

TYÖELÄMÄ- JA TASA- ARVOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 12/2005 vp

Hallituksen esitys laiksi työturvallisuuslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 27 päivänä syyskuuta 2005 lähettänyt työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen työturvallisuuslain muuttamisesta (HE 143/2005 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Raila Kangasperko, työministeriö
- lainsäädäntöneuvos Ilari Hannula, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Tuomas Anttila, valtiovarainministeriö
- johtaja Leo Suomaa ja vanhempi hallitussihtööri Ari Pulkkinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- rikosylitarkastaja Sanna Palo, keskusrikospoliisi
- piiripäällikkö Markku Marjamäki, Uudenmaan työsuojelupiiri

- apulaisjohtaja Pekka Muinonen, Uudenmaan verovirasto
- rakennuttajainsinööri Hannu Huhtala, Suomen Kuntaliitto
- päälakimies Jorma Rusanen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- asiamies Jesper Eiskonen, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- asiamies, varatuomari Markus Äimälä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- työmarkkina-asiamies Merja Berglund, Suomen Yrittäjät ry
- II puheenjohtaja Kyösti Suokas, Rakennusliitto ry
- varatuomari Kim Kaskiaro, Rakennusteollisuus RT ry
- tulosryhmän johtaja Olavi Tikka, Suomen toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry
- johtava lakimies Helena Kinnunen, Suomen Kiinteistöliitto ry
- turvallisuuspäällikkö Jari Korpisaari ja pääluottamusmies Esko Kokkonen, SRV Yhtiöt Oyj, Kampin työmaa.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi työturvallisuuslakiin säännökset, joiden mukaan yhteistä rakennustyömaata johtavalla tai valvovalla rakennuttajalla olisi velvollisuus huolehtia

siitä, että rakennustyömaalla työskentelevillä on työmaalla liikkueessaan näkyvillä kuvallinen tunnistus, josta käy ilmi myös työnantaja. Huolehti-

misvelvollisuuden noudattamisen tehosteena olisi rangaistusuhka.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Joillakin suurilla rakennustyömailla vapaaehtoisesti käyttöön otetusta sähköisestä kulkulupajärjestelmästä on saatu erinomaisia kokemuksia sekä yritys- ja työturvallisuuden edistämisen että harmaan talouden torjunnan kannalta. Järjestelmästä voidaan tarvittaessa saada ajan tasalla olevat tiedot muun muassa työmaalla olevista yrityksistä ja niiden työntekijöistä sekä kunkin työntekijän pätevyydestä, työturvallisuus- ja ensiaputaidoista ja ulkomaisen työntekijän työskentelyoikeudesta. Sähköistä kulkulupajärjestelmää pidetään kuitenkin ainakin toistaiseksi liian raskaana toteutettavaksi pienemmillä rakennustyömailla.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan työturvallisuuslakiin lisättäväksi säännökset, joiden mukaan yhteistä rakennustyömaata johtavalla tai valvovalla rakennuttajalla olisi velvollisuus huolehtia siitä, että rakennustyömaalla työskentelevillä on työmaalla liikkeessaan näkyvillä kuvallinen tunniste, josta käy ilmi myös työnantaja. Perustelujen mukaan rakentaminen kattaisi talonrakentamisen, korjausrakentamisen ja erikoisurakoinnin, kuten LVI- ja sähkötyöt, sekä maa- ja vesirakentamisen. Laivanrakentaminen ei kuuluisi säännöksen piiriin. Samoin vain yhden työnantajan rakennustyömaat jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Valiokunta pitää tärkeänä, että yhteisillä rakennustyömailla otetaan käyttöön kuvalliset

tunnisteet ja helpotetaan näin työmaiden valvontaa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan telakoita koskeva selvitystyö on parhaillaan käynnissä asianomaisia työnantajia ja palkansaajia edustavien järjestöjen kesken. Valiokunta pitää tärkeänä, että selvitystyön tulosten pohjalta harkitaan, tulisiko säännös laajentaa koskemaan myös laivanrakentamista.

Rakennuttajien huolehtimisvelvoite

Rakennuttajien edustajat ovat kiinnittäneet valiokunnan huomiota siihen, että heillä ei käytännössä ole kovin hyviä mahdollisuuksia valvoa, että urakoitsijat ja näiden työntekijät noudattavat kuvatunnisteiden käyttöä koskevaa velvoitetta. He ovat myös esittäneet käsityksensä, että kuvallisiin tunnisteisiin liittyvän velvoitteen tulisi olla katkeamaton koko urakoinnin ketjussa. Tällöin rakennuttajat tilaajina ottaisivat vastuun omasta huolehtimisvelvoitteestaan sisällyttämällä vaatimuksen urakkasopimuksiin ja urakoitsijat olisivat vastuussa siitä, että heidän työntekijänsä käyttävät tunnisteita. Vastavalla tavalla kuin rakennuttajalle myös urakoitsijalle pitäisi tulla oman velvoitteensa rikkomista sakkorangaistus.

