

TYÖELÄMÄ- JA TASA- ARVOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2012 vp

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 27 päivänä maaliskuuta 2012 lähettänyt työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi tilaajan selvitysvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä sekä julkisista hankinnoista annetun lain 49 §:n muuttamisesta (HE 18/2012 vp).

Lakialoite

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä — lakialoitteen LA 27/2011 vp: Laki tilaajan selvitysvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain 9 §:n muuttamisesta (Ruohonen-Lerner, Pirkko /ps), joka on lähetetty valiokuntaan 2 päivänä marraskuuta 2011.

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta ja tarkastusvaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (PeVL 11/2012 vp, TrVL 3/2012 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntösihteeri Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Jan Hjelt, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitussihteeri Tapani Aaltela, sosiaali- ja terveysministeriö
- tarkastaja Mikko Vanninen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- tarkastaja Kristiina Linna, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue
- asiamies, varatuomari Markus Äimälä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- ekonomisti Erkki Laukkanen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- johtaja Rauno Vanhanen, Suomen Yrittäjät ry
- lakiasiaintohtaja Harri Hietala, Palvelualojen työnantajat PALTA ry
- työaika- ja palkkausjärjestelmien asiantuntija Sirpa Leppäkangas, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry
- varapuheenjohtaja Aimo Tasanko, Suomen Pienyrittäjät
- työmarkkinajohtaja Tapio Kari, Rakennusteollisuus RT ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Akava ry
- Rakennusliitto ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

HALLITUKSEN ESITYS JA LAKIALOITE

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.

Tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että rakentamistoiminnassa selvitysvelvollisuus 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 luotamukseen on näihin rinnastettava syy.

Rakentamistoiminnassa tilaajan selvitysvelvollisuutta ehdotetaan täydennettäväksi todistuksella tapaturmavakuutuksen ottamisesta.

Tilaajan selvitysvelvollisuudesta 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 työsuhteiden vähimmäisehtoja, joita Suomen lain ja työehtosopimusmääräysten mukaan on noudatettava samanlaatuisessa työssä.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2012.

Lakialoite

Lakialoitteessa LA 27/2011 vp ehdotetaan, että laiminlyöntimaksun suuruudeksi määrätään vähintään 2 000 euroa ja enintään 15 prosenttia sopimuksen arvosta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annettuun lakiin (jäljempänä tilaajavastuulaki) ja julkisista hankinnoista annettuun lakiin rakentamistoimintaa koskevia erityissäännöksiä, joilla laajennetaan tilaajan selvitysvelvollisuutta ja tiukennetaan laiminlyönneistä johtuvia seuraamuksia.

Harmaa talous ja siitä aiheutuvat vahingot kansantaloudelle ovat lisääntyneet Suomessa merkittävästi viime vuosina. Harmaa talous on

kansainvälistynyt ja sen vakavuusaste on kasvanut. Harmaa talous on yleistä etenkin työvoimavaltaisilla aloilla, kuten rakentamisessa sekä maajoitus- ja ravitsemisalalla. Harmaata taloutta pyritään torjumaan monella eri lainsäädännöllä. Nyt käsitellyssä olevassa esityksessä on kysymys tilaajavastuulain osittaisuudistuksesta, joka koskee ainoastaan rakentamistoimintaa. Lain kokonaisuudistustarpeista tehdään työ- ja elinkeinoministeriön mukaan selvitys kuluvan vuoden aikana. Osittaisuudistus on esityksen mukaan tarpeellinen, koska rakennusallalla harmaa

talous on yleisintä ja aiheuttaa vahinkoa eniten. Valiokunta pitää rakentamistoimintaa koskevia tilaajavastuulain muutoksia ja lisäyksiä tarpeellisina ja puoltaa lakiesitysten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Toimialan rajaus

