

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi tilaajan selvitysvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä sekä julkisista hankinnoista annetun lain 49 §:n muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi tilaajan selvitysvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annettua lakia sekä julkisista hankinnoista annettua lakia. Esityksen tarkoituksena on torjua harmaata taloutta rakentamistoiminnassa.

Esityksessä ehdotetaan tilaajan selvitysvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annettuun lakiin lisättäväksi rakentamistoimintaa koskevat erityissäännökset, joilla tehostettaisiin lain toimituutta sekä tarjottaisiin tilaajille paremmat mahdollisuudet varmistaa sopimuskumppaneidensa luotettavuutta.

Tilaajan selvitysvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että rakentamistoiminnassa selvitysvollisuus kattaisi laissa mainitut selvitykset ja todistukset siitä huolimatta, että sopimuspuolen toiminta on vakiintunutta tai että tilaajan ja sopimuspuolen sopimussuhdetta voidaan pitää vakiintuneena aikaisempien sopimussuhteiden johdosta tai luottamukseen on näihin rinnastettava syy.

Rakentamistoiminnassa tilaajan selvitysvollisuutta ehdotetaan täydennettäväksi

todistuksella tapaturmavakuutuksen ottamisesta

Tilaajan selvitysvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain noudattamisen tehostamiseksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi rakentamistoimintaa koskevasta korotetusta, vähintään 16 000 ja enintään 50 000 euron, laiminlyöntimaksusta. Se voitaisiin määrätä, jos tilaaja on tehnyt sopimuksen liiketoimintakiellossa olevan tahon kanssa tai tietoisena siitä, että sopimuskumppani ei aio noudattaa lakia.

Julkisista hankinnoista annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että jatkossa kaikkien hankintayksiköiden olisi otettava rakentamistoimintaa koskevaan urakkasopimukseen lauseke, jonka mukaan sopimukseen liittyvissä työsuhteissa on noudatettava vähintään niitä työsuhteen vähimmäisehtoja, joita Suomen lain ja työehtosopimusmääräysten mukaan on noudatettava samanlaatuisessa työssä.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2012.

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
Tilaajavastuulaki.....	3
Tapaturmavakuutuslaki.....	5
Laki julkisista hankinnoista.....	5
Tilaajavastuulain valvonta.....	6
2.2 Nykytilan arviointi.....	7
Tilaaajan selvitysvelvollisuuden laajentaminen.....	7
Korotettu laiminlyöntimaksu ja julkisista hankinnoista poissulkeminen.....	8
Tapaturmavakuutuksen lisääminen tilaaajan selvitysvelvollisuuden piiriin.....	9
Eläke- ja tapaturmavakuutusten kattavuuden ja kestojen selvittäminen.....	9
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	10
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	11
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	11
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	12
5 ASIAN VALMISTELU.....	12
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	13
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	13
1.1 Laki tilaaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä.....	13
1.2 Laki julkisista hankinnoista.....	16
2 VOIMAANTULO.....	16
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	16
LAKIEHDOTUKSET.....	18
1. Laki tilaaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain muuttamisesta.....	18
2. Laki julkisista hankinnoista annetun lain 49 §:n muuttamisesta.....	20
LIITE.....	21
RINNAKKAISTEKSTIT.....	21
1. Laki tilaaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain muuttamisesta.....	21
2. Laki julkisista hankinnoista annetun lain 49 §:n muuttamisesta.....	24

## YLEISPERUSTELUT

**1 Johdanto**

Talousrikollisuudesta ja harmaasta taloudesta kansantaloudelle aiheutuvat vahingot ovat mittavia. Harmaan talouden torjunta on tärkeää sekä toimivien työmarkkinoiden että yritysten välisen tasavertaisen kilpailun kannalta. Eduskunnan teettämän harmaata taloutta koskevan tutkimuksen ja myös elinkeinoelämän omien arvioiden mukaan rakennusalan harmaasta taloudesta aiheutuu noin 400—500 miljoonan euron suuruiset verojen ja muiden maksujen vuosittaiset tappiot.

Harmaan talouden haitat ovat lisääntyneet erityisesti rakennusosalalla. Rakennustoiminnassa maksettavien arvonlisäverojen laskennallisen vajauksen arvioitiin vuonna 2008 olevan runsaat 260 miljoonaa euroa ja alan kotimaisen harmaan työvoiman määrän noin 9 000 henkilötyövuotta. Sitä vastaavan salattujen työtulojen määrän arvioitiin olevan 360 miljoonaa euroa. Ulkomaisen työvoiman osuuden arvioitiin olevan samana vuonna noin 30 000 henkilöä ja noin 15 prosenttia talonrakennusalan koko työvoimasta.

Viime vuosina rakennusalan harmaa talous on kansainvälistynyt ja sen vakavuusaste on samalla kasvanut. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti marraskuussa 2010 työryhmän selvittämään talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaa rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemisosalalla. Työryhmä luovutti keväällä 2011 mietintönsä, jossa se esitti useita tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annettua lakia (1233/2006, jäljempänä *tilaajavastuulaki*) koskevia uudistuksia. Ne koskivat muun muassa tilaajavastuulain selvitysvelvollisuuden laajuutta rakennusosalalla, korotettua laiminlyöntimaksua ja julkisista hankinnoista poissulkemista, tapaturmavakuutuksen olemassaolon selvittämisen lisäämistä tilaajavastuulain selvitysvelvollisuuteen sekä vakuutusten kattavuuden ja kestojen selvittämistä.

**2 Nykytila****2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö**

## Tilaajavastuulaki

Harmaata taloutta pyritään torjumaan monella eri lainsäädännöllä ja monin eri keinoin. Tilaajavastuulaille pyritään edistämään yritysten välistä tasavertaista kilpailua ja työehtojen noudattamista. Lain tarkoituksena on luoda yrityksille ja julkisoikeudellisille yhteisöille edellytyksiä varmistaa, että niiden kanssa vuokratyöstä tai alihankinnoista sopimuksia tekevät yritykset täyttävät sopimuspuolina ja työnantajina lakisääteiset velvoitteensa.

Tilaajavastuulain lähtökohtana on, että tilaaja saa valita sopimusosapuolensa ja laki tarjoaa tilaajalle välineen selvittää sopimusosapuolensa luotettavuutta. Tilaajavastuulain asetetaan sanktioita sopimuksen tekemiselle vain tietyissä, laissa luetelluissa tilanteissa. Muutoin tilaaja voi tehdä sopimuksen sopimusosapuolensa kanssa saatuaan lain mukaiset selvitykset. Tilaajavastuulaki sääntelee sopimuskentekohetkeä, eikä sillä puututa sopimuskauden aikana mahdollisesti ilmeneviin laiminlyönteihin.

Tilaajavastuulakia sovelletaan tilaajaan, joka Suomessa käyttää vuokrattua työntekijää taikka jonka Suomessa olevissa työtiloissa tai Suomessa olevassa työkohteessa työskentelee työntekijä, joka on tilaajan kanssa alihankintasopimuksen tehneen työnantajan palveluksessa ja jonka työtehtävät liittyvät tilaajan toiminnassa tavanomaisesti suoritettaviin työtehtäviin tai tilaajan tavanomaiseen toimintaan liittyviin kuljetuksiin. Tämän lisäksi rakentamisessa ja rakentamiseen liittyvässä korjaus-, hoito- ja kunnossapitotoiminnassa lakia sovelletaan rakennuttajina toimiviin tilaajiin ja sopimusketjussa kaikkiin työturvallisuuslain (738/2002) 49 §:ssä tarkoitettulla yhteisellä työpaikalla työsuorituksen sisältävän kokonaisuuden tilaajina toimiviin.

Tilaajavastuulakia ei sovelleta, jos vuokratun työntekijän tai työntekijöiden työskentely kestää yhteensä enintään 10 työpäivää tai jos laissa tarkoitetun alihankintasopimuksen vastikkeen arvo ilman arvonlisäveroa on alle 7 500 euroa. Näitä raja-arvoja laskettaessa työn katsotaan jatkuneen yhdenjaksoisesti, jos tilaajalle tehty työ tai aikaansaatu tulo perustuu useisiin peräkkäisiin, keskeytymättöminä tai vain lyhyin keskeytyksin jatkuviin sopimuksiin.

Tilaaajan selvitysvelvollisuuden tarkoituksena on antaa tilaajalle mahdollisimman oikeat tiedot siitä, onko tämän sopijaosapuoli luotettava ja onko sopijaosapuolen tarkoituksena toimia lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Tilaaajan selvitysvelvollisuudesta säädetään lain 5 §:ssä. Tilaaajan on hankittava laissa säädetyt tiedot ennen sopimuksen tekemistä ja sopimuspuolella on velvollisuus antaa ne tilaajalle. Selvitysvelvollisuus koskee sitä, onko yritys merkitty ennakkoperintärekestäriin, työnantajarekestäriin ja arvonlisäverovelvollisten rekisteriin, kaupparekisteriotetta, todistusta verojen maksamisesta tai verovelkatodistusta tai selvitystä siitä, että verovelkaa koskeva maksusuunnitelma on tehty, todistuksia eläkevakuutusten ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta tai selvitystä siitä, että erääntyneitä eläkemaksuja koskeva maksusopimus on tehty ja selvitystä työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työehdoista. Ulkomaisen yrityksen on toimitettava vastaavat tiedot tilaajalle.

Tilaaaja voi myös itse hankkia suurimman osan selvitysvelvollisuuteen kuuluvista tiedoista. Yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia tietoja voidaan saada kuitenkin vain sopimuskumppanilta. Tilaaajalla on oikeus hyväksyä muu kuin viranomaisen antama selvitys tai todistus, jos sen on antanut yleisesti luotettavana pidetty muu arvioija tai tietojen ylläpitäjä.

Tilaajavastuulaista ja sen selvitysvelvollisuudesta aiheutuu yrityksille kustannuksia. Jotta kustannukset eivät nousisi kohtuuttomiksi saavutettuun hyötyyn nähden, on laissa säädetty tilanteista, jolloin selvityksiä ei tarvitse hankkia. Tilaaajan ei tarvitse pyytää tilaajavastuulain mukaisia selvityksiä, jos hänellä on perusteltu syy luottaa sopimuspuo-

len täyttävän lakisäätteiset velvoitteensa sillä perusteella, että sopimuspuoli on valtio, kunta, kuntayhtymä tai muu laissa mainittu luotettava taho, jos sopimuspuolen toiminta on vakiintunutta, jos tilaaajan ja sopimuspuolen sopimussuhdetta voidaan pitää vakiintuneena aikaisempien sopimussuhteiden johdosta tai jos luottamukseen on edellä säädettyyn rinnastettava syy.

