

Tilaajavastuulain toimivuutta ja muutostarpeita selvittävän työryhmän mietintö

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu
Työ ja yrittäjyys
12/2014



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

Tilaajavastuulain toimivuutta ja muutostarpeita selvittävän työryhmän mietintö

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu

Työ ja yrittäjyys

12/2014

Tekijät Författare Authors Tilaaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain toimivuutta ja muutostarpeita selvittävä työryhmä Puheenjohtaja Pasi Järvinen Varapuheenjohtaja Johanna Lähde Sihteeri Jan Hjelt	Julkaisu-aika Publiceringstid Date Maaliskuu 2014 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment 4.10.2012
Julkaisun nimi Titel Title Tilaajavastuulain toimivuutta ja muutostarpeita selvittävän työryhmän mietintö	
Tiivistelmä Referat Abstract Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 4.10.2012 työryhmän selvittämään tilaaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain toimivuutta ja muutostarpeita. Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä selvitti tilaajavastuun uudistamistarvetta niin, että lailla pystytään nykyistä tehokkaammin ehkäisemään ja torjumaan talousrikollisuutta sekä harmaata taloutta. Työryhmä luovutti mitetintönsä työ- ja elinkeinoministeriölle 28.2.2014. Mietintöön liittyy eriävä mielipide ja täydentävä lausuma. Työryhmä ehdottaa, että tilaaajan selvitysvelvollisuutta muutetaan verotusta ja eläkevekuutusta koskevien tietojen osalta sekä laajennetaan koskemaan selvitystä sopimuskumppanin työterveyshuollon järjestämisestä. Tilaaaja voisi jatkossa itse tarkistaa sopimuskumppanin verotustiedot julkisesta verovelkarekisteristä. Käytännössä tietojen tarkistaminen verovelkarekisteristä riittäisi valtaosassa tapauksia selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi. Tilaaajan tulisi selvittää verovelan määrä, jos sopimuskumppani olisi merkitty verovelkarekisteriin. Eläkevakuuttamista koskevien selvitysten osalta, tilaaajan olisi jatkossa selvitettyä lähetettyjen työntekijöiden sosiaaliturvan määräytyminen viimeistään ennen sopimuksen mukaisen työn aloittamista. Lisäksi tilaaajan olisi sopimusta tehdessään edellytettävä, että sopimuskumppani toimittaa lähetetyistä työntekijöistä työntekijäkohtaisen tiedon eläkevakuuttamisesta myös sopimuksen mukaisen työn alettua. Työryhmä ehdottaa seuraamusjärjestelmän kiristämistä ja yhdenmukaistamista. Laiminlyöntimaksun vähimmäismäärää ehdotetaan korotettavaksi 2 000 euroon ja enimmäismäärää 20 000 euroon. Laiminlyöntimaksu koskisi tilaaajan selvitysvelvollisuuden laiminlyöntiä. Korotetun laiminlyöntimaksun suuruutta ehdotetaan nostettavaksi vähintään 20 000 euroon ja enintään 65 000 euroon. Korotettu laiminlyöntimaksu laajennettaisiin koskemaan kaikkia tilaajavastuulain soveltamisalaan kuuluvia sopimuksia. Korotettu laiminlyöntimaksu määrittäisiin, jos tilaaaja olisi tehnyt sopimuksen liiketoimintakieltoon määrätyn tahon kanssa tai tietoisena siitä, että sopimuskumppani ei tule hoitamaan lakisääteisiä maksuveloitteitaan. Lisäksi lain soveltamisalan rajausta muutettaisiin siten, että alihankintasopimusten vastikkeen arvonlisäverotonta arvoa korotettaisiin 7 500 eurosta 9 000 euroon. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että lähetetyistä työntekijöistä annetun lain mukaista työn teettäjän huolellisuusvelvoitetta sekä työnantajan tiedonantovelvoitteita laajennettaisiin. Velvoitteiden laiminlyönnit ehdotetaan rangaistavaksi.	
Työ- ja elinkeinoministeriön yhdyshenkilö: Työelämä- ja markkinaosasto/Jan Hjelt, puh. 050 396 0199	
Asiasanat Nyckelord Key words Tilaajavastuu, harmaa talous, selvitysvelvollisuus, laiminlyöntimaksu, lähetetyt työntekijät	
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication ISSN	Verkkojulkaisu Nätpublikation Web publication ISSN 1797-3562
ISBN	ISBN 978-952-227-843-2
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 84	Kieli Språk Language Suomi, Finska, Finnish
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 4.10.2012 tekemällään päätöksellä työryhmän selvittämään tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain toimivuutta ja muutostarpeita. Työryhmän tuli laatia hallituksen esityksen muotoon laadittu mietintö vuoden 2013 loppuun mennessä.

