

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av arbetarskyddslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det till arbetarskyddslagen fogas bestämmelser enligt vilka den byggherre som leder eller övervakar en gemensam byggarbetsplats är skyldig att ombesörja att var och en som arbetar på en byggarbetsplats då han eller hon rör sig på arbetsplatsen skall ha ett synligt med fotogra-

fi försett personkort, av vilket även framgår arbetsgivaren. Omsorgsplikten förenas med mot om straff.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

MOTIVERING

1. Nuläge och föreslagna ändringar

En del av den ekonomiska brottsligheten är koncentrerad till sådant byggande där det är typiskt med underentreprenadkedjor i anslutning till underentreprenaden. Till dessa underentreprenadkedjor hänför sig allt oftare även utländska underleverantörsföretag som bl.a. utstationerar arbetstagare för arbete i Finland. Tillsynsmyndigheterna har varken uppgifter om de företag som tillhandahåller tjänsterna eller om arbetstagarna och det kan därför vara svårt att utnyttja tillsynsmetoderna.

I synnerhet när det gäller kampen mot den ekonomiska gråzonen har man kunna konstatera att ett elektroniskt passagekontrollsystem som frivilligt tagits i bruk på vissa större byggarbetsplatser och som håller på att utvecklas till ett personkort fungerat väl. På kortet finns åtminstone ett fotografi som identifierar personen och av kortet framgår den anställdas arbetsgivare. I ett företagsspecifikt personkort eller i en kortbotten kan man elektroniskt programmera in passertillstånd till respektive arbetsplats. På så sätt klarar sig personen med ett enda kort och nå-

got separat kort behöver inte göras för var och en som kommer till arbetsplatsen, utan man behöver bara med hjälp av automatisk databehandling bevilja kortinnehavaren tillträde till arbetsplatsen för en viss tid. Denna tid kan begränsas till kalenderdagar och även till att endast gälla vissa tider på dygnet.

Detta elektroniska system för passagekontroll som utvecklats särskilt för byggbranschen går ut på att man i det företagsspecifika personkortet och kortfodralet i anslutning till det lagrar företagets namn och ett eventuellt logo, företagets FO-nummer, arbetstagarens namn, födelsedatum och beskattningskommun samt dessutom i ett företagsspecifikt personkort ID-numret samt på kortet även ett fotografi av arbetstagaren. Ur systemet kan man ta ut rapporter som innehåller alla ovan angivna uppgifter. Rapporter fås dessutom över bl.a. in- och utgångstider, vilka portar som använts och i vilken riktning, begränsade portar och tider samt giltighetstider. Genom att särskilt registrera och kontrollera informationen kan i systemet tas med information om bl.a. introduktion av arbetstagare, hetarbetskort, arbetssäkerhetskort, specialexamina, kunskaper i första hjälpen

och utländska arbetstagares rätt att arbeta. Vid behov fås ur registret samlat all den information som anges ovan, de företag som verkar på arbetsplatsen, arbetstagare som vid en viss tidpunkt befinner sig på arbetsplatsen samt närvarotider för personer enligt företag och/eller separat.

Fördelarna med detta system med tanke på såväl företagssäkerheten och arbetarskyddet som kampen mot den gråa ekonomin är obestridliga. Uppgifterna i systemet står också till förfogande i samband med att arbetarskyddsmyndigheterna och skatteförvaltningen besöker arbetsplatsen och uppgifterna kan enligt överenskommelse tillställas skatteförvaltningen för analysering.

Ett elektroniskt passagekontrollsystem är dock för omfattande för mindre byggarbetsplatser.

System för passagekontroll är av betydelse i synnerhet för att genomföra arbetarskyddet på i arbetarskyddslagen (738/2002) avsedda gemensamma arbetsplatser. Byggherrar som tagit i bruk passagesystemet har avsevärt bättre möjligheter än tidigare att övervaka företag och personer som rör sig på arbetsplatsen. De uppgifter som ingår i passagekontrollsystemet möjliggör även övervakning i realtid av pågående arbetsplatser, inhemska och utländska arbetsgivare som är verksamma på arbetsplatserna samt arbetsvillkor och anställningsförhållanden för de arbetstagare som är anställda hos dessa arbetsgivare. Passertillståndsuppgifterna ger också skatteförvaltningen en möjlighet att genomföra en mera övergripande övervakning av arbetsplatser.