Sopimuspuolen toiminta katsotaan vakiintuneeksi, jos sopimuspuoli on harjoittanut liiketoimintaa vähintään kolme vuotta. Tällöin tilaaajan ei tarvitse pyytää kaikkia selvityksiä, jos tilaajalla on perusteltu syy luottaa sopimuspuoleensa. Tällaisia luottamusta lisääviä seikkoja ovat esimerkiksi aikaisemmat kokemukset osapuolten välisestä sopimustoiminnasta. Vastaavasti selvitykset ja tiedot on kuitenkin aina pyydettävä, jos tilaajalla ei ole perusteltua syytä luottaa sopimuskumppaniin. Tällainen syy voi olla esimerkiksi tieto siitä, että yhtiön omistaja on vaihtunut ja uuden omistajan toimintatavat ovat tuntemattomat.

Säännöksessä tarkoitettuna liiketoiminnan harjoittamisena pidetään sitä, että yritys on tosiasiallisesti harjoittanut toimintaa vähintään kolme vuotta. Esimerkiksi niin sanottu pöytälaatikkoyhtiö ei täytä tätä kriteeriä.

Tilaaaja voi jättää edellä mainitun osan selvityksistä pyytämättä myös, jos osapuolten sopimussuhde on vakiintunut. Sopimussuhteen vakiintuneisuutta on vaikea määritellä tarkalleen vuosina. Tilaaajan ja sopimuspuolen vakiintuneilta sopimussuhteilta ei edellytetä kolmen vuoden kestoa, koska sopimussuhteen aikana on helpompi todeta, onko toinen osapuoli huolehtinut velvoitteistaan. Sopimussuhdetta voidaan lain esitöiden (HE 114/2006 vp) mukaan pitää vakiintuneena jo noin kahden vuoden jälkeen, jos sinä aikana on myös käytännössä tehty tilaaajan ja sopimuspuolen välillä tässä laissa tarkoitettuja sopimuksia.

Tilaajavastuulain mukainen selvitysvelvollisuus kohdistuu urakka- tai muun sopimuksen tekohetkeen. Jos sopimus kestää yli 12 kuukautta, on tilaaajan sopimuspuolen toimittava osa selvityksistä uudelleen.

Tilaajavastuulain rikkomisesta seuraa tilaajalle laiminlyöntimaksu, joka on enimmillään 16 000 euroa. Laiminlyöntimaksusta sääde-

tään lain 9 §:ssä. Tilajavastuulain mukainen laiminlyöntimaksu voi tulla määrättäväksi kolmessa toisistaan poikkeavassa tilanteessa. Ensinnäkin tilajalle voidaan määrätä laiminlyöntimaksu selvitysvelvollisuuden rikkomisesta. Laiminlyönti toteutuu esimerkiksi, jos tilaaja ei ole hankkinut yhtä tai useampaa selvitystä tai hänen hankkimansa selvitykset ovat kolmea kuukautta vanhempia.

Toiseksi tilajalle määrätään laiminlyöntimaksu, jos hän tekee sopimuksen liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) mukaiseen liiketoimintakieltoon määrätyn elinkeinonharjoittajan kanssa tai sellaisen yrityksen kanssa, jonka yhtiömies taikka hallituksen jäsen tai toimitusjohtaja taikka muussa siihen rinnastettavassa asemassa oleva henkilö on määrätty liiketoimintakieltoon. Liiketoimintakielto ilmenee muun muassa kaupparekisteriotteesta, jonka tilaaja on velvollinen hankkimaan.

Kolmanneksi laiminlyöntimaksu määrätään, jos tilaaja on tehnyt sopimuksen, vaikka hänen on täytynyt tietää, että sopimuksen toisella osapuolella ei ole tarkoitus täyttää lakisääteisiä velvoitteitaan. Tällöin sopimus-kumppania ei ole tuomittu liiketoimintakieltoon, mutta muista olosuhteista on pääteltävissä, että sopimus-kumppanin kanssa ei ole syytä tehdä sopimusta. Lain esitöiden mukaan säännös koskee lähinnä tapauksia, joissa tilaaja osoittaa selvää ja yleisen elämänkokemuksen mukaan havaittavaa välinpitämättömyyttä siitä, että hänen sopimuspuolensa ei noudata velvoitteitaan. Kohta voi tulla sovellettavaksi esimerkiksi silloin, kun tilaaja on voinut käsittää sopimustarjouksesta, että työtä ei voida tarjotulla hinnalla tehdä sopimuksen mukaisen työtuloksen aikaansaamiseksi siten, että sopimuspuoli työnantajana huolehtii myös verojen tilittamisestä sekä työnantajan sosiaaliturvamaksujen ja vähimmäispalkkojen maksamisesta kaikille työtuloksen aikaansaamiseen tarvittaville työntekijöille.

Laiminlyöntimaksun suuruutta määrättäessä otetaan huomioon selvitysvelvollisuuden rikkomisen aste, laatu ja laajuus sekä tilaajan ja tämän sopimuspuolen välisen sopimuksen arvo. Laiminlyöntimaksua alentavana tekijänä otetaan huomioon tilaajan pyrkimys estää tai poistaa laiminlyönnin vaikutukset ja sitä

korottavana tekijänä tilaajan laiminlyönnin toistuvuus, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet.

Laiminlyöntimaksu voidaan jättää määräämättä tai määrätä maksettavaksi vähimmäismäärää pienempänä, jos tekoa voidaan pitää vähäisenä ja maksun määräämättä jättäminen tai määrääminen vähimmäismäärää pienempänä on kohtuullista olosuhteet huomioon ottaen.

Aluehallintovirasto määrää päätöksellään tilaajan maksamaan laiminlyöntimaksun päätöksessä asetetussa määrääjassa.

### Tapaturmavakuutuslaki

Työnantaja on velvollinen vakuuttamaan työntekijänsä työtaturmien ja ammattitautien varalta lakisääteisellä tapaturmavakuutuksella. Työnantajan velvollisuudesta vakuuttaa työntekijä säädetään tapaturmavakuutuslaissa (608/1948). Työnantajalla on eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta velvollisuus ottaa tapaturmavakuutus. Työnantaja on vapaa vakuuttamisvelvollisuudesta siihen saakka, kunnes hänen kalenterivuoden aikana teettamiensä työpäivien lukumäärä ylittää 12. Tapaturmavakuutuslaitosten liitto vastaa tällöin työntekijälle sattuneen työtaturman korvaamisesta. Tapaturmavakuutuslaitosten liitolla on oikeus periä suorittamansa korvaus työnantajalta, enintään kuitenkin 83,75 euroa tapaturmaa kohden. Lisäksi vakuuttamisvelvollisuutta ei ole valtiolla, mutta tapaturmavakuutuslain mukainen korvaus maksetaan tapaturman sattuessa valtion varoista.

Tapaturmavakuutuslain lähtökohta on, että Suomessa tehtävä työ on vakuutettava Suomessa. Ulkomaiset työntekijät, jotka ovat työsuhteessa suomalaisen työnantajaan, vakuutetaan kuten suomalaiset työntekijät. Lähetettyjen työntekijöiden osalta Suomen tapaturmavakuutuslain soveltaminen riippuu siitä, tapahtuuko lähettäminen EU- tai ETA-maasta vai kolmansista maista ja onko lähettäjään kanssa tehty sosiaaliturvasopimus, joka kattaa tapaturmavakuuttamisen.

### Laki julkisista hankinnoista

Julkisten hankintojen kilpailuttamista säätelee julkisista hankinnoista annettu laki

(348/2007, jäljempänä *hankintalaki*). Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa. Vuonna 2009 rakennusurakoita tehtiin julkisina hankintoina melkein 4 000 ja niiden yhteenlaskettu arvo oli lähes 4 miljardia euroa.

Hankintalaki sääntelee julkisiin hankintoihin liittyvää kilpailutusta. Kuten tilaajavastuulaki, myös hankintalaki sääntelee sopimuksetekotilannetta, eikä sillä voida puuttua sen jälkeiseen aikaan.

Hankintalain 49 §:ssä säädetään hankintasopimuksen erityisehdoista. Pykälän 2 momentin mukaan valtion keskushallintoviranomaisen ja tarjouskilpailun voittajaksi valitun yksityisen työnantajan väliseen urakkasopimukseen tulee ennen sopimuksen allekirjoittamista lisätä lauseke, jonka mukaan sopimukseen liittyvissä työsuhteissa on noudatettava vähintään niitä työsuhteen vähimmäisehtoja, joita Suomen lain ja työehtosopimusmääräysten mukaan on noudatettava samanlaatuisessa työssä.

Hankintalain 53 §:ssä säädetään eräisiin rikoksiin syyllistyneiden ehdokkaiden ja tarjoajien sulkemisesta pois tarjouskilpailusta. Hankintayksikön on suljettava tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankintayksikön tiedossa on, että tarjoaja taikka sen johdonhenkilö tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on tuomittu osallistumisesta järjestäytyneen rikollisjärjestön toimintaan, lahjuksen antamisesta, törkeästä lahjuksen antamisesta tai lahjonnasta elinkeino toiminnassa, veropetoksesta, törkeästä veropetoksesta, avustuspetoksesta, törkeästä avustuspetoksesta tai avustuksen väärinkäytöstä, rahanpesusta tai törkeästä rahanpesusta taikka kiskonnantapaisesta työsyrynnästä.

Tarjouskilpailusta on suljettava myös edellä mainittujen rikosten johdosta rikoslain (39/1889) 9 luvussa tarkoitettuun yhteisösakoon tuomittu ehdokas tai tarjoaja.

Hankintayksikön on suljettava tarjouskilpailusta ehdokas tai tarjoaja myös muussa valtiossa edellä mainittuja rikoksia vastavasta rikoksesta annetun lainvoimaisen tuomion perusteella. Euroopan yhteisön jäsen-

valtioissa säännökset koskevat seuraavia Euroopan yhteisön lainsäädännössä mainittuja rikoksia: 1) yhteisestä toiminnasta rikollisjärjestöön osallistumisen kriminalisoinnista Euroopan unionin jäsenvaltioissa annetun neuvoston puitepäätöksen 98/773/YOS 2 artiklan 1 kohdassa määritellyn rikollisjärjestön toimintaan, 2) lahjominen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla sellaisen lahjonnan, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, torjumista koskevan 26 päivänä toukokuuta 1997 tehdyn yleissopimuksen 3 artiklassa ja lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2003/568/YOS 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa määritellyllä tavalla, 3) yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen 1 artiklassa tarkoitetut petokset sekä 4) rahanpesu sellaisena kuin se on määritelty rahoitusjärjestelmän rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä annetun neuvoston direktiivin 91/308/ETY 1 artiklassa.

