighet att övervaka att kollektivavtalen följs inte de arbetsgivare som följer ett kollektivavtal enligt bundenheten i lagen om kollektivavtal, det vill säga som normalt bindande.

För att ingripa i underavlönning föreslås det att arbetarskyddsmyndighetens skyldighet enligt 50 § 1 mom. i lagen om tillsynen över arbetarskyddet att anmäla misstänkta gärningar till polisen för förundersökning utvidgas så att anmälningsskyldigheten framöver även gäller bedrägeribrott enligt 36 kap. 1 och 2 § och ockerbrott enligt 6 och 7 § i strafflagen.

Samtidigt föreslås det att arbetarskyddsmyndighetens skyldighet att underrätta andra myndigheter utvidgas så att myndigheten till den kommunala hälsoskyddsmyndigheten och kommunens byggnadstillsynsmyndighet ska anmäla missförhållanden i fråga om byggnaders inomhusklimat och underhåll som uppdagats vid tillsynen. Anmälan behöver dock inte göras om den är uppenbart onödig.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Propositionen har inga betydande konsekvenser för den offentliga ekonomin.

År 2020 fanns det totalt 368 600 företag i Finland (Statistikcentralen, struktur- och bokslutsstatistik över företag¹¹). Enligt uppgifter i Statistikcentralens företagsregister finns det cirka 165 000 företag som sysselsätter löntagare, och cirka 122 000 företag som sysselsätter minst 0,5 årsverken. Enligt struktur- och bokslutsstatistiken över företag finns det i Finland cirka 650 stora företag som sysselsätter minst 250 personer. Det finns cirka 3 000 medelstora företag med 50–249 anställda, och cirka 17 000 små företag med 10–49 anställda.

Enligt en rapport¹² från Företagarna i Finland finns det cirka 20 000 organiserade arbetsgivarföretag som utifrån lagen om kollektivavtal är bundna till ett kollektivavtal. För denna grupp är kollektivavtalet normalt bindande. De icke-organiserade företagen som är skyldiga att följa ett kollektivavtal utifrån bestämmelsen om allmän bundenhet enligt arbetsavtalslagen är cirka

¹¹ https://www.stat.fi/til/yrti/2020/yrti_2020_2021-12-16_tie_001_sv.html, 10.5.2022.

¹² Suomen yleissitovuusjärjestelmä ja perusoikeudet. Keskusteluasiakirja. Suomen Yrittäjät ry. 15.2.2017.

50 000. Dessutom är 20 000 företag sådana vilkas verksamhet inte omfattas av någon branschs kollektivavtal. Avsaknad av kollektivavtal är vanligt i branscher med få företag och anställda, samt i nya och ganska nya yrkesbranscher. Även i yrkesbranscher med högt utbildade finns det färre kollektivavtal än i andra arbetstagargrupper.

Arbetskyddsmyndighetens materiella behörighet omfattar inte tillsyn över de arbetsgivare som följer normalt bindande kollektivavtal. Regleringens potentiella målgrupp och den grupp konsekvenserna berör är de ovannämnda icke-organiserade arbetsgivarna samt arbetsgivare som låter utföra arbete som inte omfattas av något kollektivavtal. Konsekvenserna för den senast nämnda gruppen är emellertid inte väsentliga, eftersom det nästan alltid avtalas om lönen, och 2 kap. 10 § i arbetsavtalslagen inte blir tillämpligt.

Arbetskyddsmyndigheten inriktar sin tillsyn riskbaserat på företag av olika storlek. Arbetskyddstillsynens inriktning granskas enligt storleken på de arbetsställen som övervakas, varvid en arbetsgivares samtliga verksamhetsställen utgör separata tillsynsobjekt. Lite mer än hälften av arbetskyddstillsynen inriktas på tillsynsobjekt med mindre än 10 anställda, cirka en tredjedel med 10–49 anställda, cirka 10 procent med 50–249 anställda och resten, cirka 2 procent, med mer än 250 anställda. Företagets storlek påverkar inte agendan för inspektionen och inte nivån på ärendehantering. Hur lång tid inspektionen tar beror i synnerhet på hur många lagstridiga förhållanden som observeras, men också på antalet avdelningar eller personalgrupper på arbetsplatsen. År 2021 tog en inspektion i snitt 1,2 timmar. Det finns ingen tillgänglig information om inspektioner som gjorts på grundval av handlingar, det vill säga hur länge det tog för ett företag att svara på en utredningsbegäran.

Enligt arbetskyddsmyndighetens observationer vid tillsynen är de typiska branscherna där det förekommer missförhållanden i lönebetalningen bland annat inkvarterings- och förplägnadsbranschen, byggbranschen, städbranschen samt landsbygdsnäringsarna. Vid inspektioner i byggbranschen 2021 behandlades olika lönefrågor cirka 1 000 gånger och i inkvarterings- och förplägnadsbranschen cirka 1 500 gånger.

Propositionen bedöms inte medföra någon börda för företagen i form av kostnader till följd av skyldigheten att följa den nya lagstiftningen. Utvidgningen av uppmaningsförfarandet till att omfatta lönefrågor innebär inga nya skyldigheter för företag som är arbetsgivare. Fastän myndigheten utifrån propositionen kan förplikta ett företag att framöver betala en viss lön, syftar regleringen till att skapa en situation där lagen följs och att en laglig minimilön betalas. Vissa kostnader kan företagen dock ha av att delta i arbetskyddsmyndighetens uppmaningsprocess och att svara på utredningsbegäranden och delta i samråd.

Propositionen syftar också till att minska den grå ekonomi som följer av underavlönning. I 2 § 3 punkten i lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi (1207/2010) definieras som grå ekonomi bland annat sådan verksamhet inom en organisation där vissa lagstadgade skyldigheter försummas i syfte att undvika skatter eller lagstadgade pensionsförsäkrings-, olycksfallsförsäkrings- eller arbetslöshetsförsäkringsavgifter. Effektivare arbetskyddstillsyn över lönefrågor och en korrigering av relaterade missförhållanden genom uppmaningsförfarandet har indirekta konsekvenser genom att skatteintäkterna och arbetsgivarprestationerna från anställda och företag kan öka. Några penningmässiga uppskattningar går det dock inte att beräkna. Förslaget fungerar i det här avseendet som ett tillägg tillsammans med de övriga åtgärderna för att bekämpa grå ekonomi. På längre sikt kan utvidgningen av arbetskyddsmyndighetens behörighet även ha en förebyggande och styrande verkan på arbetsgivarnas verksamhet.

Den grå ekonomin försvårar hederliga företagares verksamhet bland annat genom att pressa priserna på tjänster till en osund nivå, snedvrida konkurrensen och till exempel minska möjligheterna att investera. Det kan antas att förslaget att utvidga uppmaningsförfarandet kan ha positiva indirekta konsekvenser för verksamheten hos arbetsgivare som i sin lönesättning följer lagstiftningen och ett tillämpligt antingen allmänt bindande eller normalt bindande kollektivavtal. Dessa arbetsgivares konkurrensläge förbättras jämfört med arbetsgivare som har fått ogrundad ekonomisk vinning genom försummelser i lönebetalningen.

4.2.2 Konsekvenser för arbetslivet

Syftet med den föreslagna regleringen av uppmaningsförfarandet är att med metoderna i lagen om tillsynen över arbetarskyddet säkerställa att regleringen av lönebetalningen följs och den vägen uppfylla det allmännas skyldighet att sörja för skyddet av arbetskraften enligt 18 § i grundlagen. Enligt samma bestämmelse har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Det kan antas att förslaget har positiva konsekvenser för en persons möjlighet att skaffa sin försörjning genom arbete i ett anställningsförhållande. Förslaget har därigenom i enskilda fall konsekvenser för hur arbetstagarens minimiarbetsvillkor tillgodoses.

Enligt Statistikcentralens arbetskraftsundersökning fanns det cirka 2,1 miljoner löntagare i Finland 2021. Samma år arbetade 425 000 personer i kommunerna, av vilka 27 procent, det vill säga 114 000, i tjänsteförhållande. Inom staten, statsägda företag och universiteten arbetade cirka 148 000 personer.

Vid utgången av 2018 bodde nästan 260 000 utländska medborgare stadigvarande i Finland. Andelen utländska medborgare var 4,7 procent av hela befolkningen i slutet av 2018 (Statistikcentralen 2019). I siffrorna ovan medräknas inte utstationerade arbetstagare. Utifrån Regionförvaltningsverkets uppgifter gjordes det 2021 cirka 10 000 förhandsanmälningar om utstationerade arbetstagare som arbetar i Finland. De mest företrädade branscherna var byggande av hus, specialiserad bygg- och anläggningsverksamhet, reparation och installation av maskiner och apparater, annan tillverkning samt landtransport och transport i rörsystem. De utstationerade arbetstagarna i de första anmälningarna uppskattades till cirka 20 000. Flest utstationerade arbetstagare arbetar i Nyland. Bland de utstationerande företagen finns aktörer som har lång verksamhet i Finland, varvid möjligheten till uppmaning kan utnyttjas även i dessa situationer.

Det finns cirka 190 riksomfattande kollektivavtal, av vilka cirka 170 har fastställts som allmänt bindande. Med kollektivavtalens omfattning avses andelen löntagare hos organiserade arbetsgivare, det vill säga arbetsgivare som är bundna till ett kollektivavtal enligt lagen om kollektivavtal, av alla löntagare i de avtalsbranscher som omfattas av de riksomfattande kollektivavtalen. De normalt bindande kollektivavtalens omfattning i den privata sektorn var totalt 65,2 procent¹³. Så många av löntagarna i den privata sektorn var anställda hos organiserade företag 2017. Utifrån bestämmelsen om den allmänna bundenheten i arbetsavtalslagen utökades kollektivavtalens omfattning dessutom med löntagare så att sammantaget 83,8 procent av löntagarna i den privata sektorn omfattades av kollektivavtal. Till antalet är de cirka 270 000. När också den offentliga sektorn beaktas omfattades 88,8 procent av löntagarna av arbets- och tjänstekollektivavtal. När man ser på dessa siffror bör man beakta att det helt nyligen har skett förändringar

¹³ Kollektivavtalens omfattning åren 2017/2018, arbets- och näringsministeriets publikationer 2019:62.

i kollektivavtalsverksamheten. Inom vissa branscher har man övergått från riksomfattande kollektivavtal till att företagsvis avtala om arbetsvillkor, det vill säga till normal bundenhet. Ett kollektivavtal som gäller för ett visst företag kan inte vara allmänt bindande.

I den potentiella krets där den föreslagna regleringen har konsekvenser ingår de ovannämnda arbetstagarna vilkas arbetsgivare följer ett kollektivavtal utifrån bestämmelsen om allmän bundenhet i arbetsavtalslagen. Dessutom finns det branscher som inte berörs av normalt eller allmänt bindande kollektivavtal och där lönen bestäms enligt vad som avtalas i arbetsavtalet.

Av de olika arbetstagargrupperna kan regleringen antas inverka mest på löntagare i arbetsavtalsförhållande jämfört med tjänstemän.

Förslaget kan ha indirekta positiva konsekvenser för likabehandling och icke-diskriminering i arbetslivet. Numera är det möjligt att behandla underavlöning i arbetarskyddstillsynen via förbudet mot diskriminering. I situationer där det inte går att påvisa något samband mellan en diskrimineringsgrund och ofördelaktig ställning, kan den nu föreslagna uppmaningen i lönefrågor och anmälan om brottsrekvisit enligt 36 kap. i strafflagen till polisen för förundersökning bli tillämpliga.