Därför är det motiverat att föreskriva att användningen av passertillstånd är obligatorisk på gemensamma byggarbetsplatser. Det är dock inte ändamålsenligt att i lagstiftningsväg begränsa eller försvåra användningen av sådana system som inom byggbranschen utvecklas på avtalsbasis utan det viktiga är att trygga en viss miniminivå, utgående från vilken systemen kan vidareutvecklas på frivillig basis. På större arbetsplatser kommer passagekontrollsystemet att vara elektroniskt. På mindre arbetsplatser kan passagekontrollen genomföras genom att utnyttja andra system för passagekontroll.

Passertillstånd behövs endast på gemen-

samma arbetsplatser där det finns arbetstagare som är anställda hos olika arbetsgivare. Begreppet gemensam arbetsplats har i 49 § i arbetarskyddslagen definierats som en arbetsplats där en arbetsgivare utövar den huvudsakliga bestämmanderätten och där samtidigt eller efter varandra flera än en arbetsgivare eller egenföretagare som arbetar mot ersättning är verksamma på sådant sätt att arbetet kan inverka på andra arbetstagares säkerhet eller hälsa. Arbetsplatser där underreprentad förekommer är typiska sådana arbetsplatser som avses i denna paragraf.

Enligt 10 § 3 mom. i statsrådets beslut om säkerhet vid byggnadsarbeten (629/1994, ändrad statsrådets förordning 426/2004) skall den som i huvudsak genomför byggprojektet vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att han har kännedom om arbetstagare och egenföretagare som arbetar på byggarbetsplatsen samt nödvändiga kunskaper om introduktionen i arbete. Arbetsgivarna skall om sina arbetstagare och egenföretagare för sin egen del ge nödvändig information om arbetandet till den som i huvudsak genomför byggprojektet. Avsikten är att föreslå också en ändring av lagen om utstationerade arbetstagare (1146/1999) så att uppgifterna om utstationerade arbetstagare skall innehåsa i Finland av en företrädare för den utstationerande arbetsgivaren, varvid uppgifterna är mera lättillgängliga för den som i huvudsak genomför byggprojektet.

Det föreslås att det skall föreskrivas om passertillståndet i arbetarskyddslagens 6 kap. som behandlar särskilda situationer där arbete utförs, såsom gemensamma arbetsplatser. Angående passertillstånd fogas till kapitlet en ny 52 a § om personkort för personer som arbetar på en gemensam byggarbetsplats.

Enligt paragrafens 1 mom. gäller bestämmelsen endast gemensamma byggarbetsplatser. Byggandet omfattar husbyggande, reparationsbyggande och specialentreprenad, såsom VVS- och elarbeten samt jord- och vattenbyggande.

Den byggherre som leder eller övervakar den gemensamma byggarbetsplatsen skall sörja för att passagekontrollsystemet genomförs. Omsorgsplikten föreskrivs uttryckligen för byggherren, med vilken avses en person eller organisation som påbörjar byggprojektet

eller någon annan instans som styr eller övervakar byggprojektet. Med att uttryckligen lägga ansvaret på byggherren vill man försäkra sig om att personkortet säkert tas i bruk. Som byggherrar fungerar i allmänhet professionella byggföretag och professionella disponenter som även i praktiken har de bästa förutsättningarna att ombesörja saken. Systemet är effektivt och tydligt eftersom byggherren i sina avtal skall beakta den förpliktelse som avses i bestämmelsen och som förutom att säkerställa arbetarskyddet avser att bekämpa den grå marknaden. Byggherren kan överföra det praktiska genomförandet av systemet för passagekontroll till den som i huvudsak genomför byggprojektet, men omsorgsplikten kvarstår hos byggherren.

Byggherrens omsorgsplikt inbegriper även att se till och genom egna åtgärder försäkra sig om att alla har personkortet synligt då de rör sig på arbetsplatsen. Den konkreta övervakningen hör dock i regel till respektive arbetsstagares arbetsgivare med stöd av denna avtalsförpliktelse, varför byggherren inte för förteckning över de personer som har fått ett personkort. Alla arbetstagare, funktionärer och egenföretagare på den gemensamma arbetsplatsen skall ha personkortet då de rör sig på arbetsplatsen. Med egenföretagare avses en person som på basis av entreprenad, underentreprenad, anskaffning eller annat motsvarande avtal utför arbete, men som inte är i anställningsförhållande och som inte på arbetsplatsen i fråga har anställda arbetstagare.