Velvollisuudesta sulkea tarjouskilpailusta pykälässä tarkoitettu rikoksesta tuomittu ehdokas tai tarjoaja voidaan poiketa yleistä etua koskevan pakottavan synn perusteella tai sillä perusteella, ettei tuomittu henkilö enää työskentele vastuuasemassa tarjouksen tehneessä yrityksessä.

#### Tilaajavastuulain valvonta

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue vastaa tilaajavastuulain valvonnasta koko Suomessa. Vuonna 2010 tilaajavastuutarkastuksia tehtiin kaiken kaikkiaan 872, joista 96 prosenttia tehtiin työpaikkatarkastuksina. Tarkastuksia tehtiin kaikkien työsuojelun vastuualueiden alueille. Tarkastukset jakautuivat aloittain siten, että kaikista tehdyistä tarkastuksista noin puolet oli rakennusosalalle kohdistuvia tarkastuksia.

Tammikuussa 2011 loppuun saatetuissa tarkastusprosesseissa havaittiin 63 prosentissa joitakin puutteita. Ne tarkastukset, joissa on havaittu puutteita, johtivat aina yhden tai useamman toimintaohjeen antamiseen tilaajalle. Suurimmassa osassa näistä tapauksissa tarkastuskohdetta on ohjeistettu hankkimaan

selvitykset jatkossa ennen sopimuksen tekemistä, sekä siitä, että selvitykset eivät saa olla kolmea kuukautta vanhempia.

Tarkastettuja sopimuksia oli yhteensä 2 541, joista 1 307 (51 %) rajautui tilaajan selvitysvelvollisuuden ulkopuolelle. Tarkastuksella käytiin läpi keskimäärin kolme alihankinta- tai vuokratyösopimusta. Kuulemisia selvitysvelvollisuuden laiminlyönnistä lähetettiin 130 tilaajalle (15 % kaikista vuonna 2010 tehdyistä tarkastuksista) ja 51 tilaajalle (6 %) määrättiin laiminlyöntimaksuja yhteensä 302 500 euroa. Laiminlyöntimaksuun johtaneissa tapauksissa puutteet koskivat yleisimmin verojen maksamista ja eläkevakuuttamista koskevia kohtia. Laiminlyöntimaksu määrättiin 19 tapauksessa sellaisesta sopimuksesta tai sopimuksista, jotka oli tehty ulkomaisen alihankkijan tai vuokratyöyrityksen kanssa (40 % tehdyistä päätöksistä). Kolmessa tapauksessa laiminlyöntimaksu määrättiin 9 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella.

Väärennettyjä asiakirjoja havaittiin vuonna 2010 enemmän kuin aiempina vuosina. Aiempi vuosina havaittujen asiakirjojen määrä on vaihdellut 1—5 kappaleen välillä vuodessa, kun vuonna 2010 tehdyissä tarkastuksissa niitä havaittiin raportin kirjoittamishetkeen mennessä 18. Yhdessä näistä tarkastuksista havaittiin kuusi väärennettyä asiakirjaa, muissa tapauksissa väärennöksiä on havaittu 1—2 kpl/tarkastus.

## 2.2 Nykytilan arviointi

Tilaajan selvitysvelvollisuuden laajentaminen

Tilaajavastuulain soveltamisen kannalta toiminnan ja sopimussuhteen vakiintumista koskevaa poikkeusta on pidetty rakennusalaan ongelmallisena. Säännös johtaa käytännössä siihen, että lain soveltamisalan ulkopuolelle rajautuu monesti suuri osa tarkastettavaksi valikoiduista sopimuksista. Vuonna 2010 kaikista tilaajavastuutarkastajien tarkastamista sopimuksista rajautui noin puolet tilaajan selvitysvelvollisuuden ulkopuolelle. Suurin osa näistä rajautui selvitysvelvollisuuden ulkopuolelle nimenomaan toiminnan ja sopimussuhteen vakiintumisen perusteella.

Valvontaviranomaisten on etukäteen mahdollonta tietää, milloin sopimussuhteet kussakin tapauksessa ovat alkaneet. Vakiintuneisuuden selvittäminen on vaikeaa ja siihen on jälkikäteen helppo vedota. Erityisesti tästä syystä rakennusalan osapuolet ovat esittäneet, että kyseinen sääntely tulisi poistaa rakennusalaan. Vakiintunut sopimussuhde ei myöskään tuo varmuutta siitä, että sopimuskumppani täyttää lainmukaiset velvoitteensa. Lisäksi lain soveltamisen kannalta olisi selkeämpää, jos selvitykset olisi pyydettyä sopimuskumppanilta jokaisen sopimuksen yhteydessä.

Rakennusalaan on kehitetty sähköisiä järjestelmiä ja palveluita, joiden avulla tilaajavastuulain mukaisesta selvitysvelvollisuudesta aiheutuvia kustannuksia on pyritty vähentämään. Sähköisiä palveluita tarjoavat muun muassa Rakentamisen Laatu RALA ry, Suomen Tilajavastuu Oy, Henkilö- ja Yritysarviointi Seti Oy ja Suomen Asiakastieto Oy. Näitä palveluita käytetään yleisesti rakennusalaan ja tämän vuoksi vakiintuneisuutta koskevien säännösten muuttaminen ei rakennusalaan aiheuta kohtuuttomia kustannuksia.

Ulkomaisen yrityksen on toimitettava vastaavat tiedot tilaajalle ymmärrettävällä tavalla. Jos ulkomaisen yrityksen sijaintivaltiossa ei ole saatavissa suomalaisiin tietoihin verrattavia luotettavia tietoja tai jos yrityksellä ei ole velvollisuutta esimerkiksi ottaa eläkevakuutusta työntekijälleen, niin yrityksen on annettava tilaajalle luotettava selvitys tietojen tarpeettomuudesta tai mahdottomuudesta saada niitä.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen havaintojen mukaan suurin osa Suomessa toimivista vuokratyövoimaa tai alihankintaa tarjoavista ulkomaisista yrityksistä on puolalaisia tai virolaisia. Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen internet-sivuilta löytyy tieto Puolan ja Viron osalta tilaajavastuulain mukaisen selvitysten vastaavuudesta sekä tietoa ulkomaisten sopimuskumppanien eläkevakuutusten selvittämisestä. Lisäksi vastuualue on selvittänyt vastaavia tietoja Latvian ja Liettuan osalta ja myös ne tullaan julkaisemaan.

Lähetettyjen työntekijöiden osalta velvollisuus eläkevakuuttaa työntekijä Suomessa

riippuu siitä, tapahtuuko lähettäminen EU- tai ETA-maasta vai kolmansista maista ja onko lähettäjään kanssa tehty sosiaaliturvasopimus. Kun työnantaja lähettää työntekijän tilapäisesti työskentelemään EU- tai ETA-maasta Suomeen, määräytyy lähetettyjen työntekijöiden sosiaaliturva EU-lainsäädännön (asetus 883/2004 ja ETAmaiden osalta asetus 1408/71) mukaisesti ja lähetetty työntekijä pysyy määräajan lähtömaansa sosiaaliturvan piirissä. Tänä aikana ulkomaisen työnantajan ei tarvitse työeläkevakuuttaa työntekijää Suomen lainsäädännön mukaisesti. Lähtömaan viranomaisen myöntää hakemuksesta A1- tai E101-todistuksen osoituksena lähtömaan sosiaaliturvan piiriin kuulumisesta.

Kun kolmansista maista oleva työnantaja lähettää työntekijän tilapäisesti työskentelemään Suomeen, on työnantaja pääsääntöisesti velvollinen eläkevakuuttamaan työntekijän Suomessa. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa Suomi on solminut sosiaaliturvasopimuksen lähettäjään kanssa. Tällöin lähetetyt työntekijät jäävät sosiaaliturvasopimuksen perusteella lähtövaltion sosiaaliturvan piiriin. Suomella on tällä hetkellä voimassa oleva sosiaaliturvasopimus Australian, Chilen, Israelin, Kanadan, Quebecin ja USA:n kanssa.

#### Korotettu laiminlyöntimaksu ja julkisista hankinnoista poissulkeminen

Tilajavastuulain rikkomisesta seuraa tilajalle laiminlyöntimaksu, joka on enimmillään 16 000 euroa. Tilajavastuulain mukainen laiminlyöntimaksu voi tulla määrättäväksi kolmessa toisistaan poikkeavassa tilanteessa. Silloin kun tilajalle on määrätty laiminlyöntimaksu selvitysvelvollisuuden laiminlyönnistä, on nykyinen tilajavastuulain laiminlyöntimaksun enimmäismäärä riittävä. Silloin kun sopimus tehdään liiketoimintakiellossa olevan kanssa tai tietoisena siitä, ettei sopimuskomppani tule noudattamaan lainsäädäntöä, on olemassa riski siitä, että tilaaja pyrkii tahallaan kiertämään lainsäädäntöä ja esimerkiksi teettämään osan urakasta pimeänä työnä. Tällaisissa tapauksissa tilaajan voidaan katsoa ainakin omalta osaltaan edistävän harmaata taloutta. Tällöin myös ankarampi seuraamus voisi olla perusteltu.

Usein urakkasopimusten arvot ovat useita miljoonia euroja ja siten myös lain rikkomisen taloudelliset vaikutukset voivat olla huomattavia. Laiminlyöntimaksun tulisi olla vaikutuksiltaan tehokas ja oikeassa suhteessa laiminlyönnin merkittävyyteen ottaen huomioon taloudelliset intressit. Koska tilaajavastuulain mukainen laiminlyöntimaksu voi tulla määrättäväksi kolmessa toisistaan poikkeavassa tilanteessa, tulisi harkita sanktiojärjestelmän porrastamista ja koventamista siten, että tiettyjen rikkomusten osalta olisi olemassa korkeampi laiminlyöntimaksu.

Julkisten toimijoiden tulisi vaikuttaa positiivisesti siihen, että alalla toimitaan lakia noudattaen ja terveen kilpailun nimissä. Valtion hankintayksiköillä on jo nykyisellään velvollisuus ottaa urakkasopimukseen lauseke, jonka mukaan sopimukseen liittyvissä työsuhteissa on noudatettava vähintään niitä työsuhteen vähimmäisehtoja, joita Suomen lain ja työehtosopimusmääräysten mukaan on noudatettava samanlaatuisessa työssä. Tämä velvollisuus olisi perusteltua laajentaa koskemaan kaikkia hankintayksiköitä rakentamistoiminnan osalta. Lisäksi jatkossa tulisi selvittää muiden kuin valtion keskushallintoviranomaisen osalta vastaavan velvoitteen tarpeellisuus ja toimivuus muilla aloilla.