Esitetty sääntely merkitsee rakentamistoiminnan erityiskohtelua, sillä ehdotetut säännökset eivät koske muita elinkeinotoiminnan aloja. Sääntely merkitsee sitä, että rakennuslalle asetetaan muihin aloihin verrattuna korkeampia selvitysvaatimuksia ja säännösten vastaisesta toiminnasta muita aloja ankarampia seuraamuksia. Koska harmaa talous on rakennuslalla yleistä ja koska rakentamistoiminnassa on yritysten verkostoitumiseen ja alihankintaketjuihin liittyviä erityispiirteitä, rakentamistoiminnan erityiskohtelu kuuluu perustuslakivaliokunnan mielestä lainsäätäjän normaalin harkintavallan piiriin. Samalla perustuslakivaliokunta kuitenkin huomauttaa, ettei harmaa talous ole yksinomaan rakennusalan ongelma, minkä vuoksi valtioneuvoston on valiokunnan mielestä jatkossa syytä harkita vastaavan sääntelyn ulottamista myös muille harmaan talouden haitoista korostetusti kärsiville elinkeinotoiminnan aloille.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan käsitykseen ankaramman sääntelyn tarpeesta myös muilla aloilla. Valiokunta katsoo, että yksittäisiä toimialoja koskevat muutokset ovat riittämätön tapa torjua harmaata taloutta. Samoja piirteitä, joilla voidaan perustella rakennusalan erityiskohtelua, on monilla muillakin aloilla. Esimerkiksi telakkateollisuudessa ja maanrakennuksessa on vastaavaa alihankintaketjutusta samoin kuin taloudelliselta arvoltaan vastaavan suuruisia sopimuksia kuin rakennuslalla. Samoin harmaa talous on yleistä ravintola-alalla. Valiokunta pitääkin erittäin tärkeänä, että tilaajavastuulain kokonaisuudesta jatketaan siten, että harmaan talouden torjunta tehostuu kaikilla toimialoilla. Kokonaisuudistuksen yhteydessä tulisi valiokunnan näkemyksen mukaan vielä tarkastella, tulisiko sanktioiden ylärajan suuruus määritellä sel-

keämmin suhteessa vilpillisesti tavoiteltuun hyötyyn.

Laiminlyöntimaksu

Rakentamistoiminnassa tilaajan on jatkossa hankittava sopimuskumppania koskevat laissa edellytetyt selvitykset ja todistukset myös silloin, kun sopimuskumppanin toiminta on vakiintunut tai kun tilaajan ja sopimuspuolen sopimussuhde on vakiintunut. Muiden selvitysten lisäksi on hankittava selvitys tapaturmavakuutuksen ottamisesta. Selvitysvelvollisuuden laiminlyönteelle tilaajalle määrätään jatkossakin tavallinen laiminlyöntimaksu, joka on vähintään 1 600 ja enimmillään 16 000 euroa.

Rakentamistoiminnassa harmaan talouden edistämiseen tietoisesti syyllistynyt tilaaja maksaa esityksen mukaan korotettua laiminlyöntimaksua eli silloin, jos tilaaja tekee sopimuksen liiketoimintakiellossa olevan tahon kanssa tai tietoisena siitä, että sopimuskumppani ei aio noudattaa lakia. Korotetun maksun alaraja on 16 000 euroa ja yläraja 50 000 euroa. Rakentamistoimintaa koskevan korotetun laiminlyöntimaksun minimimäärä on siten kymmenkertainen muihin aloihin verrattuna. Valiokunta pitää ehdotetun korotetun laiminlyöntimaksun käyttöönottoa tarpeellisena, koska harmaan talouden avulla tavoitellaan usein huomattavia taloudellisia etuja. Valiokunta katsoo, että laiminlyöntimaksun suuruus tulee mitoittaa niin, että se on vaikutuksiltaan tehokas ja oikeassa suhteessa laiminlyöntiin merkittävyyteen ja sopimuksen solmimisella tavoiteltuun taloudelliseen etuun.

Tilaajavastuulain valvonta

Tilaajavastuulain valvonnasta vastaa koko maassa Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue. Toiminta aloitettiin vuonna 2007, jolloin valvontaa varten osoitettiin 12 tarkastajaa. Tavoitteena on ollut tehdä vuosittain noin 900 tilaajavastuutarkastusta, joista valtaosa on työpaikkatarkastuksia.

Tarkastuksissa selvitysvelvollisuuden ulkopuolelle on vuosittain rajautunut vajaa puolet tarkastetuista sopimuksista, koska tilaajalla ei sopimuskumppanin toiminnan tai sopimustoi-

minnan vakiintuneisuuden vuoksi ole selvityselvöllisyyttä. Tilaajavastuulain selvityselvöllisyyden laajennus tuo nämä sopimukset valvonnan piiriin. Valiokunta huomauttaa, että tämä lisää työsuojeluviranomaisten tehtävien määrää ja vaatii siten myös valvontaresurssien kasvattamista.