Det föreslagna passertillståndet innebär att alla som arbetar på en i lagen avsedd arbetsplats skall ha ett med fotografi försett personkort av vilket personen kan identifieras. Av kortet skall framgå även en i anställningsförhållande stående arbetsstagares arbetsgivare eller att personen är egenföretagare. I fråga om en egenföretagare innebär detta bl.a. att firmanamn eller motsvarande skall framgå. Det behöver inte framgå vilken byggarbetsplats personkortet gäller. Detta är inte nödvändigt eftersom den som huvudsakligen genomför byggprojektet redan enligt gällande bestämmelser måste känna till de personer som arbetar på den gemensamma byggarbetsplatsen. Sålunda kan det alltid kontrolleras om ifrågavarande person är anställd hos ett företag vars arbetstagare har rätt att arbeta

på arbetsplatsen eller om personen i egenkap av egenföretagare har avtal om arbetet. Information om arbetsplatsen på kortet försvårar också användningen av ett elektroniskt system för passagekontroll och är ett hinder för användningen av företagsspecifika passertillstånd.

Det föreskrivs inte om några krav på personkortets form. Personkortet kan således vara av plast, papp eller elektroniskt och försett med kortfäste. Kravet på kortets kvalitet är dock att informationen är i sådan form att den är svår att ändra.

Med stöd av arbetarskyddslagen är det arbetarskyddsmyndigheternas uppgift att övervaka bestämmelsen. Eftersom underlåtenhet att fullgöra omsorgsplikten kan anses påverka arbetstagarens säkerhet, kan arbetarskyddsmyndigheterna även använda sig av administrativa beslut och dessa kan förenas med eventuellt vite.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs om undantag från ombesörjningsskyldigheten i fråga om personkort. För det första vore det med tanke på avsikten med systemet för passagekontroll orimligt att förutsätta att anställda hos olika företag eller egenföretagare som endast transporterar varor till arbetsplatsen skulle omfattas av bestämmelsen. Därför föreslås att bestämmelsen inte skall tillämpas på dem som transporterar varor till arbetsplatsen. Förutsättningen är dock att dessa inte regelbundet arbetar eller uträttar ärenden på arbetsplatsen, utan endast tillfälligt besöker arbetsplatsen.

För det andra krävs personkort inte av sådana arbetstagare eller egenföretagare som arbetar på en arbetsplats där en eller flera privatpersoner fungerar som byggherre. Således har en privatperson som fungerar som byggherre vid bygg- och renoveringsarbeten i egnahemshus, parhus eller fritidsbostäder i hushåll samt vid reparationsarbeten i bostäder inte en i paragrafens 1 mom. avsedd ombesörjningsskyldighet. Förutsättningen är dock att byggnaden eller en del av den byggs eller renoveras för privatpersonens eget, personliga bruk. Befriade från ombesörjningsskyldigheten är både lägenhetens eller byggnadens ägare och deras hyresgäster. Om t.ex. en renovering utförs av ett fastighetsbolag, en firma eller en näringsidkare, tillämpas

däremot 1 mom. personkort krävs således alltid om verksamheten bedrivs som affärsverksamhet i vilken som helst form.

Till straffbestämmelsen i arbetarskyddslagen fogas en straffpåföljd. Därför fogas till förteckningen i lagens 63 § 1 mom. en ny 7 punkt, enligt vilken den person som fungerar som byggherre eller som företrädare för denne och som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra den i 52 a § avsedda ombesörjningsskyldigheten skall dömas till böter för arbetarskyddsförseelse, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag.

Karakteristisk när det gäller underlåtelse att fullgöra ombesörjningsskyldigheten är att byggherren inte exempelvis i sitt avtal med huvudentreprenören har beaktat skyldigheten att använda personkort och inte heller har ombesörjt att dennes avtalsparter på motsvarande sätt i sina underentreprenadavtal beaktar skyldigheten att använda personkort.

2. Propositionens konsekvenser

Totalbeloppet av den ekonomiska gråzonen och den ekonomiska brottsligheten har i Finland senast uppskattats uppgå till ca 5 miljarder euro. Den ekonomiska gråzonen beräknas för samhällets del medföra ca 2—2,5 miljarder euro i förlorade skatter och avgifter per år. Indirekta skador för samhället är förutom ojämlig behandling av arbetstagare t.ex. den ekonomiska otrygghet och osäkerhet i fråga om arbetsplatser som den instabila marknaden medför. Även internationaliseringen påverkar både näringslivet och den ekonomiska brottsligheten på flera olika sätt.