Työryhmän tehtävänä on selvittää tilaajavastuun uudistamistarve niin, että lailla pystytään nykyistä tehokkaammin ehkäisemään ja torjumaan talousrikollisuutta sekä harmaata taloutta. Uudistamistyössä otetaan huomioon muun muassa tilaajan ja alirakoitsijan vastuun suhde toimialakohtaisesti, laiminlyöntimaksujen korottaminen sekä toistuvien ja tahallisten laiminlyöntien nykyistä voimakkaampi sanktiointi.

Lisäksi työryhmän erityisenä tehtävänä on tehdä arvio nykyisen lainsäädännön toimivuudesta ja muutostarpeista, arvioida tarve ja mahdollisuudet sulkea toistuvasti ja tahallisesti tilaajavastuulain mukaisia velvoitteitaan laiminlyönyt tarjoaja julkisten hankintojen ulkopuolelle, arvioida tarve ja mahdollisuudet lisätä tilaajan vastuuta sopimus-kumppanin velvoitteista sekä lisätä keinoja työehtoerimielisyyksien ratkaisemiseksi, tehdä tarvittavat ehdotukset säädös- ja muiksi muutoksiksi ja arvioida ehdotustensa yritysvaikutukset ja rikosentorjuntavaikutukset sekä muut keskeiset vaikutukset.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin lainsäädäntöjohtaja *Pasi Järvinen* työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä varapuheenjohtajaksi hallitusneuvos *Johanna Lähde* työ- ja elinkeinoministeriöstä ja jäseniksi vanhempi hallitussihteeri *Päivi Kantanen* työ- ja elinkeinoministeriöstä, neuvotteleva virkamies *Hanna-Mari Pekuri*, sosiaali- ja terveysministeriöstä 12.2.2013 saakka, mistä lukien hallitussihteeri *Tapani Aaltela* sosiaali- ja terveysministeriöstä, erityisasiantuntija *Ilkka Lahti* valtiovarainministeriöstä 10.9.2013 saakka, mistä lukien lainsäädäntöneuvos *Jukka Vanhanen*, lainsäädäntöneuvos *Matti Marttunen* oikeusministeriöstä 15.5.2013 saakka, mistä lukien lainsäädäntöneuvos *Liisa Vanhala* oikeusministeriöstä, tarkastaja *Mikko Vanninen* Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelta, asiantuntija *Simopekka Koivu* Elinkeinoelämän keskusliitosta, 12.9.2013 saakka, mistä lukien asiantuntija *Mika Kärkkäinen*, johtaja *Rauno Vanhanen* Suomen Yrittäjät ry:stä, työmarkkina-asiamies *Heikki Saaristo* KT Kuntatyönantajista, neuvotteleva virkamies *Antero Laavakari* Valtion työmarkkinalaitoksesta 26.3.2013 saakka, mistä lukien neuvotteleva virkamies *Jarmo Huotari* Valtion työmarkkinalaitoksesta, työmarkkina-asiamies *Pauliina Hirsimäki* Kirkon työmarkkinalaitoksesta 25.2.2013 saakka, mistä lukien työmarkkina-asiamies *Katariina Kietäväinen* Kirkon työmarkkinalaitoksesta, lakimies *Anu-Tuija Lehto* ja ekonomisti *Erkki Laukkanen* Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:stä, elinkeinoasioiden päällikkö *Antti Aarnio* ja lakimies *Inka Douglas* Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:stä, lakimies *Jukka Siurua*, Akava ry:stä 3.5.2013 saakka, mistä lukien lakimies *Maria Jauhiainen* Akava ry:stä. Työryhmän pysyväksi asiantuntijaksi nimettiin johtava lakimies *Juha Myllymäki* Suomen Kuntaliitosta. Työryhmän sihteerinä toimi vanhempi hallitussihteeri *Jan Hjelt* työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Työryhmä otti nimekseen TIVA-työryhmä.