Enligt arbetarskyddsmyndighetens observationer vid tillsynen är de typiska branscherna där det förekommer missförhållanden i lönebetalningen bland annat inkvarterings- och förplägnadsbranschen, byggbranschen, städbranschen samt landsbygdsnäringsarna. I dessa branscher arbetar det relativt sett även mest utländsk arbetskraft. Enligt Byggindustrin RT:s senaste arbetskraftsenkät 2019 är i snitt var tredje som arbetar i husbyggnadsbranschen i Nyland utlänning, i det övriga landet var tionde. Enligt Statistikcentralens sysselsättningsstatistik 2017 hade cirka 27 procent av dem som arbetade i lokalvårdsbranschen utländsk bakgrund och i restaurangbranschen cirka 22 procent.

Det kan antas att asylsökande och papperslösa som vistas i Finland långvarigt löper en stor risk för underavlöning. Arbetstagare från länder där lönenivån är avsevärt lägre än i Finland är i en särskilt utsatt ställning. Risken ökar då arbetstagarna är beredda att betala för att få komma till Finland och skulden då kan komma att kvittas genom att de blir tvungna att arbeta gratis. På samma sätt är utländska personer som arbetar endast kortvarigt i Finland som utstationerade arbetstagare i ett utländskt företag utsatta för risken att bli underavlönade. Risken blir särskilt tydlig om det handlar om en lång underleverantörskedja.¹⁴ Det kan antas att propositionens förslag om en utvidgning av arbetarskyddsmyndighetens anmälningsskyldighet och av myndighetens uppmaningsförfarande i lönefrågor som avser mer än obetydliga försummelser har positiva konsekvenser i synnerhet för utländska arbetstagarers ställning på den finska arbetsmarknaden. Genom propositionen främjas också mer allmänt likabehandling av arbetstagare med avseende på lön. Utvidgningen av uppmaningsförfarandet är ett ytterligare verktyg för myndigheterna som gör det möjligt att påverka missförhållanden i lönefrågor.

Enligt Statistikcentralens statistik för 2020 var cirka 89 procent av alla löntagare mellan 18 och 64 år som arbetade i byggbranschen män. I inkvarterings- och förplägnadsbranschen var däremot cirka 72 procent kvinnor. Enligt Statistikcentralens sysselsättningsstatistik för 2019 var 82 procent av arbetstagarna i städbranschen kvinnor. I fråga om förslagets könskonsekvenser kan

¹⁴ Ulkomaalaisten alipalkkaus harmaan talouden ilmiönä Suomessa – oikeustapaanalyysi, Selvitys 5/2020. Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö, s. 4.

det konstateras att de positiva konsekvenser utvidgningen av tillsynsförfarandet har gäller antingen mer kvinnor eller mer män beroende på bransch.

4.2.3 Konsekvenser för myndigheterna

De sammanlagda resurserna för regionförvaltningsverkens ansvarsområden för arbetarskyddet 2021 var 414 årsverken. Av dessa årsverken var 290 inspektörsårsverken. Det går inte att direkt mäta inspektörsresurserna för en viss ärendehelhet eftersom flera olika ärenden behandlas vid en enskild inspektion även om tonvikten ligger på ett visst tema. Totalt utfördes 20 268 inspektioner 2021. Vid inspektionerna gavs 34 163 anvisningar och 4 912 uppmaningar. De tillsynsåtgärder som gällde avlöning beskrivs närmare i avsnitt 2.3.

Det föreslagna förfarandet med uppmaningar i avlöningsärenden ökar antalet uppdrag för arbetarskyddsmyndigheten. Uppmaningsförfarandet effektiviserar verkställigheten av bestämmelserna om avlöning, eftersom det i motsats till arbetarskyddsinspektörens anvisningar leder till automatisk efterhandstillsyn inom en bestämd tidsfrist. Samtidigt tillämpar arbetarskyddsmyndigheten uppmaningsförfarandet inom många andra ärendegrupper, och därför bedöms inte själva införandet av förvaltningsprocessen orsaka några betydande konsekvenser. Eftersom en uppmaning emellertid kan vara en inledande åtgärd inför ett förpliktande myndighetsbeslut krävs en större arbetsinsats än i nuläget av inspektören för att utreda förutsättningarna för att ge en uppmaning, formulera uppmaningen och i övrigt pröva ett avlöningsrelaterat ärende. Konsekvensernas omfattning beror också på hur många av de tillsynsfall där det för närvarande ges anvisningar i fortsättningen kommer att omfattas av det föreslagna uppmaningsförfarandet. För närvarande meddelas cirka 400 anvisningar per år i avlöningsärenden, och om man uppskattar att 20 procent av dem är så allvarliga att de i fortsättningen omfattas av det föreslagna uppmaningsförfarandet, innebär det cirka 40 fall årligen vid sammanlagt fem olika regionförvaltningsverk.

Hur mycket uppdragen ökar beror också på arbetsgivarens inställning. Om uppmaningens syfte att rätta till ett lagstridigt förhållande uppnås smidigt skiljer sig inte tillsynsprocessens längd och resursbehov märkbart från nuläget. Om processen leder vidare till förpliktande beslut och vite binder förfarandet också i högre grad arbetarskyddsmyndighetens resurser. Lagens ikraftträdande förutsätter att regionförvaltningsverkens tillsynsförfaranden planeras och samordnas med tillsynen över att diskrimineringsförbudet enligt diskrimineringslagen följs, och att personalen utbildas för att de ska kunna tillämpa bestämmelserna, och även detta medför en del kostnader för arbetarskyddsmyndigheten.

I arbetarskyddsmyndighetens tillsynsinformationssystem registreras varje gång någon tar kontakt med anledning av en specificerad arbetsgivare. Antalet sådana kontakter 2021 var 8 735. Cirka 2 800 kontakter gällde anställningsförhållandet och 564 av dessa särskilt avlöningen. Det är sannolikt att arbetarskyddsmyndighetens mer verkningsfulla befogenheter medför fler inspektioner på kundens begäran i avlöningsärenden, då medvetenheten ökar tack vare information och annan verksamhet. Även andra aktörer, såsom fackförbund, kan i fortsättningen oftare komma att hänvisa personer till arbetarskyddsmyndigheten.

De föreslagna bestämmelserna uppskattas ha positiva konsekvenser för arbetarskyddsmyndighetens verksamhet eftersom myndigheten framöver effektivare kan ingripa i uppdagade missförhållanden. Arbetarskyddstillsynens genomslag ökar i ärenden som gäller avlöning, som är det viktigaste minimivillkoret i ett anställningsförhållande. Att enbart utöka arbetarskyddsmyndighetens befogenheter åstadkommer dock inte i sig de förändringar i arbetslivet som förslaget syftar till, utan det kräver att arbetarskyddsmyndigheten även i fortsättningen på eget initiativ i

tillräcklig grad fokuserar tillsynen på avlöningsärenden. För att uppnå målen kan arbetarskyddsmyndigheten inrikta tillsynsresurser på att inspektera de mest riskbenägna aktörerna. Sannolikheten för en arbetsplats att bli föremål för inspektion påverkar därmed också hur målet med bestämmelserna uppnås. För att arbetarskyddsmyndigheternas tillsyns- och inspektionsresurser ska kunna riktas effektivt är det viktigt att tillsynsresurserna inriktas på företag och verksamhet där risken för överträdelser är hög. De föreslagna bestämmelsernas långsiktiga effekt för att förebygga missförhållanden i samband med löneutbetalning kan förbättras om målgrupperna blir medvetna om arbetarskyddstillsynens effektivaste befogenheter och hur tillsynsobjekten väljs ut.

Utfallet av målen beror också på i vilken mån försummelser upptäcks vid arbetarskyddsinspektionerna och i vilken mån alla faktorer som är väsentliga för att fastställa att avlöningen är korrekt kan utredas och kontrolleras. Om arbetsplatsen till exempel helt saknar arbetstidsbokföring eller har bristfällig arbetstidsbokföring blir det svårare att granska att avlöningen är korrekt. Arbetarskyddsmyndigheten har redan i dag tillräcklig kompetens för att verkställa lagstiftningen om anställningsförhållanden, vilket bidrar till de föreslagna bestämmelsernas syften. Arbetarskyddsmyndighetens utvidgade skyldigheter att göra polisanmälningar om nya brottsrubriceringar och ge utlåtanden till åklagaren förutsätter dock att personalen utbildas och rutinerna för bland annat utarbetandet av anmälningar planeras, särskilt i det första skedet efter att bestämmelserna trätt i kraft.

Enligt förslaget är arbetarskyddsmyndigheten skyldig att polisanmäla misstänkta brott enligt 36 kap. 1, 2, 6 eller 7 § i strafflagen (bedrägeribrott och ockerbrott) för förundersökning, vilket i viss mån torde öka den tid myndigheten behöver för att utreda fallen. När det gäller kommande anmälningar bör man dock notera att de gärningar som i fortsättningen kan anmälas till polisen för förundersökning som misstänkt ocker eller bedrägeri också för närvarande ofta anmäls som misstänkt diskriminering i arbetslivet eller ockerliknande diskriminering i arbetslivet. Skyldigheten att anmäla brottsrekvisit som ingår i strafflagens 36 kap. gör myndighetens prövning klarare i synnerhet när det gäller att anmäla gränsfall där det ingår ett element av diskriminering. I fortsättningen ska det enligt förslaget vara möjligt att polisanmäla gärningar där det för närvarande ansetts vara svårt att bevisa ett orsakssamband mellan underavlöning och diskrimineringsgrund. Detta kan i viss mån öka det totala antalet polisanmälningar som myndigheten gör. Man kan också bedöma att den föreslagna ändringen i lagens 13 § om uppmaningar av arbetarskyddsmyndigheten eventuellt märks som en viss ökning i antalet polisanmälningar om kunder oftare tar kontakt. Antalet anmälningar beror också på i vilken mån inspektionerna inriktas på tillsyn över avlöningsärenden och hur många inspektioner som görs på begäran av kunder. Under 2019 och 2021 har ansvarsområdena inom arbetarskyddet till exempel årligen allt som allt gjort 4–10 polisanmälningar om misstänkt ockerliknande diskriminering i arbetslivet. Det årliga antalet anmälningar har varierat mellan regionförvaltningsverken. Den tid och arbetsinsats som krävs för att upprätta handlingar i ett anmälningsärende ökar dock sannolikt i vissa fall eftersom flera alternativa brottsrubriceringar måste beaktas och uppfyllandet av flera olika brottsrekvisit bedömas på behörigt sätt.

Åklagaren ska också ge arbetarskyddsmyndigheten tillfälle att ge ett utlåtande innan åtalsprövningen om de ovannämnda brottsrubriceringarna avslutas, vilket i viss mån kan bedömas påverka den totala arbetsmängden för de tjänstemän som utarbetar utlåtanden. Exempelvis polisens begäranden om arbetarskyddsmyndighetens ställningstaganden under förundersökningen inverkar också på detta. Samtidigt bör det noteras att de begäranden om utlåtanden om ocker- och bedrägeribrott som framöver skickas till arbetarskyddsmyndigheten oftast handlar om fall där ett utlåtande även för närvarande begärs om eventuella arbetslivsbrott. I fortsättningen kan alltså arbetarskyddsmyndigheterna också ge utlåtanden om till exempel huruvida rekvisiten för grovt ocker uppfylls, men det sammanlagda antalet begäranden om utlåtanden bedöms inte öka

märkbart. Detsamma bedöms gälla rättegångar, där arbetarskyddsmyndigheterna har rätt att närvara och yttra sig i fråga om ocker- och bedrägeribrott som gäller överträdelser av den lagstiftning som omfattas av myndighetens tillsyn. Ofta kan till exempel också människohandel eller ockerliknande diskriminering i arbetslivet vara åtalspunkter i sådana fall, och arbetarskyddsmyndigheten deltar alltså även i nuläget i behandlingen av sådana fall med rätt att yttra sig om de brottsrekvisit som nämns i den gällande 50 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet.

