

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 11/2012 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä sekä julkisista hankinnoista annetun lain 49 §:n muuttamisesta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 27 päivänä maaliskuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä sekä julkisista hankinnoista annetun lain 49 §:n muuttamisesta (HE 18/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri, varatuomari Jan Hjelt, työ- ja elinkeinoministeriö
- tutkijatohtori, oikeustieteen tohtori Juha Lavapuro
- professori Pekka Lämsineva
- professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

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

Esityksessä ehdotetaan tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annettuun lakiin lisättäväksi rakentamistoimintaa koskevat erityissäännökset, joilla tehostettaisiin lain toimivuutta sekä tarjottaisiin tilaajille paremmat mahdollisuudet

varmistaa sopimuskumppaneidensa luotettavuutta.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2012.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa yksinomaan rakentamistoimintaan kohdistuvaa sääntelyä arvioidaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Hallitus katsoo, että esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yhdenvertaisuus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (jäljempänä *tilaajavastuulaki*) ja julkisista hankinnoista annetun lain muuttamista eräiltä yksinomaan rakennustoimintaa koskevilta osin.

Rakentamistoimintaan liittyvällä tilaajalla on tilaajavastuulakiehdotuksen 5 a §:n perusteella muiden alojen tilaajiin verrattuna laajempi velvollisuus selvittää sopimuskumppaneidensa luotettavuutta ennen sopimuksen tekemistä vuokratun työntekijän käytöstä tai alihankintasopimukseen perustuvasta työstä. Rakennustoimintaan liittyvä tilaaja ei ensinnäkään vapaudu selvitysvelvollisuudesta sillä perusteella, että sopimuspuolen toiminta on vakiintunutta tai tilaajan ja sopimuspuolen sopimussuhdetta voidaan pitää vakiintuneena aikaisempien sopimussuhteiden johdosta. Toiseksi tällaisen tilaajan on myös varmistuttava siitä, että sopimuspuoli on ottanut työtapaturvavakuutuksen. Lisäksi rakentamistoimintaan liittyvä tilaaja on tilaajavastuulakiehdotuksen 9 a §:n perusteella velvollinen maksamaan korotettua laiminlyöntimaksua, jos tilaaja on tehnyt sopimuksen liiketoimintakiellossa olevan tahon kanssa tai tietoisena siitä, että sopimuksen toisella osapuolella ei ole tarkoitus täyttää sopimuspuolena ja työnantajana lakisääteisiä velvoitteitaan. Laiminlyöntimaksun minimimäärä on muihin aloihin verrattuna kymmenkertainen ja maksimimäärä noin kolminkertainen.

Sääntelyssä on kysymys rakentamistoiminnan erityiskohtelusta, sillä ehdotetut säännökset eivät koske muita elinkeinotoiminnan aloja. Käytännössä sääntely merkitsee sitä, että rakennustoiminnalle asetetaan muihin aloihin verrattuna korkeampia selvitysvaatimuksia ja korotettuja laiminlyöntimaksuja. Tällaista sääntelyä on arvioitava perustuslain 6 §:n 1 momenttiin sisältyvän yleisen yhdenvertaisuussäännöksen kanalta.

Ehdotettu sääntely koskee tilaajavastuulain 3 §:n perusteella ainoastaan oikeushenkilöitä. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että perustuslain yhdenvertaisuussäännös puolestaan koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi valiokunnan mielestä kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on sitä vähäisempää, mitä etäisempi tämä yhteys on (vrt. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I). Oikeushenkilöihin kohdistuvan sääntelyn arvioinnissa on joka tapauksessa otettava korostetusti huomioon se perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneesti mainittu seikka, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johdeta tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyritäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (vrt. esim. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I, PeVM 11/2009 vp, s. 2/I ja PeVL 59/2002 vp, s. 2/II). Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (vrt. esim. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2/II).