Yksityiskohtaiset perustelut

9 §. Laiminlyöntimaksu. Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, jossa säädetään niistä tilanteista, jolloin tilaaja ei ole velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksua, vaikka sopimuskumppani olisi liiketoimintakiellossa sopimuskumppanin tekohetkellä. Säännös koskee tilanteita, jossa tilaaja on täyttänyt 5 §:n mukaisen selvityselvöllisyyden ja näistä tiedoista, todistuksista tai selvityksistä ei ole ilmennyt, että 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu taho on ollut liiketoimintakiellossa silloin, kun selvitykset on hankittu.

Tilaaja saa säännöksen nojalla vilpittömän mielen suojaa sopimuskumppaneiden liiketoimintakielloja kohtaan 5 §:n mukaisten tietojen, todistusten tai selvitysten hankkimisajankohdan ja sopimuksen tekohetken välisenä aikana silloin, kun selvitykset ovat 7 §:n perusteella kelpoisia.

9 a §. Korotettu laiminlyöntimaksu rakentamistoiminnassa. Valiokunta ehdottaa, että pykälän 3 momentin sanamuoto muutetaan selvyys vuoksi samaan muotoon kuin se on voimassa

olevassa 9 §:ssä ja hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Korotetun laiminlyöntimaksun kohtuullistamisen osalta pykälän 4 momentissa ehdotetaan viitattavaksi paitsi voimassa olevaan 9 §:n 4 momenttiin myös ehdotettuun uuteen 5 momenttiin. Laiminlyöntimaksu voitaisiin 9 §:n 4 momentin perusteella jättää määräämättä tai määrätä maksettavaksi vähimmäismäärää pienempänä, jos se katsottaisiin olosuhteet huomioon ottaen kohtuulliseksi. Lisäksi 9 §:n 5 momentin perusteella tilaaja saisi sopimuksen tekohetkeen saakka vilpittömän mielen suojaa myöhempiä sopimuskumppanin liiketoimintakielloja kohtaan silloin, kun 5 §:n mukainen selvityselvöllisyys olisi täytetty.

Lakialoite

Valiokunta ei ehdota muutettavaksi 1. lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentissa säädetyn laiminlyöntimaksun suuruutta. Valiokunnan kannasta seuraa, että lakialoite on hylättävä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdottaa,

että lakialoite LA 27/2011 vp hylätään,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi johtolause sekä 9 ja 9 a § muutettuina seuraavasti:

Valiokunnan muutosehdotukset

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 ja 6 momentti ja lakiin uusi 9 b § seuraavasti:

1. lakiehdotus

9 a §

Korotettu laiminlyöntimaksu rakentamistoiminnassa

9 §

Laiminlyöntimaksu

(1 mom kuten HE)

Laiminlyöntimaksua ei määrätä 9 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella, jos tilaaja on täyttänyt 5 §:n mukaisen selvitysvelvollisuuden eikä esitetyistä tiedoista, todistuksista tai selvityksistä ole ilmennyt, että 9 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu taho on ollut liiketoimintakiellossa. (Uusi 5 mom.)

(6 mom. kuten HE:n 5 mom.)

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Korotetun laiminlyöntimaksun suuruutta määrättäessä on otettava huomioon tilaajan ja tämän sopimuspuolen välisen sopimuksen arvo ja saavutettava hyöty, menettelyn toistuvuus, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet.

Mitä 9 §:n 4 ja 5 momentissa säädetään laiminlyöntimaksusta, sovelletaan myös korotettuun laiminlyöntimaksuun.

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tarja Filatov /sd
vpj. Anne-Mari Virolainen /kok
jäs. Sanni Grahn-Laasonen /kok
Anna Kontula /vas
Jari Lindström /ps
Eeva Maria Maijala /kesk
Lea Mäkipää /ps

Merja Mäkisalo-Ropponen /sd
Annika Saarikko /kesk
Kristiina Salonen /sd
Mikko Savola /kesk
Eero Suutari /kok
Katja Taimela /sd
Maria Tolppanen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

Valiokuntaneuvos Eila Mäkipää,
neuvotteleva virkamies Marjaana
Kinnunen.