Förslagen bedöms åtminstone inte ha några betydande konsekvenser för domstolarnas verksamhet. För närvarande anföras färre än 20 besvär per år hos förvaltningsdomstolarna om arbetarskyddsmyndighetens förpliktande förvaltningsbeslut (från och med den 1 januari 2020 totalt 29) och största delen gäller försummelseavgifter enligt lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (1233/2006) och lagen om utstationering av arbetstagare eller olika förvaltningstillståndsärenden som arbetarskyddsmyndigheten behandlar. Ändring söks i endast en liten del av de förvaltningsbeslut som gäller ärendegrupper enligt 13 § 3 mom. i lagen om tillsynen över arbetarskyddet. Det är ändå möjligt att det anföras fler än enstaka besvär hos förvaltningsdomstolarna i synnerhet i inledningsfasen då de föreslagna bestämmelserna börjar tillämpas. Utifrån de ovan beskrivna bedömningarna anses effekten på det totala antalet brottmål vid allmänna domstolar på grund de ändringar i 50 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet som gäller polisanmälan inte vara väsentlig eller betydande.

Även arbetarskyddsmyndighetens föreslagna anmälningsskyldighet gentemot den kommunala hälsoskyddsmyndigheten och byggnadstillsynsmyndigheten i vissa fall som gäller byggnaders inomhusklimat har vissa konsekvenser för myndigheterna. Utifrån nuvarande tillsynspraxis kan problem med arbetsplatsernas inomhusklimat i huvudsak utredas och lösas med de tillsynsåtgärder som arbetarskyddsmyndigheten har att tillgå. I dessa fall är det uppenbart onödigt att göra en anmälan på det sätt som avses i bestämmelserna. På den grunden blir bedömningen att det kommer att göras några tiotal anmälningar till andra myndigheter i hela landet årligen. Förslagets konsekvenser för myndigheternas arbetsmängd kan alltså bedömas bli små. Eftersom den föreslagna ändringen varken ändrar eller utvidgar den kommunala hälsoskyddsmyndighetens eller byggnadstillsynsmyndighetens nuvarande handlingsskyldigheter, utan myndigheterna bedömer eventuella åtgärder utifrån anmälan och med stöd av den lagstiftning som de övervakar, beror konsekvenserna för dessa myndigheter i hög grad också på myndigheternas prövning av behovet av eventuella åtgärder.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Under beredningen har man också övervägt en lösning där tröskeln till att ge uppmaningar om brister i avlöningen avviker från ordalydelsen i den gällande 13 § och det förutsätts att de brister som upptäcks ska vara till exempel betydande eller väsentliga, vilket skulle göra tröskeln till att ge uppmaningar högre än för andra ärendegrupper. Då närmar sig uppmaningströskeln nivån för tröskeln till att anmäla misstänkta avlöningsrelaterade brott till polisen för förundersökning, vilket inte kan betraktas som ändamålsenligt med tanke på det korrigerande syftet med administrativ styrning och tillsyn. När det gäller diskrimineringsförbudet enligt diskrimineringslagen kan arbetarskyddsmyndigheten redan i nuläget ge en uppmaning enligt 13 § 3 mom. 5 punkten i lagen om tillsynen över arbetarskyddet. En uppmaning om att följa förbudet mot diskriminering kan ges liksom för andra uppmaningsärenden om en missgynnande avlöning är mer än obetydlig. En annorlunda formulering av tröskeln för att meddela uppmaningar som gäller avlöning kan ge upphov till en situation där underavlöning bedöms striktare än om det konstateras att ingen diskrimineringsituation enligt diskrimineringslagen föreligger.

Lagstiftningsarbetsgruppen under ministerarbetsgruppen för främjande av sysselsättningen har utrett olika sätt att effektivisera ingripandet i avlöningsrelaterade överträdelser. Lagstiftningsarbetsgruppen granskade framför allt straffrättsliga påföljder och som en ny metod administrativa påföljder som metoder för att ingripa i avlöningsfrågor.

Av de straffrättsliga metoderna bedömde lagstiftningsarbetsgruppen allmän kriminalisering av underavlöning. Enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen ska det föreskrivas i lag om individens rättigheter och skyldigheter. Det finns inga bestämmelser i lag om beloppet av en arbetstagares lön, utan arbetstagarens lön bestäms i regel enligt det kollektivavtal som är bindande för arbetsgivaren. Med tanke på legalitetsprincipen föreföll det inte möjligt att allmänt kriminalisera underavlöning, vilket skulle kräva exakta bestämmelser i lag om minimilönen. Lagstiftningsarbetsgruppen konstaterade också utifrån den sakkunnigutredning som den tog del av att allvarlig underavlöning av arbetstagare kan uppfylla brottsrekvisiten för ocker eller bedrägeri i 36 kap. i strafflagen. Utgångspunkten i strafflagen är att allmänna bestämmelser tillämpas, och i strafflagen finns då få bestämmelser som gäller endast en viss bransch eller verksamhet, om de redan omfattas av de allmänna bestämmelsernas tillämpningsområde. Eftersom det bedömts vara möjligt att ingripa i fall av underavlöning genom brottsrekvisiten för ocker och bedrägeri i 36 kap. i strafflagen kan man uppnå det önskade resultatet även genom de nu föreslagna ändringarna i 50 § i lagen om tillsyn över arbetarskyddet.

Lagstiftningsarbetsgruppen bedömde och lade fram förslag också om andra åtgärder inom straffrättsens område.

Justitieministeriet inledde i maj 2022 ett projekt för att utreda vissa frågor som gäller underavlöning och utnyttjande av utländska arbetstagare. I projektet utreds i enlighet med lagstiftningsarbetsgruppens riktlinjer straffrättsliga frågor i samband med underavlöning och utnyttjande av utländska arbetstagare. Dessa frågor gäller det inbördes förhållandet mellan brottsrekvisiten i 36 kap. och 47 kap. i strafflagen, preskription av åtalsrätten för gärningar enligt 47 kap. i strafflagen och juridiska personers straffansvar för gärningar enligt 36 kap. och 47 kap. i strafflagen. I projektet utreds också statistik över antalet domar för underavlöning i Finland och grunderna för de utdömda straffen. Om möjligt bör det också utredas vilka grupper av arbetstagare underavlöningen enligt dessa domar har gällt. Utredningens utfall förbättrar sannolikt verkställigheten av de nya befogenheter som föreslås för arbetarskyddsmyndigheten.

Lagstiftningsarbetsgruppen bedömde också tillämpningsområdet för administrativa påföljder som tillsynsметод i fråga om avlöningen. Administrativa påföljder är vanligen påföljdsavgifter av straffkaraktär, som ska uppfylla den ovan beskrivna straffrättsliga legalitetsprincipen på samma sätt som den egentliga straffrättsliga regleringen. När man överväger administrativa påföljder ska man också ta hänsyn till förbudet mot dubbel straffbarhet, alltså att samma gärning inte kan leda till en straffrättslig påföljd och en administrativ påföljd av straffkaraktär för samma aktör. Lagstiftningsarbetsgruppen konstaterade att administrativa påföljder lämpar sig bäst för gärningar som i fråga om klandervärdhet är relativt ringa, där det är enkelt och inte krävs särskilda undersökningar för att bevisa en försummelse. Tillsynen över avlöning förutsätter förtroget med kollektivavtalssystemet och förmåga att ta ställning till kollektivavtalsbestämmelserna. Situationer där ingen lön betalats ut kan vara komplicerade och kräver vanligen att olika utredningar skaffas och bedöms. Med hänsyn till de ovannämnda betingelserna betraktades det inte som ett genomförbart alternativ att införa administrativa påföljder som en tillsynsметод för arbetarskyddsmyndigheten i ärenden som gäller avlöning.

Lagstiftningsarbetsgruppen lade också fram ett åtgärdsförslag som gällde lönegarantilagen för att ingripa i underavlöning. I samband med regeringens beslut den 11 februari 2022 om syssel-

sättningsåtgärder som ska stärka statsfinanserna beslutade regeringen utifrån lagstiftningsarbetsgruppens förslag att inleda beredningen av en lag om ändring av lönegarantilagen. Regeringen lämnade en proposition (RP 173/2022 rd) om ändringar i lönegarantilagstiftningen till riksdagen den 19 september 2022. I lönegarantilagen föreslås bestämmelser om en längre ansökningsperiod än normalt för fordringar som hänför sig till allvarligt arbetsrelaterat utnyttjande. Den nya bestämmelsen tryggar bättre än i nuläget som lönegaranti sådana arbetstagares fordringar som har råkat ut för allvarligt arbetsrelaterat utnyttjande.

I lagstiftningsarbetsgruppens utredning av fenomenet underavlöning betonades utifrån hörandena även vikten av myndighetssamarbete. Myndighetssamarbetet måste effektiviseras när det gäller gemensamma handlingsmodeller och informationsutbyte för att man effektivare ska kunna ingripa i underavlöning. Myndigheterna måste också ta fram egna nya handlingsmodeller för att ingripa i underavlöning. Till den delen är åtgärderna kopplade till åtgärdsprogrammet för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet, där ett av projekten går ut på att effektivisera myndighetssamarbetet och öka tillsynens genomslag för att bekämpa brott och svartarbete. Enbart en effektivisering av myndighetssamarbetet betraktas dock inte i sig som ett tillräckligt alternativ till de nu föreslagna bestämmelserna om arbetarskyddsmyndigheten.

6 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Myndighetstillsynen över förekomsten av försummelser i samband med avlöning av arbetstagare har ordnats på olika sätt i olika europeiska länder. I detta avsnitt går vi igenom exempel på några länders lösningar inom tillsynen över minimiavlöningen.¹⁵

Svenska Arbetsmiljöverket övervakar att arbetsmiljölagen (1977:1160) och arbetstidslagen (1982:673) följs och att vissa maskiner och arbetsutrustning är säkra. Till myndighetens uppgifter hör också att kontrollera att utstationerade arbetstagare är registrerade i utstationeringsregistret. I motsats till situationen i många andra länder övervakar den svenska arbetarskyddsmyndigheten inte arbetsavtal och anställningsvillkor, såsom avlöning. Fackförbunden övervakar arbetsavtal och anställningsvillkor.

Den norska arbetarskyddsmyndigheten Arbeidstilsynet övervakar att arbetarskyddslagstiftningen följs på arbetsplatserna. Arbetarskyddsmyndigheterna deltar i de norska A-krimcentrens verksamhet. Ett A-krimcenter är ett verksamhetscenter som bygger på samarbete mellan olika myndigheter och fokuserar på att förebygga, identifiera och avslöja arbetslivskriminalitet. Arbetarskyddsmyndigheten kan påföra sanktioner, ta allvarliga överträdelser till polisen och ge uppmaningar om att förbättra arbetsförhållandena.

Estlands arbetarskyddsmyndighet (Tööinspektsioon) övervakar att lagen om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen följs. I Estland behandlar arbetstvistikommittén (Töövaidluskomisjon), som verkar inom arbetarskyddsmyndighetens förvaltningsområde, tvister mellan arbetstagare och arbetsgivare. Kommittén agerar självständigt utifrån ett handlingsprogram om arbetstvister. De vanligaste anspråken som skickas till kommittén i samband med utnyttjande av arbetskraft gäller obetalda löner.