Tilajavastuulain rikkomukset edellä kuvatuissa vakavissa tilanteissa osoittavat usein yrityksen piittaamattomuutta työntekijöiden vähimmäistyöehtoja kohtaan. Tällaisten toimijoiden ei tulisi olla mukana julkisissa hankinnoissa, joita kustannetaan veronmaksajien varoilla. Toisaalta ottaen huomioon, että julkisista hankinnoista poissulkeminen olisi yleensä yritykselle kova seuraamus, kaikkia tilajavastuulain rikkomuksia ei voida pitää niin vakavina, että niillä tulisi olla tällainen seuraamus.

Komissio antoi joulukuussa 2011 ehdotuksen julkisia hankintoja koskevan EU-lainsäädännön uudistamiseksi (KOM(2011) 896 lopullinen). Komission oman arvion mukaan uudistamistyön on määrä päättyä vuoden 2012 loppuun mennessä. Tämän jälkeen käynnistetään uudistusten kansallinen täytäntöönpano ja tässä yhteydessä on tarkoituksen mukaista harkita edellä mainittujen harmaata taloutta ja talousrikollisuutta torjuvien sääntöjen lisäämistä hankintalakiin.

Tapaturmavakuutuksen lisääminen tilaajan selvitysvelvollisuuden piiriin

Tapaturmavakuutuslain lähtökohta on, että Suomessa tehtävä työ on vakuutettava Suomessa. Tapaturmavakuuttamisvelvollisuus määräytyy lähetettyjen työntekijöiden osalta samalla tavalla kuin edellä selostettu eläkevakuuttamisvelvollisuus. Suomessa tapaturmavakuuttamisvelvollisuutta ei ole EU- ja ETA-maiden alueelle sijoittautuneilla yrityksillä, jotka lähettävät työntekijöitä Suomeen ja joiden työntekijöillä on A1- tai E101-todistus. Vastaavasti tapaturmavakuuttamisvelvollisuus on yrityksillä, jotka lähettävät työntekijöitä Suomeen kolmansista maista, jos lähettäjämaan kanssa ei ole sovittu sosiaaliturvasopimusta, johon sisältyy tapaturmavakuuttaminen. Suomella on tällä hetkellä voimassa oleva sosiaaliturvasopimus Australian, Chilen, Israelin, Kanadan, Quebecin ja USA:n kanssa. Näistä Israelin ja Quebecin kanssa tehtyihin sopimuksiin sisältyy tapaturmavakuuttaminen.

Tilaajavastuulain mukaisen selvitysvelvollisuuden on katsottu olevan puutteellinen, koska se ei sisällä selvitysvelvollisuutta kaikista työnantajan lakisääteisistä vakuutuksista. Alun perin tapaturmavakuutuksen selvittämistä ei sisällytetty tilaajavastuulain mukaiseen selvitysvelvollisuuteen muun muassa siitä syystä, että Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon (96/71/EY) ei sitä edellyttä. Valvontakokemusten perusteella on muun muassa havaittu, että tapaturmavakuutuksen ottaminen usein laiminlyödään, jos tilaajavastuulain mukaisia velvoitteita ei ole täytetty.

Rakennusalalla tapahtuu alan luonteen vuoksi paljon tapaturmia. Tapaturmavakuutuslaitosten liiton selvityksen mukaan vuonna 2007 rakennusalalla tapahtui vähintään neljän päivän työkyvyttömyyteen johtaneita työtapaturmia noin 9 000. Määrällisesti enemmän työtapaturmia tapahtui ainoastaan teollisuudessa. Yhteensä kaikilla aloilla tapahtui noin 55 500 työtapaturmaa vuonna 2007.

Silloin kun työnantaja on velvollinen tapaturmavakuuttamaan työntekijänsä Suomessa, korvataan työssä sattuneet tapaturmat aina siitä riippumatta, onko työnantaja ottanut vakuutuksen ja maksanut vakuutusmaksut. Tapaturmien suuren määrän ja järjestelmän toimivuuden vuoksi olisi tärkeää varmistaa, että sekä kotimaiset että kolmansista maista tulevat yritykset vakuuttavat työntekijänsä ja maksavat vakuutusmaksut. Tapaturmavakuutuksen selvittäminen antaisi tilaajalle myös tietoa sopimuskumppanin aikeista hoitaa lakisääteiset velvoitteensa.

Eläke- ja tapaturmavakuutusten kattavuuden ja kestojen selvittäminen

Tilaajavastuulain mukaan tilaajan on pyydettävä sopimuskumppanilta todistus eläkevakuutusten ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta. Laissa ei velvoiteta selvittämään sitä, kuinka pitkään kyseisiä vakuutuksia on maksettu tai minkä määrän työntekijöitä kyseiset vakuutukset kattavat. Selvitysvelvollisuuden on tältä osin katsottu olevan puutteellinen, koska se ei anna tilaajalle tietoa sopimuskumppanin aikaisemmasta toiminnasta ja halusta noudattaa lakisääteisiä velvoitteitaan.

Eläkevakuutustodistusten tiedot vaihtelevat vakuutusyhtiöittäin. Yleensä vakuutusmaksut maksetaan vuosittain arvioperusteisesti, jonka jälkeen vakuutuksenottajalla on vuosi aikaa toimittaa vakuutusyhtiöön korjatut tiedot. Vaikka tiedot saataisiin ajantasaisesti, ne ovat aina vanhentunutta tietoa, eivätkä kuvasta sopimuksentekohetken tilannetta.

Eläkevakuuttamista koskevan selvitysvelvollisuuden laajentaminen ei riittävässä määrin lisäisi tilaajan saamaa tietoa sopimuskumppanin luotettavuudesta huomioon ottaen muutoksen taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset yritysten hallinnollisiin kustannuksiin.

Tapaturmavakuutukset ovat yleisvakuutuksia, joista maksetaan ennakkomaksu vuosittain arvioperusteisesti. Vakuutuksessa ei mainita yksittäisiä henkilöitä. Lopulliset maksut tarkistetaan vuosittain jälkikäteen. Myöskään tapaturmavakuutusta koskevan selvitysvelvollisuuden ulottaminen kestoon ja kattavuuteen ei riittävässä määrin lisäisi ti-

laajan saamaa tietoa sopimuskumppanin luotettavuudesta huomioon ottaen tästä oletettavasti aiheutuvat taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset yritysten hallinnollisiin kustannuksiin.

### 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tarkoituksena on torjua harmaata taloutta rakennusalailla. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi tilaajavastuulakiin rakentamistoimintaa koskevaa erityissääntelyä, joka koskisi kaikkia sellaisia yrityksiä, jotka harjoittavat rakentamistoimintaa. Näin ollen sääntely koskisi sekä rakennusalan yrityksiä, jotka harjoittavat rakentamistoimintaa että muiden alojen yrityksiä silloin, kun ne harjoittavat rakentamistoimintaa. Sääntelyllä tehostettaisiin tilaajavastuulain toimivuutta sekä tarjottaisiin tilaajille paremmat mahdollisuudet varmistaa sopimuskumppaneidensa luotettavuutta. Harmaan talouden torjunnassa on haettava tasapainoa säännösten aiheuttaman hallinnollisen taakan ja tehokkaiden toimien välillä.

Tilaajavastuulakiin ehdotetaan lisättäväksi rakentamistoimintaa koskevia erityissääntöksiä sekä tilaajan selvitysvelvollisuuteen että laiminlyöntimaksuun liittyen. Tämän vuoksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös rakentamistoiminnan määritelmä. Ehdotettu rakentamistoiminnan määritelmä vastaisi valvontakäytännössä vakiintunutta käsitystä tilaajavastuulain soveltamisesta rakennusalailla.

Rakentamistoimintaan liittyvästä tilaajan selvitysvelvollisuudesta ehdotetaan säädettäväksi uudessa 5 a §:ssä. Toisin kuin muussa toiminnassa rakentamistoiminnassa olisi jatkossa hankittava myös selvitys työntekijöiden tapaturmavakuutuksesta.

Voimassa olevan tilaajavastuulain 5 §:ssä säädetään poikkeustilanteista, jolloin tilaajalla ei olisi selvitysvelvollisuutta. Esityksessä ehdotetaan, että rakentamistoiminnassa sovellettaisiin vain yhtä poikkeusta. Selvitysvelvollisuuden ulkopuolelle jäisivät ne tilanteet, joissa tilaajalla on perusteltu syy luottaa sopimuspuolen täyttävän lakisääteiset velvoitteensa sillä perusteella, että sopimuspuoli on valtio, kunta, kuntayhtymä, Ahvenanmaan

maakunta, Ahvenanmaan maakunnan kunta tai kuntayhtymä, seurakunta, seurakuntayhtymä, Kansaneläkelaitos tai Suomen Pankki, osakeyhtiölaissa (624/2006) tarkoitettu julkinen osakeyhtiö, valtion liikelaitos tai sen kokonaan omistama yhtiö, kunnan tai kuntayhtymän kokonaan omistama yksityisoikeudellinen yhteisö tai yhtiö taikka vastaava ulkomainen yhteisö tai yritys tai luottamukseen on tähän rinnastettava syy.

Harmaan talouden torjumiseksi rakentamistoiminnassa tilaajan selvitysvelvollisuus ulotettaisiin myös niihin tilanteisiin, joissa sopimuskumppanin toimintaa pidetään vakiintuneena tai sopimuskumppanien välinen sopimussuhde on vakiintunut. Selvitysvelvollisuuden laajentaminen selkeyttäisi lain soveltamista. Koska selvitysvelvollisuuden täyttämistä ei aiheutuisi kohtuutonta hallinnollisen taakan kasvua tai suuria kustannuksia, selvitysvelvollisuuden piirin laajentaminen on perusteltua.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi rakentamistoimintaa koskeva korotettu laiminlyöntimaksu. Rakentamistoiminta on verkotunutta ja aliurakointiketjut muodostuvat yleensä pitkiksi. Toisaalta työ tehdään tietyllä rajatulla alueella, jonne pääsy on myös yleensä rajoitettua ja valvottua. Lisäksi pääurakoitsijalla on tiettyjä vastuita kaikista työmaan työntekijöistä. Rakentamistoiminnan alihankintaketjut eivät myöskään etene maantieteellisesti kovin pitkälle toisin kuin muilla aloilla.

Jatkossa rakentamistoiminnassa määrättäisiin korotettu laiminlyöntimaksu silloin, kun tilaaja tekisi sopimuksen liiketoimintakiellossa olevan tahon kanssa tai tietoisena siitä, että sopimuskumppani ei tule noudattamaan lakia. Kyseessä ovat sellaiset yritykset tai toimijat, joiden voidaan olettaa toimivan vähintäänkin harmaan talouden piirissä. Tällaisten yritysten kanssa toimiminen ei olisi kenenkään toiminnan kannalta perusteltua.