Työministeriö on vastineessaan todennut, että valmistelussa oli selkeä yksimielisyys siitä, että vastuuta ei voida jakaa, sillä silloin kukaan ei näyttäisi vastaavan mistään. Viitaten työministeriön lausuntoon ja lakiehdotuksen kolmikaanlaiseen valmisteluun valiokunta ei ehdota lakiehdotukseen lisättäväksi urakoitsijaa koskevia velvoitteita. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että hallitus seuraa, toteutuuko lakiehdotus tarkoitettulla tavalla ja aiheutuuko säännöksestä kohtuuttomia tilanteita, ja palaa asiaan, mikäli aihetta ilmenee.

Harmaan talouden talousrikollisuus ja pimeän ulkomaisen työvoiman käyttö

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden vuotuisiksi kokonaismääräksi on Suomessa arvioitu noin 5 miljardia euroa. Harmaasta taloudesta arvioidaan koituvan yhteiskunnalle verojen ja maksujen menetyksiä 2—2,5 miljardia euroa vuodessa. Epäsuoria yhteiskunnalle aiheutuvia vahinkoja voivat olla työntekijöiden epätasa-arvoisen kohtelun lisäksi esimerkiksi markkinoiden epävakauden aiheuttama taloudellinen turvattomuus ja työpaikkojen epävarmuus.

Arviot pimeän ulkomaisen työvoiman määrästä Suomessa vaihtelevat muutamasta sadasta kahteenkymmeneen tuhanteen. Arviointia vaikeuttaa se, että samat henkilöt saattavat käydä työssä Suomessa useita kertoja ja useilla eri työmailla.

Poliisin tekemät käytännön havainnot puoltavat näkemystä, että Suomessa työskentelee pimeästi useita tuhansia ulkomaalaisia henkilöitä. Käytännössä ainoa keino todentaa ulkomaalaisten pimeää työntekoa ovat eri työmaille tehtävät tarkastukset. Valvonnassa saadut tiedot tukevat arvioita, joiden mukaan ulkomaista pimeää työvoimaa käytetään eniten rakennus- ja palvelualoilla.

Valiokunta pitää harmaan talouden torjuntaa ja pimeän työvoiman käytön ehkäisemistä erittäin tärkeänä ja korostaa, että lainsäädäntöä tulee kehittää siten, että se helpottaa harmaaseen talouteen kohdistuvan valvonnan tehostamista.

Kulukulupien luettelointi

Valiokunnan asiantuntijakuulemisen yhteydessä tuli esiin näkemys, jonka mukaan erityisesti verohallinnon tarkastustoiminnan ja harmaan talouden ehkäisyn kannalta olisi eduksi, jos lakiehdotusta täydennettäisiin siten, että rakennuttajalla olisi velvollisuus huolehtia paitsi kulukulupien olemassaolosta myös siitä, että myönnettyistä kulkuluvista pidetään ajantasaista luetteloa, jota säilytetään samojen periaatteiden mukaan kuin palkkakirjanpitoa.

Asiasta antamassaan vastineessa työministeriö ei pitänyt kulkulupien luettelointivelvollisuutta tarpeellisenä. Työministeriön lausunnon mukaan ehdotuksen rakenne on seuraava: "Rakennuttaja ottaa sopimustoiminnassaan huomioon sen eli huolehtii siitä, että koko alihankintaketjussa kukin yksittäinen työnantaja antaa tunnisteiden yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevälle työntekijälle tai itsenäinen työnsuorittaja hankkii itselleen ko. tunnisteiden. Rakennustyön turvallisuudesta annetun valtioneuvoston päätöksen (629/1944, muutettuna valtioneuvoston asetus 426/2004) 10 §:n 3 momentin mukaan päätoteuttajan on varmistettava tarpeellisin toimenpitein, että sillä on tiedossaan työmaalla työskentelevät työntekijät ja itsenäiset työnsuorittajat ja että perehdyttämistä varten on tarpeelliset tiedot. Työnantajien on annettava työntekijöistä ja itsenäisten työnsuorittajien omalta osaltaan tarpeelliset tiedot työmaalla työskentelystä päätoteuttajan tietoon. Lähetetyistä työntekijöistä annettua lakia (1146/1999) on lisäksi ehdotettu muutettavaksi (HE 142/2005 vp) siten, että lähetettyjen työntekijöiden tiedot ovat Suomessa olevalla lähettävän työnantajan edustajalla, jolloin ne ovat helpommin päätoteuttajan saatavissa. Kun halutaan tarkastaa työmaalla työskentelevä työntekijä, niin tunnisteiden tiedot voidaan verrata toteuttajan listaan. Säännös on siten jo suhteutettuna voimassa oleviin säännöksiin nähden aukoton."