En del av den ekonomiska gråzonen koncentreras till underentreprenader vid byggarbetsplatser. Enligt polisens utredningar har den företagsverksamhet som hänförs till underentreprenader övertagits till och med till den organiserade brottsligheten. Man har även konstaterat att tillsynsmetoderna är otillräckliga i samband med byggande. Tillsynsmyndigheterna har inte möjligheter att få information om de företag som verkar på byggen och inte heller om deras arbetstagare eller om egenföretagarna. Underlåtelse att iakta minimianställningsvillkoren samt be-

talning av svarta löner verkar också förekomma i synnerhet i underleverantörsverksamhet. För närvarande klarar myndigheterna inte av att tillräckligt effektivt övervaka iakttagandet av arbetsförhållandena i fråga om dem som arbetar på byggen och inte heller lagligheten i fråga om grunden för utländska arbetstagares rätt att arbeta.

Det är svårt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av propositionen i form av ett eurobelopp, men genomförandet av ett system för passagekontroll inverkar i synnerhet på kampen mot den ekonomiska gråzonen och detta har en gynnsam effekt även på konkurrenssituationen mellan företagen och på verksamhetsförutsättningarna för de företag som följer bestämmelserna. Konsekvenserna av bestämmelsen visar sig även i form av ett förbättrat arbetarskydd.

Förslaget skapar bättre möjligheter för byggherrar att övervaka de företag och personer i hela underleverantörskedjan som rör sig på arbetsplatsen. Detta underlättar arbetarskyddsmyndigheternas verksamhet i och med att tyngdpunkten för övervakningen övergår till arbetsplatserna.

De ekonomiska konsekvenser som dessa bestämmelser medför för företagen föranses främst av anskaffningen av med fotografi försedda personkort. Personkortet kan vara ett traditionellt personkort eller ett elektroniskt personkort som har anslutits till företagets elektroniska passagekontrollsystem eller till centraldatorn.

I personkort för företag inom byggbranschen ingår i allmänhet förutom företagets namn och FO-nummer också ett fotografi på personen och kortinnehavarens namn, födelsedatum och ID-nummer samt arbetsgivarens namn. För att minska möjligheterna att förfälska ett personkort kan säkerheten i fråga om vanliga personkort ökas genom att på kortet tas med en silhuettbild av personen, personens egenhändiga underskrift eller genom att på kortet lamineras ett standardhologram. Fotografier till personkort kan beställas av korttillverkaren eller av en fotoaffär. Alternativt kan behövliga fotografier av personerna tas med företagets egen kamera. Det är förmånligt att fotografera personalen med en egen digitalkamera eftersom framkallningen av fotografierna kostar ca 20 cent per

fotografi och behandlingsavgiften är några euro. Många byggföretag har tillgång till nödvändig utrustning för elektronisk behandling av fotografierna.

Kostnaderna för ett vanligt personkort består av utformningen av modellen, dvs. formatet för företagets personkort samt av tillverkningen av de egentliga korten. Grundinformation är logon samt kortbeställarens fasta uppgifter och kostnaderna för dessa är ca 60—150 euro. I samband med små beställningar är kostnaden för ett personkort ca 10—15 euro. Utöver detta kostar fästen för kort några euro styck. Större personkortsbeställningar sänker priset per enhet. Om den fotografering som förutsätts för personkorten köps antingen av fotografitillverkaren eller av en fotoaffär ökar ovan nämnda pris på 10—15 euro med en kostnad på ca 10—20 euro som föränleds av fotograferingen. Minimikostnaderna för personkortet är således inte stora.

Det elektroniska passagekontrollsystemet utgörs av ett med fotografi försedd personkort, ett kortfodral innehållande ett mikrochip, en kortavläsare och ett program med vilket både kort och till systemet anslutna portar, bommar och lås kontrolleras. Kostnaderna för anskaffningen av anordningar för det elektroniska passagekontrollsystemet uppgår till ca 7 000—9 000 euro. Dessutom kostar de elektroniska personkorten ca 20—25 euro per styck. I praktiken använder sig många stora arbetsplatser redan av elektroniska system för passagekontroll.

Arbetsgivaren kan i praktiken beställa de personkort som behövs av ett företag som säljer personkort, av vilka det finns flera på marknaden, eller göra korten själv genom att för detta ändamål anskaffa egen utrustning eller hyra utrustning. På marknaden finns flera anordningar vars anskaffningspris är ca 2 200 euro. Användningen av denna anordning förutsätter att den kan anslutas till företagets egen dator och till datorn måste dessutom skaffas ett program för behandling av kort. Ett sådant kortprogram kostar som lägst ca 100 euro.