Rakentamistoiminnassa tilaajavastuulain seuraamusjärjestelmää porrastettaisiin siten, että tavallinen laiminlyöntimaksu koskisi tilaajan selvitysvelvollisuuden laiminlyömistä ja korotettu laiminlyöntimaksu määrättäisiin niiden rikkomusten johdosta, joihin syyllistyneet vähintään edistävätkin harmaata taloutta.

Lisäksi kaupparekisteritietojen sähköistä luovuttamista pyritään edistämään. Jatkossa olisi mahdollista hankkia kaupparekisteriotetta vastaavat tiedot sähköisesti patentti- ja rekisterihallitukselta.

Julkisten hankintojen osalta esityksessä ehdotetaan muutettavaksi hankintalakia siten, että jatkossa kaikkien hankintayksiköiden olisi otettava rakentamistoimintaa koskevaan hankintasopimukseen lauseke, jonka mukaan sopimukseen liittyvissä työsuhteissa on noudatettava vähintään niitä työsuhteen vähimmäisehtoja, joita Suomen lain ja työehtosopimusmääräysten mukaan on noudatettava samanlaatuisessa työssä. Vastaava velvoite on jo valtion keskushallintoviranomaisella.

## 4 Esityksen vaikutukset

### 4.1 Taloudelliset vaikutukset

Tilaaajavastuulain ja sen selvitysvelvollisuuden noudattamisesta aiheutuu yrityksille kustannuksia. Jotta nämä kustannukset eivät nousisi kohtuuttomiksi saavutettuun etuun nähden, lakiin on sisällytetty tiettyjä tilanteita, jolloin selvityksiä ei tarvitse hankkia. Tällä esityksellä näitä tilanteita vähennetään rakentamistoiminnan osalta ja muutokset tulevat näin ollen aiheuttamaan tilaajalle jossakin määrin kustannuksia. Kustannusten arvioidaan kuitenkin olevan kohtuullisia saavutettuun hyötyyn nähden.

Kustannuksia aiheutuu ennakkoperintärekisterin, työnantajarekisterin ja arvonlisäverovelvollisten rekisterin tarkistamisesta. Tämä ei kuitenkaan tuottaisi yrityksille merkittäviä lisäkustannuksia, sillä tiedot ovat saatavissa maksutta yritys- ja yhteisötietojärjestelmä YTTJ:stä. Vastaavasti kaupparekisteriotteen hankkimisesta aiheutuu vähäisiä kustannuksia, sillä sen saa tilattua sähköisesti patentti- ja rekisterihallituksesta noin 4 euron hintaan.

Todistuksen verojen maksamisesta voi toimittaa tilaajalle sopimuskumppani tai tilaaja voi hankkia sen valtakirjalla. Sovelletavan työehtosopimuksen ilmoittaminen ei edellytä itse työehtosopimuksen antamista, vaan tieto sovellettavasta työehtosopimuksesta riittää. Näistä voidaan arvioida aiheutuvan vähäisiä kustannuksia yrityksille.

Liiketoimintakiellon selvittäminen oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämästä liiketoimintakieltorekisteristä maksaa 0,81 euroa yhden henkilön osalta silloin, kun halutaan vain tieto, onko kyseinen henkilö liiketoimintakiellossa. Teknisen yhteyden avulla tehtävä kysely, jolla asiakas saa myös rekisterissä olevat tiedot kiellosta, jos niitä on, maksaa yhden henkilön osalta 2,60 euroa. Rekisterien tiedoista laadittavasta luettelosta tai yhdellä kerralla tapahtuvasta useita henkilöitä käsittelevästä luovutuksesta peritään 3,41 euroa henkilöltä, eli esimerkiksi 15 henkilön osalta liiketoimintakiellon selvittäminen maksaa 51,15 euroa.

Tapaturmavakuutuksen olemassaolon selvittäminen aiheuttaisi yrityksille uusia kustannuksia. Selvitysvelvollisuus koskisi ainoastaan vakuutuksen voimassaoloa, eikä tarkempia tietoja tarvitsisi selvittää. Tästä voidaan arvioida aiheutuvan yrityksille vähäisiä kustannuksia.

Rakennuslupia haetaan vuosittain 60 000—70 000 kappaletta. Rakennusteollisuus RT on selvittänyt pääurakoitsijoiden ja alihankkijoiden määriä käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta koskevan sääntelyn valmistelun yhteydessä. Selvityksestä ilmenee, että vuonna 2008 uudis- ja korjausrakentamisessa oli noin 60 000 hanketta, jossa oli pääurakoitsija. Yhteensä näissä oli noin 260 000 aliurakoitsijaa. Nykyisellään tilaajavastuulain mukaisen selvitysvelvollisuuden ulkopuolelle jää noin puolet tarkastetuista sopimuksista, jotka ehdotetun sääntelyn mukaan tulisivat selvitysvelvollisuuden piiriin. Vakiintuneisuuskriteerin poistamisen voidaan arvioida tuovan selvitysvelvollisuuden piiriin vuositasolla yli 100 000 sopimusta, jotka ovat aikaisemmin rajautuneet lain soveltamisen ulkopuolelle.

Työ- ja elinkeinoministeriö on työnantajavelvoitteiden hallinnollista taakkaa koskevan selvityksen yhteydessä selvittänyt tilaajavastuulain mukaisesta selvitysvelvollisuudesta aiheutuvia kustannuksia. Selvityksestä ilmenee, että 5 §:ssä tarkoitettujen selvitysten pyytämiseen käytetystä ajasta aiheutuu yrityksille vuositasolla noin 1 170 euron suuruisen hallinnollisen kustannus. Samoja kustannuksia on ministeriön toimeksiannosta selvitetty myös mikro- ja pienyritysten osal-

ta. Vastaava kustannus mikroyrityksissä oli 81—972 euroa ja pienyrityksissä 25—300 euroa vuodessa.

Yritysten arviot aiheutuvista kustannuksista poikkeavat huomattavasti toisistaan. Lisäksi ei ole olemassa tarkkaa tietoa siitä, miten tilaajan selvitysvelvollisuuden piiriin tulevat sopimukset jakautuvat yritysten kesken ja missä määrin selvitysvelvollisuuden lisääminen aiheuttaa lisäkustannuksia. Tämän vuoksi ei ole mahdollista arvioida kaikille yrityksille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia.

Rakentamistoiminnassa on jo useiden vuosien ajan kehitetty hallinnollisia kustannuksia vähentäviä sähköisiä järjestelmiä, joita kaupalliset toimijat tarjoavat. Järjestelmät tarjoavat yrityksille mahdollisuuden hankkia tilaajavastuulain edellyttämiä tietoja toisista yrityksistä. Esimerkiksi Suomen Tilajavastuu Oy:n ylläpitämän Tilajavastuu.fi:n kautta tilaajien on mahdollista hankkia kaikki tilaajavastuulain edellyttämät tiedot sopimus-kumppanista. Kyseinen palvelu maksaa tilaajalle alle 100 euroa vuodessa. Palveluun rekisteröityneille yrityksille palvelu on maksuton. Palvelussa on mukana noin 6 000 yritystä eli käytännössä suurin osa alan suurista toimijoista. Vastaavantyyppisiä palveluja tarjoavat myös muut edellä mainitut kaupalliset toimijat.

Ehdotetuista lainsäädäntömuutoksista aiheutuu yrityksille hallinnollisia kustannuksia, mutta niiden suuruutta rajoittavat huomattavasti rakentamistoiminnassa yleisesti käytössä olevat sähköiset tietojenhankintajärjestelmät, joita tarjoavat useat yritykset. Useissa tilanteissa ehdotettu sääntely ei välttämättä toisi juurikaan lisäkustannuksia, jos yritys käyttää sähköisiä järjestelmiä ja jos sen sopimus-kumppanit ovat myös ottaneet ne käyttöönsä. Jatkossa olisikin tarpeen varmistaa sähköisten järjestelmien kehittyminen.

Esitys liittyy valtioneuvoston periaatepäätökseen tehostetusta harmaan talouden ja ta-

lousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmasta vuosille 2012—2015. Toimintaohjelman avulla tavoitellaan hallituskauden aikana 300—400 miljoonan euron vuosittaista verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen lisäystä, rikosvahinkojen estämistä sekä takaisinsaatuja rikoshyötyä.

#### **4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue vastaa tilaajavastuulain valvonnasta. Nykyisellään noin puolessa tarkastuksista käy ilmi, että tilaajalla ei ole tilaajavastuulain mukaista selvitysvelvollisuutta. Suurin osa näistä tilanteista johtuu siitä, että sopimustoiminta on vakiintunutta tai yrityksen toiminta on vakiintunutta. Ehdotettu sääntely toisi nämä tilanteet rakentamistoiminnan osalta selvitysvelvollisuuden piiriin. Tältä osin tilaajavastuulakia valvovien viranomaisten valvottavat sopimukset lisääntyisivät.

#### **5 Asian valmistelu**

Esitysehdotus on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriön kolmikantaisessa työryhmässä, jossa olivat edustettuina Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Yrittäjät ry, Kunnallinen työmarkkinalaitos KT, Valtion työmarkkinalaitos, Rakennusteollisuus RT, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Akava ry, Rakennusliitto ry ja Palvelualojen ammattiliitto PAM ry. Lisäksi työryhmän pysyvinä asiantuntijoina olivat edustajat sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä Suomen Kuntaliitosta.

Valmisteluun osallistuneet tahot ovat yksimielisiä esityksen sisällöstä.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

## 1 Lakiehdotusten perustelut

## 1.1 Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä

2 §. *Soveltamisala.* Soveltamisalaa koskevan pykälän 2 momentissa säädetään lain soveltamisesta rakentamisessa ja rakentamiseen liittyvässä korjaus-, hoito- ja kunnossapito-toiminnassa. Momentin johdantokappaletta ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä määriteltäisiin, mitä rakentamistoiminnalla tässä laissa tarkoitetaan. Määritelmä on tarpeen sen vuoksi, että lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännöksiä, joita sovelletaan rakentamistoiminnassa.

Rakentamistoiminnalla tarkoitettaisiin rakentamista ja rakentamiseen liittyvää korjaus-, hoito- ja kunnossapitotoimintaa. Määritelmä vastaisi sisällöllisesti 2 §:n 2 momentin rakennusalaan koskevaa säännöstä ja siitä syntyneitä vakiintunutta soveltamis- ja oikeuskäytäntöä.