Viitaten edellä esitettyyn työministeriön lausuntoon valiokunta ei ehdota lakiehdotusta tältä osin muutettavaksi. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että hallitus seuraa, miten lakiehdotuksen tavoitteet harmaan talouden torjunnasta toteutuvat, ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin kulkulupien luettelointia koskevien säännösten lisäämiseksi lakiin.

Rangaistussäännös

Oikeusministeriön edustajan valiokunnalle antamassa lausunnossa on pidetty lakiehdotukseen ehdotetun rangaistussäännöksen kirjoittamista-paa laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisenä, koska ehdotetuista säännöksistä ei selkeästi

ilmene, keihin rikosoikeudellinen vastuu ulottuu ja mitä tekoja se koskee. Lausunnon mukaan rakennuttaja määritellään 52 a §:n perusteluissa eri tavalla kuin 7 §:n 2 kohdassa. Käsitteiden epäyhtenäisen käytön seurauksena jää epäselväksi, keihin rangaistusvastuu ulottuu.

Lausunnon mukaan lakiehdotuksen 52 a §:n säännös jättää avoimeksi sen, minkälaisia toimia rakennuttajalta edellytetään, jotta huolehtimisvelvollisuus tulisi täytetyksi. Kirjoittamista viittaa siihen, että yhdenkin työntekijän esiintyminen työmaalla ilman tunnistetta voisi olla riittävä rangaistuksen tuomitsemiseen. Lausunnonossa katsotaan, että rangaistussäännöstä voitaisiin täsmentää lisäämällä siihen huolehtimisvastuuta kuvaava säännös esimerkiksi seuraavasti: "tekemissään sopimuksissa tai muutoin käytettävissään olevin keinoin huolehdittava".

Valiokunta on pyytänyt työministeriötä yhteistyössä oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön edustajien kanssa valmistelemaan ehdotuksen lakiehdotuksen korjaamiseksi siten, että edellä esitetty rangaistussäännöksen kirjoittamistapaan liittyvät ongelmat poistuisivat. Ministeriöiden edustajien yhteisen korjausehdotuksen mukaisesti valiokunta ehdottaa muutoksia rangaistussäännökseen ja lain 7 §:n 2 kohtaan.

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

työturvallisuuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 23 päivänä elokuuta 2002 annetun työturvallisuuslain (738/2002) 7 §:n 2 kohta ja 63 §:n 2 momentti ja
lisätään lakiin uusi 52 a § (poist.) seuraavasti:

7 § (Uusi)

Muu lain soveltaminen

Yksityiskohtaiset perustelut

Johtolause. Lakiehdotukseen tehtävien muutosten johdosta johtolauseetta ehdotetaan muutettavaksi siten, että lain 7 §:n 2 kohta ja 63 §:n 2 momentti muutetaan ja 63 §:n 1 momentin 7 kohdan lisäys poistetaan.

7§. Muu lain soveltaminen. Edellä yleisperusteluissa esittämänsä viitaten valiokunta ehdottaa, että pykälän 2 kohtaan lisätään viittaus 52 a §:ään.

63 §. Työturvallisuusrikkomus. Edellä yleisperusteluissa esittämänsä viitaten valiokunta ehdottaa, että pykälän 1 momentin 7 kohtaan ehdotettua säännöstä täsmennetään ja se siirretään pykälän 2 momenttiin. Samalla ehdotetaan, että voimassa olevan lain mukainen 2 momentin alkuosa muutetaan rangaistussäännösten uutta kirjoittamistapaa vastaavaksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Tätä lakia sovelletaan myös:

2) yhteisellä rakennustyömaalla pääurakoitsijaan, rakennuttajaan tai muuhun henkilöön, joka

johtaa tai valvoo rakennushanketta, siten kuin 52 ja 52 a §:ssä säädetään;

52 a §
(Kuten HE)

63 §

Työturvallisuusrikkomus

(1 mom. poist.)

Työturvallisuusrikkomuksesta tuomitaan myös

1) henkilö, joka luvattomasti tai ilman pätevää syytä tahallaan tai huolimattomuudesta

poistaa tai turmelee tapaturman tai sairastumisen vaaran välttämiseksi tarkoitetun laitteen taikka ohje- tai varoitusmerkinnän, tai

2) 52 a §:ssä tarkoitettu henkilö, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö huolehtia tekemissään sopimuksissa tai muutoin käytettävissään olevin keinoin yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevän henkilön tunnistetta koskevasta mainitussa pykälässä säädetystä velvollisuudesta. (Uusi)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jukka Gustafsson /sd
vpj. Anne Holmlund /kok
jäs. Sari Essayah /kd
Roger Jansson /r
Anneli Kiljunen /sd
Esa Lahtela /sd
Riikka Moilanen-Savolainen /kesk
Markus Mustajärvi /vas

Terhi Peltokorpi /kesk
Leena Rauhala /kd
Jukka Roos /sd
Tero Rönni /sd
Arto Satonen /kok
Kimmo Tiilikainen /kesk
Jaana Ylä-Mononen /kesk
vjäs. Matti Kauppila /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.