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan harmaan talouden haittojen lisääntyneen erityisesti rakennusosalalla. Tilaajan laajennettu selvitysvelvollisuus ja korkeammat seuraamusmaksut ovat esityksen mukaan perusteltuja rakennustoimintaan liittyvän harmaan talouden yleisyyden, yritysten verkostoitumisen sekä alihankintojen yleisyyden vuoksi. Perustuslakivaliokunta katsoo, että rakennusosalalla toimiville elinkeinonharjoittajille korkeampia vaatimuksia asettava sääntely ei näiden seikkojen vuoksi muodostu mielivaltaiseksi eikä erottelu laiminlyöntimaksun moninkertaisuudesta huolimatta ole kohtuutonta. Erotteleva oikeushenkilöihin kohdistuva sääntely kuuluu siten selvästi lainsäätäjän normaalin harkintavallan piiriin. Valiokunta huomauttaa kuitenkin, ettei harmaa talous ole yksinomaan rakennusalan ongelma, minkä vuoksi valtioneuvoston on jatkossa syytä harki-

ta vastaavan sääntelyn ulottamista myös muille harmaan talouden haitoista korostetusti kärsiville elinkeinotoiminnan aloille.

Laiminlyöntimaksu

Tilaajavastuulakiehdotuksen 9 §:n mukainen laiminlyöntimaksu on sellainen rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus, jonka perustuslakivaliokunta on valtiosääntöoikeudellisesti rinnastanut rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Tällaisen hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi määriteltävä seuraamuksen ja sen suuruuden perusteista ja oikeusturvasta (ks. PeVL 57/2010 vp, s. 2/II ja siinä viitatuksi valiokunnan lausunnot).

Ehdotettu laiminlyöntimaksua koskeva sääntely täyttää pääsääntöisesti edellä mainitut vaatimukset. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin 2 kohtaan, jonka nojalla tilaaja on velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksua, jos tilaaja on tehnyt sopimuksen liiketoimintakiellosta annetun lain mukaiseen liiketoimintakielloon määrätyn elinkeinonharjoittajan kanssa tai yrityksen kanssa, jonka yhtiömies taikka hallituksen jäsen tai toimitusjohtaja taikka muussa siihen rinnastettavassa asemassa oleva henkilö on määrätty liiketoimintakielloon. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan on kuitenkin mahdollista, ettei tilaaja välttämättä saa tietoa liiketoimintakiellosta, vaikka tilaaja olisikin toiminut selvittämisvelvoitteensa mukaisesti. Tämä voi johtua

paitsi siitä, että tilaajavastuulain mukaan riittää, että hankittu kaupparekisteriote on enintään kolme kuukautta vanha, myös siitä, ettei tieto liiketoimintakiellosta ole välittynyt tuomioistuimesta liiketoimintakieltorekisteriin ja sieltä edelleen kaupparekisteriin välittömästi sen jälkeen, kun liiketoimintakiello on tullut voimaan. Tilaa- ja olisi kuitenkin näissäkään tilanteissa velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksun, joka lakiehdotuksen 9 a §:n perusteella tulisi maksaa rakennustoiminnassa korotettuna. Näihin tilanteisiin sovellettaisiin hallituksen esityksen perustelujen mukaan voimassa olevan tilaa- ja vastuulain 9 §:n 4 momentin kohtuullistamissäännöstä.

Edellä mainitun kaltaisen tilanteen mahdollisuus merkitsee, että tilaajalla voi olla velvollisuus maksaa laiminlyöntimaksu, vaikka tämä olisi toiminut täysin velvoitteidensa mukaisesti. Kohtuullistamismahdollisuudesta huolimatta sääntely jää perustuslain 2 §:n 3 momentin täsmällisyys- ja oikeusturvavaatimuksen kannalta aukolliseksi. Sääntelyä on tämän vuoksi syytä tarkistaa niin, että siitä käy selkeästi ilmi, ettei laiminlyöntimaksua voida lainkaan velvoittaa maksamaan, jos tilaaja ei edellä mainituista itsestään riippumattomista syistä ole saanut tietoa liiketoimintakiellosta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

PeVL 11/2012 vp — HE 18/2012 vp

Helsingissä 22 päivänä toukokuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Elisabeth Naucélér /r
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Tom Packalén /ps
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Raimo Piirainen /sd
	Tuija Brax /vihr	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Kalle Jokinen /kok	Tapani Tölli /kesk
	Pia Kauma /kok	vjäs. Kimmo Sasi /kok.
	Kimmo Kivelä /ps	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.