Rakentamistoiminnalla tarkoitettaisiin edelleen työturvallisuuslain ja rakennustyön turvallisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (205/2009) mukaista rakennusalaan harjoitettavaa toimintaa. Määritelmä vastaisi myös pääpiirteittäin veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä annetun lain (1231/2011) ja arvonlisäverolain (1501/1993) käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta koskevien säännösten rakennusalaan koskevaa määritelmää. Poikkeuksena ovat tilanteet, jossa rakennustyömaa ei täytä työturvallisuuslain 49 §:ssä tarkoitetun yhteisen työpaikan määritelmää tai rakennuttajana toimii yksityishenkilö. Veronumeroa ja käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta koskevat säännökset eivät tule sovellettaviksi työmaalla silloin, kun rakennuttajana toimii yksityishenkilö. Myöskään tilaajavastuulakia ei sovelleta yksityishenkilönä toimiviin tilaajiin. Toisaalta tilaajavastuulakia sovelletaan myös tällaisilla työmailla toimiviin aliurakoitsijoihin, kun taas veronumeroa ja käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta koskevia säännöksiä ei sovelleta. Näin ollen on mah-

dollista, että veronumeroa tai käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta koskevia säännöksiä ei sovelleta, mutta tilaajavastuulaki ja sen rakentamistoimintaa koskevat säännökset tulivat noudatettaviksi.

Lain soveltamisala ei muuttuisi sanamuodon tarkistuksen yhteydessä. Rakentamistoiminnassa lakia sovellettaisiin edelleen myös rakennuttajina toimiviin tilaajiin ja sopimusketjussa kaikkiin työturvallisuuslain 49 §:ssä tarkoitetulla yhteisellä työpaikalla työsuorituksen sisältämän kokonaisuuden tilaajina toimiviin.

Ehdotettu rakentamistoiminnan käsite selkeyttäisi lain ja siihen lisättäväksi ehdotetun rakennusalaan koskevien säännösten soveltamista, sillä selvitysvelvollisuus ei kohdistuisi ainoastaan rakennusalan yrityksiin, vaan kaikkiin sellaisiin yrityksiin, jotka tilaavat 1 momentissa tarkoitettuun tavoin rakentamiseen liittyviä palveluita. Toisaalta rakennusalan yritys, joka tekee sopimuksen muusta kuin rakentamistoimintaan liittyvästä alihankinnasta, ei edelleenkään olisi velvollinen noudattamaan rakennusalan erityissäännöksiä.

5 §. *Tilaajan selvitysvelvollisuus.* Pykälän 1 momentin 1 kohdan arvonlisäverovelvollisten rekisteriä koskeva kirjoitusvirhe suomenkielisessä sanamuodossa ehdotetaan korjattavaksi.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan kaupparekisteriotteen selvittämistä koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että kaupparekisteriotteen lisäksi hyväksyttäisiin kaupparekisteristä muutoin saadut kaupparekisteriotetta vastaavat tiedot.

Muutoin kuin kaupparekisteriotteena luovutettavista tiedoista tulisi ilmetä vastaavat tiedot kuin kaupparekisteriotteesta sekä luovutusajankohta, jotta myöhemmin voidaan todeta, etteivät tiedot ole olleet sopimushetkellä kolmea kuukautta vanhempia.

Muutoksella helpotettaisiin tietojen sähköistä luovuttamista kaupparekisteristä.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 momentti, jossa viitattaisiin rakentamistoimintaa koskevaan uuteen 5 a §:ään. Jatkossa

rakentamistoiminnassa sovellettaisiin 5 §:n sijasta 5 a §:n säännöksiä.

**5 a §.** *Rakentamistoimintaan liittyvä tilaajan selvitysvelvollisuus.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi uudesta rakentamistoimintaa koskevasta tilaajan selvitysvelvollisuudesta. Rakentamistoimintaa koskeva erityissääntely liittyisi tilaajan selvitysvelvollisuuden laajentamiseen koskemaan myös selvitystä tapaturmavakuutuksen ottamisesta. Lisäksi selvitysvelvollisuutta koskevat poikkeustilanteet olisivat harvalukuisemmat kuin muilla aloilla. Muilta osin rakentamistoiminnassa sovellettava selvitysvelvollisuus vastaisi muiden alojen toimintaan liittyvää selvitysvelvollisuutta.

Pykälän *1 momentissa* ehdotetaan säädettäväksi tilaajan velvollisuudesta pyytää todistus tapaturmavakuutuksen ottamisesta.

Tapaturmavakuutuslain mukaan työnantajan velvollisuutena on ottaa tapaturmavakuutus työsuhteessa oleville työntekijöilleen. Jatkossa tilaajan olisi pyydettävä sopimuspuolelta todistus siitä, että sopimuspuolella on voimassa oleva tapaturmavakuutus työntekijöilleen. Tapaturmavakuutukset sovitaan vakuutuskausi, ja niiden lopullinen kattavuus ja sitä kautta vakuutusmaksut tarkistetaan vuosittain jälkikäteen. Jos yrityksellä on ollut palveluksessaan enemmän työntekijöitä, kuin se on vakuutuskauden alussa ilmoittanut, määritetään lopullinen maksu todellisen työntekijämäärän perusteella jälkikäteen tarkistuksen yhteydessä.

Tilaajavastuulain mukainen selvitysvelvollisuus käsittäisi tiedon hankkimisen siitä, että sopimuskumppanilla on voimassa oleva vakuutus työntekijöille. Vakuutusyhtiöt antavat todistuksia vakuutuksista ja niiden sisällöstä.

Rakentamistoiminnassa tilaajalla olisi vastaava velvollisuus kuin muussakin toiminnassa hankkia vastaavat tiedot ulkomaalaisilta yrityksiltä sijoittautumismaan lainsäädännön mukaisella rekisteriotteella tai vastaavalla todistuksella tai muulla yleisesti hyväksytyllä tavalla. Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen internet-sivuilta löytyy tietoa tilaajavastuulain mukaisten selvitysten vastaavuudesta eräiden maiden osalta sekä tietoa ulkomaisten sopimuskumppanien eläkevakuutusten selvittämisestä.

Velvollisuus selvittää vastaavat tiedot koski myös tapaturmavakuutuksia. Tapaturmavakuutuslain lähtökohta on, että Suomessa tehtävä työ on vakuutettava Suomessa. Poikkeukset koskevat lähetettyjä työntekijöitä. Tapaturmavakuuttamisvelvollisuus määräytyy lähetettyjen työntekijöiden osalta samalla tavalla kuin eläkevakuuttamisvelvollisuus.

Tapaturmavakuuttamisvelvollisuutta Suomessa ei ole EU:n ja ETA:n alueelle sijoitautuneilla yrityksillä, jotka lähettävät työntekijöitä Suomeen. Näiden osalta riittää, että tilaajalle esitetään A1- tai E101-todistus siitä, että työntekijä kuuluu lähettäjamaan sosiaaliturvajärjestelmän piiriin.

Tapaturmavakuuttamisvelvollisuus on sen sijaan kolmansissa maissa toimivilla yrityksillä, jotka lähettävät työntekijöitä Suomeen, jos Suomen ja lähettäjamaan välillä ei ole tehty sellaista sosiaaliturvasopimusta, johon sisältyvät määräykset tapaturmavakuuttamisesta. Suomella on tällä hetkellä voimassa oleva sosiaaliturvasopimus Australian, Chilen, Israelin, Kanadan, Quebecin ja USA:n kanssa. Näistä Israelin ja Quebecin kanssa tehtyihin sopimuksiin sisältyvät tapaturmavakuuttamista koskevat määräykset. Selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi riittää tieto tapaturmavakuuttamisen kuulumisesta sosiaaliturvasopimukseen.

Pykälässä säädettäisiin tilanteista, jolloin tilaajan ei tarvitse pyytää 5 §:n 1, 2 ja 5 momentissa tarkoitettuja selvityksiä. Jatkossa selvitykset voitaisiin jättää rakentamistoiminnassa pyytämättä ainoastaan silloin, kun sopimuspuoli on valtio, kunta, kuntayhtymä, Ahvenanmaan maakunta, Ahvenanmaan maakunnan kunta tai kuntayhtymä, seurakunta, seurakuntayhtymä, Kansaneläkelaitos tai Suomen Pankki, osakeyhtiölaissa tarkoitettu julkinen osakeyhtiö, valtion liikelaitos tai sen kokonaan omistama yhtiö, kunnan tai kuntayhtymän kokonaan omistama yksityisoikeudellinen yhteisö tai yhtiö taikka vastaava ulkomainen yhteisö tai yritys. Vastaavasti tilaaja voisi jättää selvitykset pyytämättä, jos luottamukseen on tähän rinnastettava syy.

Lain tavoitteiden kannalta on tarpeetonta, että näissä tilanteissa sovellettaisiin pakollista selvitysvelvollisuutta. Tilaaja voi kuitenkin aina halutessaan pyytää kyseisiä selvityksiä.

Ehdotettu sääntely tarkoittaisi sitä, että jatkossa rakentamistoiminnassa ei voisi jättää pyytämättä laissa tarkoitettuja selvityksiä sillä perusteella, että sopimuspuolen toiminta on vakiintunutta tai tilaajan ja sopimuspuolen sopimussuhde on vakiintunut.

**9 §. Laiminlyöntimaksu.** Pykälän 1 momentin mukaan tilaaja on velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksua, jos tilaaja on laiminlyönyt 5 §:ssä tarkoitettua selvitysvelvollisuuden. Koska rakentamistoiminnassa sovellettavasta selvitysvelvollisuudesta säädettäisiin uudessa 5 a §:ssä, laiminlyöntimaksua koskevan pykälän 1 momentin 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä viitattaisiin 5 §:n ohella myös 5 a §:ään.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, jossa viitattaisiin rakentamistoiminnassa sovellettavaksi tulevaan 9 a §:ään korotetusta laiminlyöntimaksusta. Laiminlyöntimaksun osalta rakentamistoiminnassa sovellettaisiin jatkossa 9 §:n 1 momentin 1 kohtaa ja 9 a §:ssä säädettäisiin korotetusta laiminlyöntimaksusta, jota sovellettaisiin 9 §:n 2 ja 3 kohdan sijasta. Säännös olisi informatiivinen.

**9 a §. Korotettu laiminlyöntimaksu rakentamistoiminnassa.** Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin korotetusta laiminlyöntimaksusta. Tilaaja olisi 1 momentin mukaan velvollinen maksamaan korotettua laiminlyöntimaksua, jos tilaaja olisi toiminut 9 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

Yleensä säännöksen kaltainen toiminta rakentamistoiminnassa liittyy suunnitelmalliseen lainsäädännön kiertämiseen. Säännös koskisi lähinnä tapauksia, joissa tilaaja on tehnyt sopimuksen liiketoimintakiellossa olevan tahon kanssa tai joissa tilaaja osoittaa selvää ja yleisen elämäkokemuksen mukaan havaittavaa välinpitämättömyyttä siitä, että hänen sopimuspuolensa ei noudata velvoitteitaan. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi se, että tilaaja on voinut käsittää sopimustarjouksesta, että työtä ei voida tarjotulla hinnalla tehdä sopimuksenmukaisen työtuloksen aikaansaamiseksi siten, että sopimuspuoli työnantajana huolehtii myös verojen tilittamisestä sekä työnantajan sosiaaliturvavakuutusten ja vähimmäispalkkojen maksamisesta kaikille työtuloksen aikaansaamiseen tarvit-

taville työntekijöille. Korotetun laiminlyöntimaksun suuruudesta säädettäisiin 2 momentissa. Korotettu laiminlyöntimaksu olisi vähintään 16 000 euroa ja enintään 50 000 euroa.