3. Beredningen av propositionen

Arbetsministeriet tillsatte den 16 april 2004 en arbetsgrupp på trepartsbasis för att främja iakttagandet av de lagenliga anställningsvillkoren och en jämlik konkurrenssituation mellan företagen (Ulteva 2). Arbetsgruppen skall slutföra sitt arbete senast den 31 januari 2006. Propositionen baserar sig på ett enhälligt förslag av arbetsgruppen, i vilket dock ingår inrikesministeriets kompletterande mening. Representerade i arbetsgruppen är förutom arbetsministeriet även handels- och industriministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet, inrikesministeriet, de centrala arbetsmarknadsorganisationerna, Företagarna i Finland samt Byggnadsförbundet som representerar arbetstagarna och Byggnadsindustrin som representerar arbetsgivarna.

Denna arbetsgrupp har fått uppdraget bl.a. genom ett dokument angående verkställande av rekommendationerna i punkten minskande av ekonomisk brottslighet i programmet för den inre säkerheten. Dokumentet har behandlats i regeringens aftonskola den 15 september 2004. Dessutom har man i det inkomstpolitiska avtalet för åren 2005—2007 kommit överens om att denna arbetsgrupp utreder och lägger fram förslag till behövliga lagstiftningsändringar angående passagekontrollförandet.

Angående propositionsutkastet har ett gemensamt utlåtande inkommit från Finlands Fastighetsförbund rf, Asuntokiinteistö- ja rakennuttajaliitto ASRA ry och Suomen toimittaja- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry i vilket man förhåller sig negativt till förslaget på grund av att ombesörjningsskyldigheten hänförs till byggherren.

4. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

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

Lag

om ändring av arbetarskyddslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fögas till arbetarskyddslagen av den 23 augusti 2002 (738/2002) en ny 52 a § och till 63 § 1 mom. en ny 7 punkt som följer:

52 a §

Personkort för personer som arbetar på gemensamma byggarbetsplatser

Den byggherre som leder eller övervakar en gemensam byggarbetsplats skall svara för att varje arbetstagare som arbetar på arbetsplatsen då han eller hon rör sig på arbetsplatsen har ett synligt med fotografi försett personkort. Av kortet skall framgå om den anställda är arbetstagare i arbetsavtalsförhållande eller egenföretagare. Kortet skall innehålla namnet på arbetsgivaren.

Personkort krävs dock inte av

- 1) personer som tillfälligt transporterar varor till arbetsplatsen,
- 2) personer som arbetar på en sådan arbetsplats där byggherren är en privatperson, för vars eget bruk en byggnad eller en del av den uppförs eller renoveras.

63 §

Arbetarskyddsförseelse

En arbetsgivare eller en i 7 § avsedd person eller en företrädare för dessa som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra en i denna lag eller i författningar som utfärdats med stöd av den föreskriven skyldighet att

7) svara för att de som arbetar på en gemensam byggarbetsplats använder personkort,

skall för *arbetarskyddsförseelse* dömas till böter, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag.

Denna lag träder i kraft den 200 .

Helsingfors den 23 september 2005

Republikens President

TARJA HALONEN

Arbetsminister *Tarja Filatov*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av arbetarskyddslagen

I enlighet med riksdagens beslut fogas till arbetarskyddslagen av den 23 augusti 2002 (738/2002) en ny 52 a § och till 63 § 1 mom. en ny 7 punkt som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

52 a §

Personkort för personer som arbetar på gemensamma byggarbetsplatser

Den byggherre som leder eller övervakar en gemensam byggarbetsplats skall svara för att varje arbetstagare som arbetar på arbetsplatsen då han eller hon rör sig på arbetsplatsen har ett synligt med fotografi försett personkort. Av kortet skall framgå om den anställda är arbetstagare i arbetsavtalsförhållande eller egenföretagare. Kortet skall innehålla namnet på arbetsgivaren.

Personkort krävs dock inte av

1) personer som tillfälligt transporterar varor till arbetsplatsen,

2) personer som arbetar på en sådan arbetsplats där byggherren är en privatperson, för vars eget bruk en byggnad eller en del av den uppförs eller renoveras.

63 §

Arbetarskyddsförseelse

En arbetsgivare eller en i 7 § avsedd person eller en företrädare för dessa som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra en i denna lag eller i författningar som utfärdats med stöd av den föreskriven skyldighet att

63 §

Arbetarskyddsförseelse

En arbetsgivare eller en i 7 § avsedd person eller en företrädare för dessa som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att fullgöra en i denna lag eller i författningar som utfärdats med stöd av den föreskriven skyldighet att

7) svara för att de som arbetar på en gemensam byggarbetsplats använder personkort,

Gällande lydelse

skall för *arbetarskyddsförseelse* dömas till böter, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag.

Föreslagen lydelse

skall för *arbetarskyddsförseelse* dömas till böter, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag.

Denna lag träder i kraft den _____ *200* .