I Nederländerna är arbetarskyddsmyndigheten (SZW) förutom polisen den viktigaste aktören när det gäller utnyttjande av arbetskraft. Med stöd av lagen om minimilön och semesterpenning

¹⁵ Källan till uppgifterna i detta avsnitt är arbets- och näringsministeriets publikation [Utredning av metoder för bekämpning av utnyttjande av utländsk arbetskraft i olika länder \(2021:55\)](#) (på finska), som innehåller en utredning i ämnet av Europeiska institutet för kriminalpolitik (HEUNI).

kan arbetarskyddsmyndigheten ålägga arbetsgivaren att betala arbetstagaren upp till 10 000 euro utebliven lön om personen inte har fått lagstadgad minimilön, samt utebliven semesterpenning upp till 2 000 euro. Obetalda löner räknas ut enligt den normala arbetsveckan och det allmänt bindande kollektivavtalet.

7 Remissvar

Sammanlagt 17 yttranden gavs. Ansvarsområdena för arbetarskyddet (nedan arbetarskyddsmyndigheten) vid regionförvaltningsverken i Södra Finland, Östra Finland, Sydvästra Finland, Västra och Inre Finland samt Norra Finland skickade ett gemensamt yttrande som de utarbetat tillsammans. Ett sammandrag av remissyttrandena finns på adressen <https://stm.fi/sv/projekt?tunnus=STM072:00/2022>.

I yttrandena fick de föreslagna ändringarna och deras mål brett understöd. De iakttagelser som framfördes i yttrandena har bedömts i den fortsatta beredningen av propositionen och de ledde till att konsekvensbedömningarna preciserades.

Arbets- och näringsministeriet förordade de föreslagna ändringarna.

Justitieministeriet konstaterade att lagförslagets kopplingar till grundlagen har identifierats korrekt i propositionens motivering till lagstiftningsordningen. Bestämmelsernas syfte är att främja det allmännas skyldighet att sörja för skyddet av arbetskraften enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Lagförslaget inskränker inte näringsfriheten eller avtalsfriheten. Den bedömning som görs i propositionen i fråga om grundlagens jämlikhetsbestämmelse kan omfattas. Förslaget bygger på den gällande arbetslagstiftningens och kollektivavtalssystemets principer och kan anses främja ställningen för arbetstagare som inte är organiserade. I utkastet har man också som sig bör beaktat diskrimineringslagens bestämmelser om förbud mot diskriminering.

Enligt justitieministeriet är de föreslagna bestämmelserna dessutom av betydelse för regleringen av förvaltningsmyndigheternas behörighet och gränsdragningen mot privaträttsliga rättsförhållanden. För regleringen är det viktigt att arbetarskyddsmyndighetens behörighet är kopplad uttryckligen och redan i nuläget till tillsynen över att arbetsgivarna följer sin lagstadgade skyldighet att betala lön. För regleringen av myndighetens behörighet är det viktigt att man i förslaget har strävat efter att avgränsa förvaltningsmyndighetens behörighet så att mångtydiga ärenden som gäller arbetsavtalsförhållanden och som ska behandlas som privaträttsliga tvistemål vid allmän domstol inte avgörs genom beslut av en förvaltningsmyndighet. När det gäller behörighet är det också värt att notera att arbetarskyddsmyndighetens förvaltningsbeslut om en arbetsgivares skyldighet att betala lön enligt lag inte kan verkställas genom utsökning.

Finlands Näringsliv EK ansåg att de föreslagna ändringarna är ändamålsenliga eftersom de bidrar till målen att bestämmelserna om avlöning av arbetstagare ska följas bättre på arbetsmarknaden och grå ekonomi bekämpas. EK konstaterade att arbetarskyddsmyndigheten enligt propositionen inte har behörighet att övervaka att kollektivavtal följs när skyldigheten att följa kollektivavtalet följer av lagen om kollektivavtal. EK fäste också vikt vid att privaträttsliga tvistemål mellan arbetsgivare och arbetstagare inte avgörs i förvaltningsförfarande.

Företagarna i Finland ansåg att propositionens mål i sig är ändamålsenliga och värda att understödja. Det är viktigt inte bara för att skydda arbetstagarna utan också för företagens konkurrensneutralitet att företag som handlar fel inte får en konkurrensfördel genom att betala löner som underskrider miniminivån enligt lag eller kollektivavtal. Enligt Företagarna i Finland förekommer det dock brister i propositionen och beredningen av den när det gäller den övergripande

granskningen av den valda reglerings- och tillsynsmodellen. Regleringsmodellen behandlar organiserade och icke-organiserade företag olika när det gäller tillsynen, och den aspekten har inte lyfts fram tillräckligt. I den fortsatta beredningen bör propositionens grundlagsenlighet och i synnerhet konsekvenserna för företagens och arbetstagarnas jämlikhet granskas betydligt mer omfattande och grundligt.

I den fortsatta beredningen av propositionen konstaterade man att de föreslagna ändringarna baseras på grunderna för den gällande arbetslagstiftningen och det gällande kollektivavtalssystemet. Det bör noteras att ingen ny materiell lagstiftning nu föreslås, utan att man endast utvidgar arbetarskyddsmyndighetens befintliga behörighet inom tillsynen över arbetsgivarnas skyldigheter. Det betraktades dock inte som ändamålsenligt eller ens möjligt att i samband med denna proposition göra en mer omfattande konstitutionsrättslig bedömning av konsekvenserna av systemet med allmänt bindande kollektivavtal eller det tillsynssystem som ingår där.

FFC konstaterade att de föreslagna lagändringarna är nödvändiga i tillsynen över arbetsgivarens skyldighet att betala minst den lön som fastställs i lag och kollektivavtal, och understöder att bestämmelserna snabbt sätts i kraft.

STTK ansåg att målen och de föreslagna ändringarna i utkastet till proposition är motiverade och värda att understödja, men påpekade att de utvidgade befogenheterna enligt propositionen i viss mån bedöms öka arbetarskyddsmyndighetens uppgifter. Det är väsentligt att myndigheten tilldelas tillräckliga resurser för att de mål som eftersträvas med propositionen ska kunna uppnås. I fortsättningen bör man följa upp de föreslagna ändringarnas genomförbarhet och genomslag och att resurserna räcker till.

Akava understöder ändringsförslagen och anser att de behövs och är motiverade. Ändringen har också en förebyggande effekt och det gäller att satsa på att informera om den.

Arbetarskyddsmyndigheten konstaterar att den understöder förslaget och anser att det behövs, eftersom målet är att myndigheten ska få fler verktyg för att utöva tillsyn, skydda arbetstagarna och bekämpa grå ekonomi. Utvidgningen av uppmaningsförfarandet har i princip en positiv effekt på arbetarskyddsmyndighetens verksamhet eftersom myndigheten effektivare kan ingripa i underavlönning i samband med tillsynen över minimivillkoren för anställningsförhållanden. I arbetarskyddsmyndighetens yttrande konstaterades det också att det är svårt att på förhand bedöma propositionens konsekvenser, men att arbetarskyddsmyndighetens arbetsmängd, i synnerhet utlänningsärenden och tillsyn på kundens begäran, kommer att öka till följd av ändringen. Samtidigt framfördes det i yttrandet att tillämpningsområdet för bestämmelserna är relativt litet. Förslagets konsekvenser för arbetarskyddsmyndighetens verksamhet preciserades med anledning av yttrandet.

I yttrandet beskrevs olika utmaningar som arbetarskyddsmyndigheten måste lösa när den tillämpar bestämmelserna i sin tillsynspraxis. Bestämmelsen om uppmaning är enligt arbetarskyddsmyndigheten formulerad så att den antyder att arbetarskyddsmyndigheten i oklara situationer inte kan be de förbund som ingått ett kollektivavtal att ge ett utlåtande om syftet och tolkningen av en bestämmelse som anses vara oklar. I den fortsatta beredningen konstaterade man att detta inte är avsikten med bestämmelsen.

I arbetarskyddsmyndighetens yttrande kommenterades också den föreslagna ändringen av 13 § 2 mom. i lagen om tillsynen över arbetarskyddet. Arbetarskyddsmyndigheten anser att det inte finns grunder för att göra undantag för vissa avlöningsöverträdelser när man övergår från anvisning till uppmaning. Arbetsgivaren kan försumma sina avlöningsrelaterade skyldigheter i

åratal eftersom arbetarskyddsmyndigheten med stöd av en anvisning den meddelat inte har något effektivt medel för att rätta till missförhållandet. Exempelvis bör man kunna ge en uppmaning på grund av en försummelse att betala erfarenhetstillägg om arbetsgivaren inte följer anvisningen. Även Enheten för utredning av grå ekonomi och HEUNI uppmärksammade denna aspekt. I den fortsatta beredningen konstaterades det att förslaget bygger på avgränsningen av beredningen, som har fokuserat framför allt på allvarliga överträdelser i fråga om minimilöner. Det konstaterades också att man i specialmotiveringen till förslaget redan har beaktat upprepade försummelse vid bedömningen av den olägenhet försummelsen orsakar.

Skatteförvaltningen understöder de föreslagna ändringarna med tanke på kampen mot grå ekonomi och utnyttjande av arbetskraft, men uppskattar att de faktiska konsekvenserna kan förbli små eftersom försummelser i lönebokföringen är ett hinder för att upptäcka missbruk i samband med avlöningen. Enheten för utredning av grå ekonomi understöder huvudsakligen regeringens propositionsutkast. Utredningsenheten föreslog att bestämmelsen om uppmaning formuleras mindre strikt. I den fortsatta beredningen konstaterade man att det är viktigt för regleringen av förvaltningsmyndighetens behörighet och gränsdragningen mot privaträttsliga rättsförhållanden att bestämmelsen om uppmaningens tillämpningsområde formuleras exakt och noggrant avgränsat. Både Skatteförvaltningen och Utredningsenheten föreslog att tillsynens genomslag ytterligare kan utvecklas genom att man inför administrativa påföljder.

För kartläggningen av förvaltningsdomstolarnas resursbehov önskade Domstolsverket att propositionens konsekvenser för domstolarna bedöms i den fortsatta beredningen. I den fortsatta beredningen kompletterades avsnittet om konsekvenser för myndigheterna med en uppskattning av antalet besvärprocesser.

Det FN-anslutna Europeiska institutet för kriminalpolitik HEUNI understöder det föreslagna tillägget som ger arbetarskyddsinspektörer rätt att framöver ge uppmaningar också när arbetsgivaren inte har betalat den lön som ett allmänt bindande kollektivavtal förutsätter och vars grund och belopp kan konstateras entydigt. Genom ändringen av 50 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet kan man starkare styra att situationer som i olika grad indikerar arbetsrelaterat utnyttjande kommer till förundersökningsmyndigheternas kännedom och straffrättslig undersökning.

Arbetarskyddsmyndigheten understödde utvidgningen av skyldigheten att göra polisanmälan, men gav i sitt yttrande uppskattningar av de resurser som den föreslagna utvidgningen kräver av myndigheten. Till den delen har konsekvensbedömningarna preciserats i den fortsatta beredningen. Enheten för utredning av grå ekonomi gjorde i sitt yttrande iakttagelser om utvidgningen av arbetarskyddsmyndighetens skyldighet att göra polisanmälan. Propositionens konsekvensbedömning har preciserats till den delen under den fortsatta beredningen. Servicefacket PAM understöder i sitt yttrande utvidgningen av skyldigheten att göra polisanmälan, och konstaterar att arbetarskyddsmyndighetens begäran om utredning har större betydelse för att en undersökning inleds och åtal väcks än till exempel en begäran om utlåtande som görs av personen själv eller ett biträde, och detta kan främja utredningen av de ovannämnda brotten.