Korotetun laiminlyöntimaksun suuruutta määrättäessä olisi otettava huomioon tilaajan ja tämän sopimuspuolen välisen sopimuksen arvo ja saavutettava hyöty, menettelyn toistuvuus, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet. Tästä säädettäisiin 3 momentissa. Arvio perustuisi kokonaisarvioon teon moitittavuudesta ja tavoitellusta hyödystä. Mikäli säännöksen soveltaminen johtaisi kohtuuttomaan lopputulokseen, voitaisiin vähimmäismäärä alittaa 9 §:n 4 momentissa säädetyillä edellytyksillä.

Laiminlyöntimaksun kohtuullistamisen osalta pykälässä viitattaisiin voimassa olevaan 9 §:n 4 momenttiin. Laiminlyöntimaksu voitaisiin jättää määräämättä tai määrätä maksettavaksi vähimmäismäärää pienempänä, jos se katsottaisiin olosuhteet huomioon ottaen kohtuulliseksi. Laiminlyöntimaksun vähimmäismäärän alittaminen tai määräämättä jättäminen voisi tulla kyseeseen esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa tilaaja on todistettavasti ja riittävällä tavalla pyrkinyt selvittämään sopimuskumppanin taustoja ja liiketoimintakiellon olemassaoloa, mutta ennen sopimuksen tekoa sopijapuolelle määrätty liiketoimintakiello on jäänyt havaitsematta sen vuoksi, että liiketoimintakielloa ei vielä näkynyt tilaajan hankkimassa kaupparekisteriotteessa.

Edellä kuvattuja tilanteita voi syntyä, koska tilaajavastuulain mukaan riittää, että hankittu kaupparekisteriote on enintään kolme kuukautta vanha. Tieto liiketoimintakiellosta ilmenee yleensä kaupparekisterioteesta, johon liiketoimintakiellot päivitetään Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämästä liiketoimintakieltorekisteristä. On kuitenkin mahdollista, että liiketoimintakiellot eivät välity tuomioistuimesta liiketoimintakieltorekisteriin ja sieltä edelleen kaupparekisteriin välittömästi sen jälkeen, kun liiketoimintakiello on tullut voimaan. Näin ollen tilaajalla voi olla enintään kolme kuukautta vanha ja puhdas kaupparekisteriote, vaikka sopimuskumppani olisi sopimuksentekohetkellä liiketoimintakiellossa.

**9 b §.** *Laiminlyöntimaksun rahamäärän tarkistaminen.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan 9 a §:n mukaisesti laiminlyöntimaksun rahamäärän korottamisesta. Säännökseen lisättäisiin korotetun laiminlyöntimaksun enimmäis- ja vähimmäismäärän tarkistaminen.

## 1.2 Laki julkisista hankinnoista

**49 §.** *Hankintasopimuksen erityisehdot.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti. Sen mukaan jatkossa rakentamistoiminnassa kaikilla hankintayksiköllä olisi velvollisuus lisätä tarjouskilpailun voittajaksi valitun yksityisen työnantajan kanssa tekemäänsä urakkasopimukseen ennen sopimuksen allekirjoittamista lauseke, jonka mukaan sopimukseen liittyvissä työsuhteissa on noudatettava vähintään niitä työsuhteen vähimmäisehtoja, joita Suomen lain ja työehtosopimusmääräysten mukaan on noudatettava samanlaatuisessa työssä.

Rakentamistoiminnassa urakkasopimukseen lisättävän lain noudattamista koskevan velvoitteen osalta ei ole perusteltua tehdä eroa valtion tai kunnan hankintojen välillä tai niitä tekevien eri hankintayksiköiden välillä. Voimassa oleva 2 momentti koskee valtion keskushallintoviranomaisen kaikkia hankintoja ja uusi 3 momentti koskisi muiden hankintalain tarkoittamien hankintayksiköiden tilaajavastuulain 2 §:ssä tarkoitettua rakentamistoimintaa koskevia urakkasopimuksia.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 3.12.2009 T 3482 todennut muun muassa, että markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluu julkisista hankinnoista annetun lain 76 §:n nojalla käsitellä hakemuksia, joissa on kysymys siitä, onko hankinnassa menetelty mainitun lain tai sen nojalla annettujen säännösten, Euroopan yhteisön lainsäädännön taikka Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevan sopimuksen vastaisesti. Julkisista hankinnoista annetussa laissa on säädetty siitä menettelystä, jonka perusteella hankintapäätös ja hankintasopimus tehdään. Jätehuollon organisoiminen, tarjouskilpailun perusteella syntyneiden velvoitteiden noudattaminen ja mahdollisten sopimusrikkomusten seuraamukset eivät kuulu julkisista hankinnoista annetun lain soveltamisalaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön mukaan hankintalaki ei sääntele hankintasopimusten rikkomuksia, eikä markkinaoikeuden toimivaltaan kuulu sopimusrikkomusten tulkinta. Momentissa mainitun lausekkeen rikkomisen seuraamukset määräytyvät sopimusoikeudellisin perustein. Ensinäkin seuraamus voi perustua suoraan sopimusmääräykseen. Sopimukseen voidaan ottaa sopimusehdon tehosteeksi sopimussakko, joka tulee maksettavaksi sopimuspuolen rikkoessa sopimusehtoa. Toiseksi yleisten sopimusoikeudellisten periaatteiden mukaan hankintayksiköllä voi olla oikeus vaatia oikean suorituksen täyttämistä, hinnanalennusta tai sopimuksen purkamista. Näihin voidaan yhdistää myös vahingonkorvausvaatimus.

Hankintalaki sääntelee hankintayksikön toimintaa, eikä siinä voida asettaa velvoitteita yksittäisten yritysten välisille sopimuksille. Hankintayksikkö voi kuitenkin sopimustoiminnassaan edellyttää esimerkiksi, että tarjouskilpailun voittanut ottaa omiin alihankintasopimuksiinsa pykälän 2 ja 3 momenttia vastaavan lausekkeen.

Muutoksen tarkoituksena on tarjota hankintayksiköille välineitä sopimuskuompanin luotettavuuden varmistamiseksi.

## 2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2012.

## 3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Koska esityksessä ehdotetaan säädettäväksi rakentamistoimintaa koskevasta laajennetusta tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja toisaalta korotetusta laiminlyöntimaksusta, ehdotettua sääntelyä on tarpeen arvioida perustuslain kannalta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 37/2010 vp) mukaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös koskee vain ihmisiä. Lisäksi perustuslakivaliokunta on todennut, että yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta ei johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Perustuslakivalio-

kunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, etteivät erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi.

Rakentamistoiminnan osalta ehdotetaan säädettäväksi korotettu laiminlyöntimaksu eräissä tilaajavastuulain rikkomistilanteissa. Lisäksi selvitysvelvollisuuden sisältö olisi jatkossa laajempi ja selvitysvelvollisuus olisi toteutettava entistä useammassa tilanteessa. Säännökset koskisivat kaikkia tilaajia, jotka tekevät rakentamista tai rakentamiseen liittyvää korjaus-, hoito- ja kunnossapitotoimintaa koskevan alihankintasopimuksen tai työvoiman vuokraussopimuksen.

Laiminlyöntimaksu tilaajavastuulain rikkomisesta olisi jatkossa rakentamistoiminnan osalta osassa tapauksia korkeampi kuin muussa lain piiriin kuuluvassa sopimustoiminnassa. Koska sääntely tulisi sovellettavaksi samalla tavoin kaikkiin sellaisiin yrityksiin, jotka tekevät lain soveltamispiiriin kuuluvan rakentamistoimintaa koskevan sopimuksen, kysymys ei ole eri yritysten tai

toimialojen perusteettomasta eri asemaan asettamisesta.

Korkeammat seuraamusmaksut rakentamistoiminnassa ovat perusteltuja toimintaan liittyvän harmaan talouden yleisyyden, yritysten verkostoituneisuuden ja alihankintojen yleisyyden vuoksi. Korotetut seuraamukset koskisivat tilanteita, jossa yritykset vähintäänkin edistävät harmaata taloutta, eivätkä ne näin ollen olisi kohtuuttomia. Sääntelyllä pyritään estämään sitä, että yritys voisi saada kilpailuedun lakiin ja sopimukseen perustuviin velvoitteiden laiminlyönnillä rehellisin keinoin toimiviin yrityksiin nähden.

Lakiehdotus ei sisällä perustuslain kannalta ongelmallisia perusoikeusrajoituksia tai muita valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä. Sen vuoksi on perusteltua katsoa, että esitykseen sisältyvät lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

## 1.

**Laki****tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) 2 §:n 2 momentin johdantokappale, 5 §:n 1 momentin 1 kohdan suomenkielinen sanamuoto ja 2 kohta, 9 §:n 1 momentti ja 9 a §, sellaisena kuin niistä on 9 a § laissa 1052/2010, sekä

*lisätään* 5 §:ään uusi 7 momentti, lakiin uusi 5 a §, 9 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1052/2010, uusi 5 momentti ja lakiin uusi 9 b § seuraavasti:

## 2 §

*Soveltamisala*

Rakentamisessa ja rakentamiseen liittyvässä korjaus-, hoito- ja kunnossapitotoiminnassa (*rakentamistoiminta*) lakia sovelletaan:

## 5 §

*Tilaajan selvitysvelvollisuus*

Ennen kuin tilaaja tekee sopimuksen vuokratun työntekijän käytöstä tai alihankintasopimukseen perustuvasta työstä, tilaajan on pyydettävä sopimuspuolelta ja tämän on annettava tilaajalle:

1) selvitys siitä, onko yritys merkitty ennakkoperintälain (1118/1996) mukaiseen ennakkoperintärekisteriin ja työnantajarekisteriin sekä arvonlisäverolain (1501/1993) mukaiseen arvonlisäverovelvollisten rekisteriin;

2) kaupparekisteriote tai kaupparekisteristä muutoin saadut kaupparekisteriotetta vastaavat tiedot;

Rakentamistoimintaan liittyvästä tilaajan selvitysvelvollisuudesta säädetään 5 a §:ssä.