När det gäller skyldigheten att anmäla ärenden som gäller inomhusklimatet konstaterade arbetarskyddsmyndigheten att de föreslagna bestämmelserna behövs i synnerhet till exempel i tillsynssituationer där fastighetsägaren inte vill göra reparationer. Myndigheten gjorde också iakttagelser om planeringen av och riktlinjerna för myndighetens verksamhet samt formuleringar i motiveringstexten. Detta har beaktats under den fortsatta beredningen. Akava tog i sitt yttrande upp vikten av samarbete mellan aktörerna för att åtgärda och förebygga problem med inomhusluften, och konstaterade att det med arbetarskyddsmyndigheternas föreslagna anmälningsskyldighet bättre går att förebygga behovet av att reparera fuktskador redan i ett tidigare skede och

därmed bidra till att förbättra arbetstagarnas ställning. Även FFC konstaterade att den föreslagna skyldigheten att anmäla problem med inomhusluften i bästa fall kan förhindra snabbt eskalerande mögelproblem på arbetsplatsen och innebära att reparationsåtgärder inleds redan i ett tidigt skede.

8 Specialmotivering

13 §. Meddelande av anvisningar och uppmaningar. I paragrafen föreskrivs det om åtgärder som inte är rättsligt bindande men som kan vidtas om arbetsgivaren inte fullgör sina lagstadgade skyldigheter som omfattas av arbetarskyddsmyndighetens tillsyn. Anvisningar som ges enligt 1 mom. tillämpas på alla bestämmelser som omfattas av arbetarskyddsmyndighetens tillsyn. Vid följande inspektion av tillsynsobjektet kontrollerar man att anvisningen följs.

I 2 mom. föreskrivs det om förhållandet mellan en skriftlig uppmaning och en anvisning. Enligt momentet ska inspektören i stället för en anvisning ge en skriftlig uppmaning att undanröja eller rätta till de förhållanden som strider mot bestämmelserna, om de risker eller olägenheter som följer av förhållanden som strider mot bestämmelserna är mer än obetydliga i de fall som avses i 3 mom. Enligt det gällande 2 mom. kan inspektören ge en skriftlig uppmaning också om arbetsgivaren inte följer den i 1 mom. avsedda anvisningen. Det föreslås att denna mening ändras så att en avgränsning tas in om att möjligheten att ge en skriftlig uppmaning då en anvisning försumrats inte gäller ärenden som avses i den nya 3 mom. 9 punkten. Kollektivavtalens lönesystem är fulla av detaljer som bestämmer en arbetstagares lön. De enskilda lönedelarna kan vara små i relation till hela lönen, och ibland finns det också rum för tolkning vid tillämpningen. Det är inte ändamålsenligt att en lönerelaterad förseelse som i sig är ringa eller enskild ska omfattas av det föreslagna förfarandet med uppmaningar. Utgångspunkten är att arbetsgivaren på eget initiativ ska korrigera smärre brister som arbetarskyddsinspektören har gett anvisningar om.

I den gällande paragrafens 3 mom. finns en uttömmande förteckning över de ärenden där inspektören kan meddela arbetsgivaren en skriftlig uppmaning. I momentet föreslås en ny 9 punkt enligt vilken en uppmaning kan meddelas i ett ärende som gäller arbetsgivarens skyldighet att betala minst den lön som följer av lag och det allmänbindande kollektivavtal som tillämpas på arbetet och vars grund och belopp kan konstateras entydigt.

Den lön som minst ska betalas som villkor för en anställning bestäms huvudsakligen via kollektivavtalssystemet. Arbetsgivarens skyldighet enligt den föreslagna nya 9 punkten baserar sig på 2 kap. 7 § i arbetsavtalslagen, där det föreskrivs om kollektivavtals allmänt bindande verkan. Enligt den bestämmelsen ska arbetsgivaren följa åtminstone det som i ett riksomfattande kollektivavtal som bör anses vara representativt för branschen i fråga (allmänt bindande kollektivavtal) bestäms om de anställningsvillkor och om de arbetsförhållanden som gäller det arbete som arbetstagaren utför eller ett därmed närmast jämförbart arbete. Begreppet allmänt bindande kollektivavtal som används i bestämmelsen beskriver också den avgränsningen av befogenheter att arbetarskyddsmyndigheten inte övervakar att kollektivavtalet följs när skyldigheten att följa avtalet är baserad på lagen om kollektivavtal och alltså har normalt bindande verkan. Arbetsgivarens skyldighet enligt den föreslagna nya 9 punkten kan förutom på 2 kap. 7 § i arbetsavtalslagen också vara baserad på 2 kap. 9 eller 10 § i arbetsavtalslagen, 2 kap. 6, 8 eller 9 § i lagen om sjöarbetsavtal eller 5 § i lagen om utstationering av arbetstagare.

Innehållet i det lönebegrepp som används i bestämmelsen bestäms av arbetsavtalslagen och andra relevanta bestämmelser i arbetslagstiftningen och i allmänt bindande kollektivavtal. I penninglönen ingår utöver grundlönen för arbetsuppgiften vanligen olika tillägg för till exempel arbetsförhållanden, ålder eller tjänsteår baserat på anställningsförhållandets längd. En viktig del

av tilläggen baseras på faktorer med koppling till arbetstidsarrangemangen, till exempel tillägg för kvälls-, natt- och söndagsarbete, som regleras i arbetstidslagen eller avtalas i kollektivavtal. Bestämmelser som gäller arbetstagarens lön finns också i semesterlagen, där det föreskrivs om arbetsgivarens skyldighet att betala semesterlön eller semesterersättning.

På samma sätt som i övriga uppmaningsärenden som ingår i 13 § 3 mom. i lagen om tillsynen över arbetarskyddet ska inspektören i ärenden enligt den föreslagna nya 9 punkten ge arbetsgivaren en skriftlig uppmaning i stället för en anvisning om olägenheten till följd av det aktuella förhållande som strider mot bestämmelserna anses vara mer än obetydlig. Avsikten är att uppmaningar ska ges när bristerna är väsentliga och betydande. Tröskeln till att ge uppmaningar enligt 13 § i den gällande lagen om tillsynen över arbetarskyddet är formulerad på samma sätt för alla ärendegrupper enligt 3 mom. Även i fråga om uppmaningar som gäller avlöning följs systematiken i den gällande lagens 13 §. Detta kan betraktas som en ändamålsenlig lösning i synnerhet med tanke på en enhetlig tillämpning av lagen.

Utifrån fällande domar i brottmål som gällt ockerliknande diskriminering i arbetslivet är uppskattningen att lönerna i de fallen generellt i genomsnitt har varit cirka hälften av vad arbetsgivaren till exempel enligt det tillämpliga kollektivavtalet borde ha betalat. Arbetarskyddsmyndigheten är enligt 50 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet skyldig att till polisen för förundersökning anmäla fall där det finns skäl att misstänka ett brott som nämns i den paragrafen. Försummelser som gäller utbetalning av löner kan uppfylla rekvisiten för till exempel diskriminering i arbetslivet eller ockerliknande diskriminering i arbetslivet. Det kan anses vara klart att anmälningströskeln när det gäller brister i avlöningen ska vara lägre än domströskeln. Arbetarskyddsmyndighetens tillsyn och de åtgärder som myndigheten kan tillgripa, till exempel uppmaningsförfarandet, syftar till att rätta till lagstridiga förhållanden så att ärendet rättas till efter att en uppmaning har getts. I fall där avlöningen försumrats är det alltså ändamålsenligt med en lägre uppmaningströskel än i fall där en straffprocess inleds, på samma sätt som i andra ärenden som omfattas av arbetarskyddsmyndighetens tillsyn. Därmed omfattar tillämpningsområdet för uppmaningsförfarandet i fråga om avlöningsrelaterade försummelser också brister som bedöms vara allvarigare än obetydliga men som inte nödvändigtvis överskrider myndighetens polisanmälningströskel. När en fråga som gäller försummelse av en arbetstagares avlöning bedöms kan man ta hänsyn till exempel till försummelsens belopp och varaktighet, och de olika lönedelarna bedöms inte på olika sätt. Exempelvis en försummelse att betala ersättning för söndagsarbete kan alltså i sig nå över tröskeln till att ge en uppmaning om det belopp som inte utbetalats är väsentligt och betydande i förhållande till den lön som betalas för löneutbetalningsperioden. Det bör också noteras att myndighetens tröskel till att göra en polisanmälan ofta samtidigt kan uppnås i uppmaningsärenden som gäller löner, och att ärendet då polisanmäls för förundersökning. Detta påverkar dock inte arbetarskyddsmyndighetens fortsatta behandling av ärendet. Samtidigt avgränsas användningsområdet för uppmaningar av att anvisningar är avsedda för att rätta till smärre, enskilda missförhållanden.

Enligt den föreslagna nya 3 mom. 9 punkten tillämpas uppmaningsförfarandet endast på sådana lönerelaterade ärenden som anses handla om lön som följer av lag och det allmänbindande kollektivavtal som tillämpas på arbetet och som kan konstateras entydigt. Avsikten med bestämmelsen är att avgränsa myndighetens behörighet så att mångtydiga ärenden som gäller arbetsavtalsförhållanden och som ska behandlas som privaträttsliga tvistemål vid allmän domstol inte avgörs genom beslut av en förvaltningsmyndighet. Genom bestämmelsen tryggas i arbetarskyddssyfte den lägsta lönenivå som anses vara entydig. Entydighet syftar i bestämmelsen på att det måste gå att tydligt konstatera innehållet och syftet med bestämmelsen i kollektivavtalet så att saken endast kan förstås på ett sätt. Kollektivavtalsbestämmelserna bedöms objektivt, vilket innebär att avtalsbestämmelsens innebörd bedöms som om det gjordes av en utomstående,

neutral person. Enbart ett påstående om tvetydighet leder dock inte till att arbetarskyddsinspektören inte kan fortsätta behandla ärendet.

Generellt kan man bedöma att lönerelaterade kollektivavtalsbestämmelser som baseras på bedömning av svårighetsgraden för det arbete som utförs på arbetsplatsen och av arbetstagarens individuella kompetens och prestationer oftast förutsätter sådan tolkning och praktisk tillämpning av kollektivavtalsbestämmelser som en förvaltningsmyndighet inte ska behöva utföra. Det här gäller åtminstone fall som handlar om bedömning av arbetstagarens specifika egenskaper, till exempel kompetens eller interaktionsfärdigheter, som en del av utbetalningen av tilläggsdelar till den individuella lönen enligt kollektivavtalets lönesystem. I kollektivavtalspraxis kan den individuella lönedelen bestämmas till exempel utifrån kompetensfaktorer som har betydelse för arbetet, såsom yrkesskicklighet, mångsidiga färdigheter, arbetsresultat och omsorgsfullhet. Beloppet av den individuella lönedelen kan till exempel anges som minst 5 procent och högst 26 procent av arbetstagarens arbetsbetingade lönedel, och arbetarskyddsinspektören kan då kräva att den lägsta nivån på 5 procent följs. På motsvarande sätt kan kriterierna i systemet för bedömning av arbetets svårighetsgrad vara uppgifternas karaktär, konsekvenserna av beslut och avgöranden, interaktionens svårighetsgrad samt ledarskap och position. Arbetarskyddsinspektören kan inte utifrån sådana kriterier entydigt bedöma arbetstagarens samlade poäng och därmed placeringen i kollektivavtalets lönetabell, och i samband med tillsynen kan jämförelsen då göras med lönetabellens miniminivå. Vilken nivå av exakthet i lönenivån som kan förutsättas vid tillsynen över arbetarskyddet beror på lönesystemens struktur och tydlighet i olika branschers kollektivavtal. Arbetsgivarens uppgift är att utifrån bestämmelserna i det kollektivavtal som följs bestämma exakt rätt lönenivå för arbetstagaren, och i sista hand kan arbetstagaren i ett privaträttsligt tvistemål i domstol genom käromål kräva att vederlag för utfört arbete enligt den rätta lönenivån fastställs och utbetalas. Uppmaningsförfarandet påverkar inte arbetstagarens ovannämnda rättigheter.

Innehållet i en uppmaning från arbetarskyddsmyndigheten begränsas till avlöningsbestämmelser i enlighet med allmänt bindande kollektivavtal som kan bedömas entydigt och som inte förutsätter sådan avtalstolkning som beskrivs ovan till exempel när det gäller en specifik arbetstagares prestationer. Som exempel på tydliga lönesystem i kollektivavtal kan man betrakta system som baseras på klassificering av entydiga befättningsbenämningar och en tim- eller månadslönetabell som bestäms enligt dem. Sådana är till exempel kollektivavtal med lönetabeller baserade på arbetstagarnas befättningsbenämningar där timlönen eller lönen för två veckor anges enligt arbetsuppgift eller yrkesbenämning. I kollektivavtalen kan också tjänsteåren beaktas som en faktor som höjer lönen. När tjänsteåren räknas beaktas till exempel all arbetstid som anges i arbetsintygen. Tillägg för ålder eller tjänsteår som baseras på anställningens längd och olika tillägg i samband med arbetstidsarrangemang, till exempel ersättning för söndagsarbete, är ofta procentuella andelar av den uppgiftsbaserade lönedelen som kan beräknas matematiskt och alltså kan konstateras entydigt.

Om arbetsgivaren inte följer en uppmaning inom den utsatta tiden ska inspektören föra ärendet till arbetarskyddsmyndigheten. Med stöd av 14 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet kan arbetarskyddsmyndigheten ålägga arbetsgivaren att rätta till de förhållanden som strider mot bestämmelserna inom en tidsfrist som myndigheten anger. Enligt 15 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet kan arbetarskyddsmyndigheten förena en skyldighet med vite. Ändring i ett förpliktande beslut av arbetarskyddsmyndigheten får sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen.

49 §. Anmälan till andra myndigheter. I paragrafen föreskrivs det om situationer där arbetarskyddsmyndigheten är skyldig att till andra behöriga myndigheter anmäla missförhållanden el-

ler bristfälligheter som hör till området för deras tillsyn och som framkommit i arbetarskyddsmyndighetens tillsynsverksamhet. Paragrafens syfte är att effektivisera informationsgången mellan olika tillsynsmyndigheter. I paragrafen föreslås ett nytt 3 mom. enligt vilket arbetarskyddsmyndigheten till den kommunala hälsoskyddsmyndigheten ska anmäla observationer som den gjort vid sin tillsyn i fråga om en byggnads inomhusklimat, utifrån vilka de skyldigheter att avhjälpa eller begränsa en sanitär olägenhet som avses i 27 § i hälsoskyddslagen (763/1994) sannolikt inte har iakttagits. Arbetarskyddsmyndigheten ska på motsvarande sätt till kommunens byggnadstillsynsmyndighet anmäla observationer om en byggnads inomhusklimat utifrån vilka den skyldighet att underhålla byggnaden som avses i 166 § i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) sannolikt inte har iakttagits i fråga om de krav som gäller hälsan. Anmälan behöver emellertid inte göras om det är uppenbart onödigt. Syftet med det föreslagna momentet är att förbättra informationsgången mellan de behöriga tillsynsmyndigheterna för att effektivare ingripa i problem med byggnaders inomhusklimat.

I princip kan arbetarskyddsmyndigheten utöva sin behörighet och rikta skriftliga uppmaningar och förpliktande beslut om omständigheter som har att göra med arbetsplatsens inomhusklimat och till exempel fukt- och mögelproblem endast till arbetsgivaren. Byggnadens ägare är mycket ofta en annan aktör än den arbetsgivare som bedriver verksamhet i lokalerna.

I 27 § i hälsoskyddslagen föreskrivs det om skyldigheten för byggnadens ägare och innehavare att utan dröjsmål vidta åtgärder för att utreda, avhjälpa eller begränsa sanitära olägenheter om det i en bostad eller i ett vistelseutrymme förekommer bland annat mikrober, fukt eller något annat jämförbart i den omfattning att detta kan medföra sanitär olägenhet för dem som vistas i bostaden eller utrymmet. Den kommunala hälsoskyddsmyndigheten kan förelägga till exempel byggnadens ägare att utan dröjsmål vidta de åtgärder som behövs för att utreda, avhjälpa eller begränsa den sanitära olägenheten och de faktorer som har föranlett den.

I 166 § i markanvändnings- och bygglagen, som gäller underhåll av byggnader, ingår en skyldighet att se till att en byggnad och dess omgivning hela tiden uppfyller de sanitära kraven. Enligt motiveringen till bestämmelsen (RP 101/1998 rd, s. 116) är ansvaret i första hand ägarens eller innehavarens. I 117 c § i den lagen finns bestämmelser om de allmänna förutsättningarna för sunda byggnader. Enligt den paragrafen får byggnaden inte äventyra hälsan på grund av bland annat inomhusluften eller fukt i byggnadsdelar eller konstruktioner.

Enligt 166 § i den lagen kan kommunens byggnadstillsynsmyndighet bestämma att byggnaden ska repareras om skyldigheten att underhålla byggnaden försummas. Om byggnaden utgör en uppenbar fara för säkerheten ska det bestämmas att byggnaden ska rivas eller användningen av den förbjudas. Innan en reparationsuppmaning ges kan byggnadstillsynsmyndigheten bestämma att byggnadens ägare skall förete en undersökning om byggnadens skick för att utreda vilka reparationer som är uppenbart oundgängliga med tanke på hälsa eller säkerhet. Myndighetens förbud eller beslut kan också förenas med vite eller hot om att den åtgärd som inte vidtagits utförs på bekostnad av den som försummat åtgärden.

Anmälningsskyldigheten föreslås gälla observationer i samband med arbetarskyddstillsynen, dvs. situationer där byggnadens inomhusklimat bedöms orsaka olägenhet eller fara för arbetstagarnas hälsa. I praktiken handlar det ofta om fukt- och mögelproblem i byggnadens konstruktioner. Anmälningsskyldigheten gäller endast situationer där det i arbetarskyddsmyndighetens verksamhet uppstått en misstanke om att en byggnad som används som arbetsplats har brister i inomhusluften som kan ha att göra med att ägarens skyldigheter har försummats. Det hör till arbetarskyddsmyndighetens behörighet att på det ovan beskrivna sättet ge arbetsgivaren en skriftlig uppmaning att vidta åtgärder för att åtgärda bristerna i arbetsplatsens inomhusklimat.

Om arbetsgivaren följer arbetarskyddsmyndighetens uppmaning att korrigera bristerna i inomhusklimatet, och byggnadens ägare i sin tur tillåter eller genomför de reparationer som behövs, förekommer det i underhållet av byggnaden inget sådant missförhållande att arbetarskyddsmyndigheten skulle vara tvungen att föra informationen vidare.

En anmälan till en annan myndighet kan göras i fall där de brister och problem i byggnadens inomhusklimat som arbetarskyddsmyndigheten har observerat eller bedömt i samband med sin egen tillsyn är förknippade med omständigheter som hör till ägarens ansvarsområde. Arbetarskyddsmyndigheten kan få fingervisningar om sådana fall till exempel genom expertutredningar om konstruktionernas säkerhet och sundhet på arbetsplatsen som arbetsgivaren tillhandahåller i samband med arbetarskyddstillsynen. De utredningar som arbetsgivaren tillhandahåller i samband med tillsynen kan också tyda på att byggnadens ägare inte enligt 61 § i arbetarskyddslagen tillåter att arbetsgivaren utför de reparationer eller ändringar som arbetarskyddslagen förutsätter.

Det hör till den kommunala hälsoskyddsmyndighetens uppgifter att övervaka byggnadernas sanitära förhållanden bland annat inom dagvården, i läroanstalter, på vårdinrättningar, i inkvarteringslokaler och idrottsanläggningar och i andra motsvarande offentliga lokaler. När det gäller sådana lokaler har informationsgången om brister som observerats i förhållandena i byggnaden och som kan ha att göra med att byggnadsägarens skyldigheter försumrats en gynnsam effekt på planeringen av hälsoskyddsmyndighetens tillsyn och utvecklingen av myndighetssamarbetet kring tillsynen över de ovannämnda lokalerna.

När arbetarskyddsmyndigheten redan har vidtagit tillsynsåtgärder men arbetsgivaren beslutat att flytta bort verksamheten från lokaler som lider av fukt- och mögelskador eller andra problem med inomhusluften upphör arbetarskyddsmyndighetens tillsyn åtminstone för den arbetsgivarens del. I sådana fall kan information om missförhållanden i byggnaden som rapporteras till byggnadstillsynsmyndigheten behövas i samband med tillståndsförfarandet för eventuella förestående reparationer i byggnaden. Reparationer och ändringar som uppenbart inverkar på säkerheten och de sanitära förhållandena för byggnadens användare är med stöd av markanvändnings- och bygglagen åtgärder som kräver bygglov. Även reparationer som görs för att avhjälpa en sanitär olägenhet i byggnaden kan kräva bygglov enligt markanvändnings- och bygglagen. Information om arbetarskyddsmyndighetens tidigare ställningstaganden och expertutredningar som gjorts om konstruktionerna under tiden för tillsynen kan alltså vara till nytta i en annan behörig myndighets tillsynsverksamhet. Anmälningarna behöver dock inte begränsas till endast dessa situationer i samband med att en arbetsgivare flyttar ut.

Enligt motiveringen till 166 § i markanvändnings- och bygglagen (RP 101/1998 rd, s. 117) ankommer tillsynen när det gäller hälsosamhet i första hand på den kommunala hälsoskyddsmyndigheten enligt hälsoskyddslagen. Detta påverkar också hur arbetarskyddsmyndighetens anmälningsskyldighet riktas.

Den föreslagna anmälningsskyldigheten gäller dock inte om det är uppenbart onödigt att göra en anmälan. En anmälan är uppenbart onödig åtminstone om en annan myndighet redan är medveten om omständigheterna i byggnaden. Det är också uppenbart onödigt att göra en anmälan till exempel i situationer där man med hjälp av tillsynen över arbetarskyddet har uppnått målet, och en arbetsgivare som är hyresgäst under loppet av arbetarskyddsmyndighetens tillsyn har vidtagit tillräckliga åtgärder för att utreda problemen med inomhusluften på arbetsplatsen och förhindra att arbetstagarna utsätts. Utifrån nuvarande tillsynspraxis kan problem med arbetsplatsernas inomhusklimat i huvudsak utredas och lösas med de tillsynsåtgärder som arbetarskyddsmyndigheten har att tillgå. På den grunden kan man bedöma att det kommer att göras några tiotal anmälningar till andra myndigheter i hela landet årligen.

Den föreslagna ändringen varken ändrar eller utvidgar den kommunala hälsoskyddsmyndighetens eller byggnadstillsynsmyndighetens nuvarande handlingsskyldigheter, utan myndigheterna bedömer eventuella åtgärder utifrån anmälan och med stöd av den lagstiftning som de övervakar. Avsikten med bestämmelserna är att förbättra informationsgången mellan myndigheterna för att effektivare hantera problem med inomhusklimatet i byggnader.