## 5 a §

*Rakentamistoimintaan liittyvä tilaajan selvitysvelvollisuus*

Mitä 5 §:ssä säädetään tilaajan selvitysvelvollisuudesta, sovelletaan myös rakentamistoimintaan liittyvään tilaajaan. Rakentamistoimintaan liittyvä tilaaja ei kuitenkaan vapaudu selvitysvelvollisuudesta mainitun pykälän 4 momentin 2 ja 3 kohdan perusteella eikä niissä tarkoitettuun syyhyn rinnastettavan syyn perusteella. Rakentamistoimintaan liittyvällä tilaajalla on mainitun pykälän 1 momentissa säädetyn lisäksi oltava todistus siitä, että sopimuspuoli on ottanut tapaturmavakuutuslaissa (608/1948) tarkoitetun vakuutuksen.

## 9 §

*Laiminlyöntimaksu*

Tilaaja on velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksua, jos tilaaja on:

1) laiminlyönyt 5 tai 5 a §:ssä tarkoitetun selvitysvelvollisuuden;

2) tehnyt sopimuksen tässä laissa tarkoitettua työstä liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) mukaiseen liiketoimintakieltoon määrätyn elinkeinonharjoittajan kanssa tai yrityksen kanssa, jonka yhtiömies taikka hallituksen jäsen tai toimitusjohtaja

taikka muussa siihen rinnastettavassa asemassa oleva henkilö on määrätty liiketoimintakieltoon; taikka

3) tehnyt tässä laissa tarkoitetun sopimuksen, vaikka hänen on täytynyt tietää, että sopimuksen toisella osapuolella ei ole tarkoitus täyttää sopimuspuolena ja työnantajana lakisääteisiä velvoitteitaan.

Rakentamistoimintaan liittyvästä tilaajan velvollisuudesta maksaa laiminlyöntimaksua 1 momentin 2 ja 3 kohdan perusteella säädetään 9 a §:ssä.

#### 9 a §

##### *Korotettu laiminlyöntimaksu rakentamistoiminnassa*

Rakentamistoimintaan liittyvä tilaaja on velvollinen maksamaan korotettua laiminlyöntimaksua, jos tilaaja on toiminut 9 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Korotettu laiminlyöntimaksu on vähintään 16 000 euroa ja enintään 50 000 euroa.

Korotettua laiminlyöntimaksua määrättäessä on otettava huomioon tilaajan ja tämän sopimuspuolen välisen sopimuksen arvo ja saavutettava hyöty, toistuvuus, suunnitelmallisuus sekä muut olosuhteet.

Mitä 9 §:n 4 momentissa säädetään laiminlyöntimaksusta, sovelletaan myös korotettuun laiminlyöntimaksuun.

#### 9 b §

##### *Laiminlyöntimaksun rahamäärän tarkistaminen*

Edellä 9 ja 9 a §:ssä säädetyn laiminlyöntimaksun enimmäis- ja vähimmäismäärää tarkistetaan rahanarvon muutosta vastaavasti kolmivuotiskausittain valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

## 2.

**Laki****julkisista hankinnoista annetun lain 49 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*lisätään* julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 49 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

49 §

*Hankintasopimuksen erityisehdot*

-----  
Mitä 2 momentissa säädetään valtion keskushallintoviranomaisen velvollisuudesta, sovelletaan myös silloin, kun muu hankintayksikkö tekee urakkasopimuksen tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain

(1233/2006) 2 §:ssä tarkoitettusta rakentamistoiminnasta.

-----  
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Jos hankintamenettely on aloitettu ennen tämän lain voimaantuloa, hankintaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 22 päivänä maaliskuuta 2012

**Pääministeri****JYRKI KATAINEN**Työministeri *Lauri Ihalainen*

*Liite  
Rinnakkaistekstit*

# 1.

## Laki

### tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) 2 §:n 2 momentin johdantokappale, 5 §:n 1 momentin 1 kohdan suomenkielinen sanamuoto ja 2 kohta, 9 §:n 1 momentti ja 9 a §, sellaisena kuin niistä on 9 a § laissa 1052/2010, sekä

*lisätään* 5 §:ään uusi 7 momentti, lakiin uusi 5 a §, 9 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1052/2010, uusi 5 momentti ja lakiin uusi 9 b § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

2 §

2 §

*Soveltamisala*

*Soveltamisala*

Rakentamisessa ja rakentamiseen liittyvässä korjaus-, hoito- ja kunnossapitotoiminnassa lakia sovelletaan:

Rakentamisessa ja rakentamiseen liittyvässä korjaus-, hoito- ja kunnossapitotoiminnassa (**rakentamistoiminta**) lakia sovelletaan:

5 §

5 §

*Tilaajan selvitysvelvollisuus*

*Tilaajan selvitysvelvollisuus*

Ennen kuin tilaaja tekee sopimuksen vuokratun työntekijän käytöstä tai alihankintasopimukseen perustuvasta työstä, tilaajan on pyydettävä sopimuspuolelta ja tämän on annettava tilaajalle:

1) selvitys siitä, onko yritys merkitty ennakkoperintälain (1118/1996) mukaiseen ennakkoperintärekisteriin ja työnantajarekisteriin sekä arvonlisäverolain (1501/1993) mukaiseen arvonlisävelvollisten rekisteriin;

2) kaupparekisteriote;

Ennen kuin tilaaja tekee sopimuksen vuokratun työntekijän käytöstä tai alihankintasopimukseen perustuvasta työstä, tilaajan on pyydettävä sopimuspuolelta ja tämän on annettava tilaajalle:

1) selvitys siitä, onko yritys merkitty ennakkoperintälain (1118/1996) mukaiseen ennakkoperintärekisteriin ja työnantajarekisteriin sekä arvonlisäverolain (1501/1993) mukaiseen *arvonlisävelvollisten* rekisteriin;

2) kaupparekisteriote *tai kaupparekisteristä muutoin saadut kaupparekisteriotetta vastaavat tiedot*;

*Rakentamistoimintaan liittyvästä tilaajan selvitysvelvollisuudesta säädetään 5 a §:ssä.*

5 a §

*Rakentamistoimintaan liittyvä tilaajan selvitysvelvollisuus*

*Mitä 5 §:ssä säädetään tilaajan selvitysvelvollisuudesta, sovelletaan myös rakentamistoimintaan liittyvään tilaajaan. Rakentamistoimintaan liittyvä tilaaja ei kuitenkaan vapaudu selvitysvelvollisuudesta mainitun pykälän 4 momentin 2 ja 3 kohdan perusteella eikä niissä tarkoitettuun syyhyn rinnastettavan syy perusteella. Rakentamistoimintaan liittyvällä tilaajalla on mainitun pykälän 1 momentissa säädetyn lisäksi oltava todistus siitä, että sopimuspuoli on ottanut työtapa-turvavakuutuksen.*

9 §

*Laiminlyöntimaksu*

Tilaaja on velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksua, jos tilaaja on:

1) laiminlyönyt 5 §:ssä tarkoitetun selvitysvelvollisuuden;

2) tehnyt sopimuksen tässä laissa tarkoitetusta työstä liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) mukaiseen liiketoimintakieltoon määrätyn elinkeinonharjoittajan kanssa tai yrityksen kanssa, jonka yhtiömies taikka hallituksen jäsen tai toimitusjohtaja taikka muussa siihen rinnastettavassa asemassa oleva henkilö on määrätty liiketoimintakieltoon; taikka

3) tehnyt 2 kohdassa tarkoitetun sopimuksen, vaikka hänen on täytynyt tietää, että sopimuksen toisella osapuolella ei ole tarkoitus täyttää sopimuspuolena ja työnantajana lakisääteisiä velvoitteitaan.

9 §

*Laiminlyöntimaksu*

Tilaaja on velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksua, jos tilaaja on:

1) laiminlyönyt 5 tai 5 a §:ssä tarkoitetun selvitysvelvollisuuden;

2) tehnyt sopimuksen tässä laissa tarkoitetusta työstä liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) mukaiseen liiketoimintakieltoon määrätyn elinkeinonharjoittajan kanssa tai yrityksen kanssa, jonka yhtiömies taikka hallituksen jäsen tai toimitusjohtaja taikka muussa siihen rinnastettavassa asemassa oleva henkilö on määrätty liiketoimintakieltoon; taikka

3) tehnyt tässä laissa tarkoitetun sopimuksen, vaikka hänen on täytynyt tietää, että sopimuksen toisella osapuolella ei ole tarkoitus täyttää sopimuspuolena ja työnantajana lakisääteisiä velvoitteitaan.

*Rakentamistoimintaan liittyvästä tilaajan velvollisuudesta maksaa laiminlyöntimaksua 1 momentin 2 ja 3 kohdan perusteella säädetään 9 a §:ssä.*

Voimassa oleva laki

9 a §

*Laiminlyöntimaksun rahamäärän tarkistaminen*

Edellä 9 §:ssä säädetyn laiminlyöntimaksun enimmäis- ja vähimmäismäärää tarkistetaan rahanarvon muutosta vastaavasti kolmivuotiskausittain valtioneuvoston asetuksella.

9 a §

*Korotettu laiminlyöntimaksu rakentamistoiminnassa*

*Rakentamistoimintaan liittyvä tilaaja on velvollinen maksamaan korotettua laiminlyöntimaksua, jos tilaaja on toiminut 9 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla.*

*Korotettu laiminlyöntimaksu on vähintään 16 000 euroa ja enintään 50 000 euroa.*

*Korotettua laiminlyöntimaksua määrättäessä on otettava huomioon tilaajan ja tämän sopimuspuolen välisen sopimuksen arvo ja saavutettava hyöty, toistuvuus, suunnitelmallisuus sekä muut olosuhteet.*

*Mitä 9 §:n 4 momentissa säädetään laiminlyöntimaksusta, sovelletaan myös korotettuun laiminlyöntimaksuun.*

9 b §

*Laiminlyöntimaksun rahamäärän tarkistaminen*

*Edellä 9 ja 9 a §:ssä säädetyn laiminlyöntimaksun enimmäis- ja vähimmäismäärää tarkistetaan rahanarvon muutosta vastaavasti kolmivuotiskausittain valtioneuvoston asetuksella.*

\_\_\_\_\_

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .*

\_\_\_\_\_

## 2.

**Laki****julkisista hankinnoista annetun lain 49 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
lisätään julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 49 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

49 §

49 §

*Hankintasopimuksen erityisehdot*

*Hankintasopimuksen erityisehdot*

Mitä 2 momentissa säädetään valtion keskushallintoviranomaisen velvollisuudesta, sovelletaan myös silloin, kun muu hankintayksikkö tekee urakkasopimuksen tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) 2 §:ssä tarkoitetusta rakentamistoiminnasta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Jos hankintamenettely on aloitettu ennen tämän lain voimaantuloa, hankintaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.