50 §. Polisanmälan och behandling av anmälan. I 1 mom. finns bestämmelser om arbetarskyddsmyndighetens skyldighet att anmäla misstänkta brott för förundersökning. Anmälan ska göras om det finns sannolika skäl att misstänka att någon har begått en gärning som utgör brott enligt en lag som omfattas av arbetarskyddsmyndighetens tillsyn eller enligt 44 kap. 1 § 1 mom. 8–10 punkten i strafflagen eller 47 kap. i strafflagen.

Det föreslås att hänvisningar till 36 kap. 1 och 2 § samt 6 och 7 § fogas till momentet. Framöver ska arbetarskyddsmyndigheten vara skyldig att göra en polisanmälan också om den misstänker bedrägeri, grovt bedrägeri, ocker eller grovt ocker enligt 36 kap. i strafflagen.

Arbetarskyddsmyndighetens anmälningsskyldighet begränsas i fråga om bedrägeribrott till normalt bedrägeri och grovt bedrägeri, och gäller alltså inte lindrigt bedrägeri. Lindrigt bedrägeri är ett målsägandebrott, och enligt 36 kap. 8 § får åklagaren inte väcka åtal för lindrigt bedrägeri om inte målsäganden anmäler brottet till åtal. Mot den bakgrunden kan en skyldighet för myndigheten att anmäla lindriga bedrägerier till förundersökningsmyndigheten inte betraktas som en ändamålsenlig lösning.

I 1 mom. föreslås också en precisering av den mening enligt vars gällande ordalydelse arbetarskyddsmyndighetens i det momentet avsedda anmälningsskyldighet i fråga om gärningar som avses i 25 kap. 3 och 3 a § samt 44 kap. 1 § 1 mom. 3 och 9 punkten i strafflagen gäller bara fall där någon har handlat i strid med minimivillkoren för anställningsförhållandet eller bestämmelser som gäller säkerhet och hälsa i arbetet, eller där det är fråga om en teknisk anordning som omfattas av arbetarskyddsmyndighetens tillsyn. Enligt förslaget formuleras meningen så att arbetarskyddsmyndighetens anmälningsskyldighet i fråga om gärningar som avses i 25 kap. 3 och 3 a §, 44 kap. 1 § 1 mom. 3 och 9 punkten samt 36 kap. 1, 2, 6 eller 7 § gäller bara fall där någon har handlat i strid med lagstiftning som omfattas av arbetarskyddsmyndighetens tillsyn. Arbetarskyddsmyndighetens tillsynsverksamhet och tillsynsbehörighet är begränsad till tillsyn över att bestämmelserna om arbetarskydd och övrig arbetslagstiftning följs. Gärningar enligt 36 kap. 1 och 2 samt 6 och 7 § i strafflagen kan också gälla förfaranden där det inte handlar om verksamhet som strider mot den lagstiftning som omfattas av arbetarskyddsmyndighetens tillsyn.

Det föreslås att meningen förtydligas på det sätt som beskrivs ovan genom att anmälningsskyldigheten knyts till förfaranden som strider mot den lagstiftning som omfattas av arbetarskyddsmyndighetens tillsyn. Den ovannämnda ändringen föreslås inte innebära någon ändring i sakinnehållet när det gäller omfattningen av myndighetens anmälningsskyldighet. Arbetarskyddsmyndighetens uppgift är att utöva tillsyn över arbetssäkerheten, anställningsförhållandet och att andra bestämmelser om arbetarskyddet i arbetslivet följs. Syftet med ändringen är att tydliggöra avgränsningen av myndighetens anmälningsskyldighet.

Eftersom arbetarskyddsmyndighetens skyldighet att göra polisanmälan är begränsad på det ovan beskrivna sättet och enligt paragrafens 1 mom. till förfaranden som gäller brott mot den lagstiftning som omfattas av arbetarskyddsmyndighetens lagstadgade tillsyn, är arbetarskyddsmyndigheten inte skyldig att anmäla till exempel arbetstagare som förfar på ett sätt som i sig kan uppfylla rekvisiten för bedrägeribrott enligt 36 kap. i strafflagen.

Förhållandet mellan ockerliknande diskriminering i arbetslivet enligt 47 kap. 3 a § i strafflagen och ockerbrott enligt 36 kap. i strafflagen har behandlats i regeringens proposition om strafflagens bestämmelse om ockerliknande diskriminering i arbetslivet (RP 151/2003 rd, s. 17–18). Enligt förarbetena till lagen lämpar sig den straffbestämmelse som gäller ocker också i princip för ockerliknande diskriminering i arbetslivet. Bestämmelsen om ockerliknande diskriminering i arbetslivet är dock en specialbestämmelse i förhållande till bestämmelsen om straff för ocker, och som sådan primär i förhållande till bestämmelsen om ocker. Bestämmelsen om ockerliknande diskriminering i arbetslivet ska i sin tur med stöd av subsidiaritetsklausulen inte tillämpas om gärningen ska bedömas som grovt ocker enligt 36 kap. 7 §.

Inga ändringar föreslås i 2 och 3 mom.

9 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juni 2023.

10 Verkställighet och uppföljning

Tillämpningen, verkställbarheten och genomslaget av det föreslagna nya uppmaningsförfarandet och de övriga befogenheterna samt resursernas tillräcklighet inom arbetarskyddstillsynen följs upp inom ramen för uppföljningen av verksamheten inom regionförvaltningsverkens ansvarsområden för arbetarskyddet.

11 Samband med andra propositioner

Regeringen har lämnat en proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av diskrimineringslagen och till lagar som har samband med den (RP 148/2022 rd). Där föreslås en ändring i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen (44/2006) i 13 § 3 mom. 5 punkten, sådan den lyder i lag 449/2016.

Regeringen har lämnat en proposition till riksdagen med förslag till bygglag och till vissa lagar som har samband med den (RP 139/2022 rd). I propositionen föreslås att det stiftas en ny bygglag. Det föreslås att den gällande markanvändnings- och bygglagen ändras så att de kapitel som gäller byggande upphävs och lagens rubrik ändras till lag om områdesanvändning. Den föreslagna ändringen i 49 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet innehåller än hänvisning till den gällande markanvändnings- och bygglagen.

De ovannämnda omständigheterna bör beaktas i riksdagens behandling av regeringens propositioner.

12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

De föreslagna bestämmelserna är relevanta för rättsstatsprincipen som tryggas i 2 § 3 mom. i grundlagen, eftersom det i propositionen föreslås ändringar i arbetarskyddsmyndighetens befogenheter. Enligt grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. I all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. Förslaget är inte problematiskt i det avseendet eftersom det föreslås noggrant avgränsade bestämmelser på lagnivå om sådana uppmaningar som arbetarskyddsmyndigheten ger om avlöning. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att effektivare än för närvarande trygga att anställningsförhållandets minimivillkor uppfylls i fråga om lönen, och de föreslagna bestämmelserna anses vara motiverade för att skydda dessa viktiga intressen.

I samband med de föreslagna bestämmelserna ska det särskilt beaktas att det allmänna enligt 18 § 1 mom. i grundlagen ska sörja för skyddet av arbetskraften. Enligt förarbetena till grundlagen har bestämmelsen betydelse framför allt för arbetarskyddet och för verksamheten i anslutning till det. Det allmänna ska sörja för att arbetsmiljön är säker och att den inte orsakar ohälsa. Bestämmelsen omfattar arbetarskyddet i ordets vidaste bemärkelse. Även bestämmelserna om tillsyn över avlöningen fullgör det offentliga skyldighet att sörja för skyddet av arbetskraften enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Det finns alltså godtagbara grunder för de föreslagna bestämmelserna, och de grunderna gäller skyddet för arbetskraften.

Den grundläggande utgångspunkten för ett arbetsavtalsförhållande är att det är ett privaträttsligt rättsförhållande som, till skillnad från det offentlighetsrättsliga rättsförhållandet mellan arbetsgivaren och tillsynsmyndigheten, är ett avtalsbaserat tvåpartsförhållande mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Skyldigheten att betala lön är det viktigaste villkoret i detta avtalsförhållande ur arbetstagarens synvinkel. Arbetarskyddsmyndighetens behörighet är kopplad till tillsynen över att arbetsgivarna uppfyller sin lagstadgade skyldighet att betala lön, och det är inte fråga om verksamhet som helt omfattas av avtalsfriheten. Den administrativa myndighetstillsynen och ändringssökande som eventuellt följer av tillsynen gäller ett beslut av en förvaltningsmyndighet som är förpliktande för en enskild och som med tillämpning av lagen skapar, ändrar eller upphäver ett offentlighetsrättsligt rättsförhållande mellan myndigheten och den aktuella arbetsgivaren. Arbetarskyddsmyndigheten kan enligt förslaget ensidigt i egenskap av representant för det allmänna förplikta arbetsgivaren att som miniminivå följa de bestämmelser i lag och det allmänt bindande kollektivavtalet för den aktuella branschen som ska anses vara entydiga. Det föreslagna förfarandet handlar alltså om att korrigera lagstridiga avtalsvillkor i ett offentlighetsrättsligt intresse som i sista hand gäller skyldigheten att sörja för skyddet av arbetskraften enligt 18 § i grundlagen. Penningfordringar mellan enskilda rättssubjekt fastställs dock inte i förvaltningsförfarande, och det exakta innehållet i ett avtalsförhållande fastställs inte heller i förvaltningsförfarande. Tvistemål i fall som medger olika tolkningar eller som annars hör till privaträtten avgörs även framöver vid allmän domstol.

Det är relevant att bedöma den föreslagna utvidgningen av förfarandet med uppmaningar som ges av arbetarskyddsmyndigheten med avseende på egendomsskyddet, som tryggas i 15 § i grundlagen. Egendomsskyddet enligt grundlagen tryggar även avtalsförhållanden som består av karaktär, men förbudet mot att retroaktivt ingripa i avtalsförhållanden har inte tolkats som en absolut regel i grundlagsutskottets praxis (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I, GrUU 63/2002 rd, s. 2/II och GrUU 37/1998 rd, s. 2/I). Avtalens bindande och bestående karaktär har samband med skyddet av parternas berättigade förväntningar (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I, GrUU 21/2004 rd, s. 3/I och GrUU 33/2002 rd, s. 3/I). Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att skyddet för berättigade förväntningar omfattar rätten att lita på att lagstiftningen om de rättigheter och skyldigheter som är viktiga för avtalsförhållandet består och att denna typ av frågor inte kan regleras på ett sätt som i oskäligt hög grad försämrar parternas rättsliga ställning (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I och GrUU 21/2004 rd, s. 3/I).

Även om myndigheten med stöd av de föreslagna bestämmelserna kan ålägga ett företag att i fortsättningen betala en viss lön som kan betraktas som entydig syftar bestämmelserna till att skapa ett läge där lagen och en minimiavlön baserad på arbetslagstiftningen följs. Avtal om löner som underskrider denna lön åtnjuter inte grundlagsskydd. Grundlagsutskottet har ansett att rättshandlingar som strider mot lag eller god sed eller som är oskäliga inte åtnjuter grundlagsskydd (GrUU 3/1982 rd och GrUU 13/1986). Enligt utskottets uppfattning omfattas rättshandlingar som innebär diskriminering på grund av etniskt ursprung dessutom inte av egendomsskyddet (GrUU 26/2008 rd). Enligt 2 kap. 7 § 2 mom. i arbetsavtalslagen är ett villkor i

ett arbetsavtal som strider mot motsvarande bestämmelse i det allmänt bindande kollektivavtalet ogiltigt. I det avseendet handlar förslaget om att effektivisera tillsynen över arbetslagstiftning som redan i sig begränsar avtalsfriheten. Målen med allmängiltigheten går i samma riktning som förpliktelsen för det allmänna i 18 § 1 mom. grundlagen att skydda arbetskraften (GrUU 41/2000 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet har också bedömt bestämmelser om allmänt bindande verkan med fokus på frågan om det med tanke på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna kan godkännas att tillhörighet eller icke tillhörighet till en förening är förknippad med betydande ogynnsamma konsekvenser. Till denna del kan situationen vara betydelsefull också med tanke på bestämmelserna om jämlikhet i 6 § grundlagen (GrUU 41/2000, s. 4). Förslaget bygger på den gällande arbetslagstiftningens och det gällande kollektivavtalssystemets principer, och effektiviseringen av tillsynssystemet måste bedömas som en del av den samlade arbetslagstiftningen. Systemet för tillsyn över arbetsavtalslagens bestämmelse om allmänt bindande verkan skiljer sig från tillsynssystemet enligt lagen om kollektivavtal. Inga ändringar föreslås i tillsynssystemet, vilket innebär att arbetarskyddsmyndighetens uppmaningsförfarande i lönefrågor inte gäller arbetsgivare som följer lönebestämmelserna i kollektivavtalet för att de är bundna enligt lagen om kollektivavtal. I förfarandet enligt lagen om kollektivavtal är det möjligt att genom systemet med förtroendemän och på andra sätt försäkra sig om att bestämmelserna i kollektivavtalet följs, och i sista hand behandlas tvistemål i arbetsdomstolen. De icke-organiserade arbetsgivarna omfattas inte av något sådant tillsynssystem. De föreslagna bestämmelserna bidrar till att minimiarbetsvillkoren för arbetstagare som är anställda av icke-organiserade arbetsgivare uppfylls, och ökar i det avseendet jämlikheten mellan arbetstagarna.

Förslaget bygger på principen om skydd av arbetstagarna, som ska betraktas som ett tungt vägande och godtagbart mål för effektiviseringen av tillsynen över att avlöningsbestämmelserna följs. Det är fråga om tillsyn över att en lagstadgad arbetsgivarskyldighet följs, i syfte att genomföra 18 § 1 mom. i grundlagen, och förslaget inskränker inte avtalsfriheten eller näringsfriheten. Arbetarskyddsmyndighetens föreslagna nya befogenhet påverkar inte heller behandlingen av egentliga avtalstvister. De ovannämnda grunderna är godtagbara i konstitutionsrättsligt hänseende med hänsyn till bestämmelsen i 18 § 1 mom. i grundlagen, och förslaget måste betraktas som möjligt också med avseende på jämlikhetsbestämmelserna i 6 § i grundlagen.

Propositionen innehåller inga förslag som föranleder behandling i grundlagsordning. På de grunder som nämns ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen (44/2006) 13 § 2 mom. och 3 mom. 8 punkten samt 50 § 1 mom., sådana de lyder, 13 § 2 mom. i lag 1330/2014, 13 § 3 mom. 8 punkten i lag 449/2016 och 50 § 1 mom. i lag 920/2021, samt

fogas till 13 § 3 mom., sådant det lyder i lag 449/2016 och 748/2022, en ny 9 punkt och till 49 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 1345/2021, ett nytt 3 mom. som följer:

13 §

Meddelande av anvisningar och uppmaningar

Om de risker eller olägenheter som följer av förhållanden som strider mot bestämmelserna är mer än obetydliga i de fall som avses i 3 mom., ska inspektören i stället för en anvisning ge en skriftlig uppmaning att undanröja eller rätta till de förhållanden som strider mot bestämmelserna. Om arbetsgivaren inte iakttar den i 1 mom. avsedda anvisningen, kan inspektören dessutom ge en skriftlig uppmaning i ärenden som avses i 3 mom. 1—8 punkten.

En uppmaning kan meddelas i fråga om

8) skyldigheten att lämna uppgifter till företrädare för personalen enligt 12 § i lagen om utstationering av arbetstagare (447/2016) eller om arbetarskyddsmyndighetens rätt att få information enligt 17 § 1, 2, 4 eller 5 mom. i den lagen,

9) skyldigheten att betala minst den lön som följer av lag och det allmänbindande kollektivavtal som tillämpas på arbetet och vars grund och belopp kan konstateras entydigt.

49 §

Anmälan till andra myndigheter

Arbetarskyddsmyndigheten ska till den kommunala hälsoskyddsmyndigheten anmäla observationer som gjorts vid tillsynen i fråga om en byggnads inomhusklimat, utifrån vilka de skyldigheter att avhjälpa eller begränsa en sanitär olägenhet som avses i 27 § i hälsoskyddslagen (763/1994) sannolikt inte har iakttagits. Arbetarskyddsmyndigheten ska på motsvarande sätt till kommunens byggnadstillsynsmyndighet anmäla observationer om en byggnads inomhusklimat utifrån vilka den skyldighet att underhålla byggnaden som avses i 166 § i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) sannolikt inte har iakttagits i fråga om de krav som gäller hälsan. En anmälan behöver emellertid inte göras, om det är uppenbart onödigt.

50 §

Polisanmälan och behandling av anmälan

Finns det sannolika skäl att misstänka att någon har begått en gärning som utgör brott enligt en lag som omfattas av arbetarskyddsmyndighetens tillsyn eller enligt 25 kap. 3 eller 3 a §, 36 kap. 1, 2, 6 eller 7 §, 44 kap. 1 § 1 mom. 3 eller 8–10 punkten eller 47 kap. i strafflagen (39/1889), ska arbetarskyddsmyndigheten anmäla detta till polisen för förundersökning. Anmälningsskyldigheten i fråga om gärningar som avses i 25 kap. 3 och 3 a §, 36 kap. 1, 2, 6 eller 7 § samt 44 kap. 1 § 1 mom. 3 och 9 punkten i strafflagen gäller bara fall där någon har handlat i strid med lagstiftning som omfattas av arbetarskyddsmyndighetens tillsyn. Anmälan behöver emellertid inte göras om gärningen med beaktande av omständigheterna ska anses vara ringa och allmänt intresse inte kräver att en anmälan görs.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 17 november 2022

Statsminister

Sanna Marin

Social- och hälsovårdsminister Hanna Sarkkinen

Lag

om ändring av lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen (44/2006) 13 § 2 mom. och 3 mom. 8 punkten samt 50 § 1 mom., sådana de lyder, 13 § 2 mom. i lag 1330/2014, 13 § 3 mom. 8 punkten i lag 449/2016 och 50 § 1 mom. i lag 920/2021, samt

fogas till 13 § 3 mom., sådant det lyder i lag 449/2016 och 748/2022, en ny 9 punkt och till 49 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 1345/2021, ett nytt 3 mom. som följer:

Gällande lydelse

13 §

Meddelande av anvisningar och uppmaningar

Om de risker eller olägenheter som följer av förhållanden som strider mot bestämmelserna är mer än obetydliga i de fall som avses i 3 mom., ska inspektören i stället för en anvisning ge en skriftlig uppmaning att undanröja eller rätta till de förhållanden som strider mot bestämmelserna. Om arbetsgivaren inte iakttar den i 1 mom. avsedda anvisningen kan inspektören likaså ge en skriftlig uppmaning.

En uppmaning kan meddelas i fråga om

8) skyldigheten att lämna uppgifter till företrädare för personalen enligt 12 § i lagen om utstationering av arbetstagare (447/2016) eller om arbetarskyddsmyndighetens rätt att få information enligt 17 § 1, 2, 4 eller 5 mom. i den lagen.

Föreslagen lydelse

13 §

Meddelande av anvisningar och uppmaningar

Om de risker eller olägenheter som följer av förhållanden som strider mot bestämmelserna är mer än obetydliga i de fall som avses i 3 mom., ska inspektören i stället för en anvisning ge en skriftlig uppmaning att undanröja eller rätta till de förhållanden som strider mot bestämmelserna. Om arbetsgivaren inte iakttar den i 1 mom. avsedda anvisningen, kan inspektören dessutom ge en skriftlig uppmaning i ärenden som avses i 3 mom. 1—8 punkten.

En uppmaning kan meddelas i fråga om

8) skyldigheten att lämna uppgifter till företrädare för personalen enligt 12 § i lagen om utstationering av arbetstagare (447/2016) eller om arbetarskyddsmyndighetens rätt att få information enligt 17 § 1, 2, 4 eller 5 mom. i den lagen,

9) skyldigheten att betala minst den lön som följer av lag och det allmänbindande kollektivavtal som tillämpas på arbetet och vars grund och belopp kan konstateras entydigt.

Gällande lydelse

49 §

Anmälan till andra myndigheter

Föreslagen lydelse

49 §

Anmälan till andra myndigheter

50 §

Polisanmälan och behandling av anmälan

Finns det sannolika skäl att misstänka att någon har begått en gärning som utgör brott enligt en lag som omfattas av arbetarskyddsmyndighetens tillsyn eller enligt 25 kap. 3 eller 3 a §, 44 kap. 1 § 1 mom. 3 eller 8–10 punkten eller 47 kap. i strafflagen (39/1889), ska arbetarskyddsmyndigheten anmäla detta till polisen för förundersökning. Anmälningsskyldigheten i fråga om gärningar som avses i 25 kap. 3 och 3 a § samt 44 kap. 1 § 1 mom. 3 och 9 punkten i strafflagen gäller bara fall där någon har handlat i strid med minimivillkoren för anställningsförhållandet eller bestämmelser som gäller säkerhet och hälsa i arbetet, eller där det är fråga om en teknisk anordning som omfattas av arbetarskyddsmyndighetens tillsyn. Anmälan behöver emellertid inte göras om gärningen med beaktande av omständigheterna ska anses vara ringa och allmänt intresse inte kräver att en anmälan görs.

Arbetarskyddsmyndigheten ska till den kommunala hälsoskyddsmyndigheten anmäla observationer som gjorts vid tillsynen i fråga om en byggnads inomhusklimat, utifrån vilka de skyldigheter att avhjälpa eller begränsa en sanitär olägenhet som avses i 27 § i hälsoskyddslagen (763/1994) sannolikt inte har iakttagits. Arbetarskyddsmyndigheten ska på motsvarande sätt till kommunens byggnadstillsynsmyndighet anmäla observationer om en byggnads inomhusklimat utifrån vilka den skyldighet att underhålla byggnaden som avses i 166 § i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) sannolikt inte har iakttagits i fråga om de krav som gäller hälsan. En anmälan behöver emellertid inte göras, om det är uppenbart onödigt.

50 §

Polisanmälan och behandling av anmälan

Finns det sannolika skäl att misstänka att någon har begått en gärning som utgör brott enligt en lag som omfattas av arbetarskyddsmyndighetens tillsyn eller enligt 25 kap. 3 eller 3 a §, 36 kap. 1, 2, 6 eller 7 §, 44 kap. 1 § 1 mom. 3 eller 8–10 punkten eller 47 kap. i strafflagen (39/1889), ska arbetarskyddsmyndigheten anmäla detta till polisen för förundersökning. Anmälningsskyldigheten i fråga om gärningar som avses i 25 kap. 3 och 3 a §, 36 kap. 1, 2, 6 eller 7 § samt 44 kap. 1 § 1 mom. 3 och 9 punkten i strafflagen gäller bara fall där någon har handlat i strid med lagstiftning som omfattas av arbetarskyddsmyndighetens tillsyn. Anmälan behöver emellertid inte göras om gärningen med beaktande av omständigheterna ska anses vara ringa och allmänt intresse inte kräver att en anmälan görs.

Denna lag träder i kraft den 20 .