Työryhmä on kuullut työnsä aikana asiantuntijoina Toni Orasta ja Maria Magia Deloitte Oy:stä, Anu Valtaria ja Anu Kokkoa Fountain Park Oy:stä, tarkastaja Mira Nousiaista Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelta, vanhempi hallitussihteeri Markus Ukkolaa työ- ja elinkeinoministeriöstä, hallituksen puheenjohtaja Aaron Micheliniä ja projektivastaava Juho Koskea Enersense Oy:stä, ylitarkastaja Sari Wulffia Verohallinnosta, työmarkkinajohtaja Tapio Karia Rakenusteollisuus RT ry:stä, II puheenjohtaja Kyösti Suokasta Rakennuliitto ry:stä, toimitusjohtaja Lars Albäckia, Suomen Tilaajavastuu Oy:stä, tekninen johtaja Ilpo Peltoasta Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry:stä, toimitusjohtaja Mikko Wenbergiä Owl Group Oy:stä sekä hallitusneuvos Jorma Hörkköä liikenne- ja viestintäministeriöstä.

Työryhmä jätti väliraportin (Tilaaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain toimivuutta ja muutostarpeita selvittävän työryhmän väliraportti, TEM raportteja 23/2013) 26.6.2013, jonka keskeiset kysymykset liittyvät selvitettävien viranomaistietojen sisältöön ja saatavuuteen sekä erilaisiin sääntelymalleihin, joilla voitaisiin varmistaa työsuhteen vähimmäisehtojen noudattaminen. Väliraportista saadun palautteen pohjalta työryhmä valmistelee loppuraporttinsa hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmä on kokoontunut 27 kertaa. Työryhmä luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä työ- ja elinkeinoministeriölle. Mietintöön liittyy eriävä mielipide ja täydentävä lausuma.

Helsingissä 28. helmikuuta 2014

Pasi Järvinen

Johanna Lähde

Päivi Kantanen

Tapani Aaltela

Jukka Vanhanen

Liisa Vanhala

Mikko Vanninen

Mika Kärkkäinen

Rauno Vanhanen

Heikki Saaristo

Jarmo Huotari

Katariina Kietäväinen

Anu-Tuija Lehto

Erkki Laukkanen

Antti Aarnio

Inka Douglas

Maria Jauhiainen

Jan Hjelt

Sisältö

Taustaa	11
Direktiiviehdotukset.....	11
Kansallinen säädösvalmistelu	13
Tilaajavastuulain toimeenpanoon liittyviä kysymyksiä	17
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	19
YLEISPERUSTELUT	21
1 Johdanto	21
2 Nykytila	22
2.1 Lainsäädäntö ja valvonta- ja oikeushäytäntö.....	22
2.2 Ulkomaisten ja EU:n lainsäädäntö	27
2.3 Nykytilan arviointi.....	36
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	46
4 Esitykset vaikutukset	48
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	48
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	51
5 Asian valmistelu	52
6 Riippuvuus muista esityksistä	53
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	55
1 Lakiehdotusten perustelut	55
1.1 Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä	55
1.2 Laki lähetetyistä työntekijöistä.....	60
2 Voimaantulo	64
3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	64
Lakiehdotukset	65
Eriävä mielipide	72
Palkansaajajärjestöjen täydentävä lausuma	81

Taustaa

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti tehnyt nykyisen tilaajavastuulain uudistamista koskevat ehdotuksensa hallituksen esityksen muodossa.

Työryhmän toimikauden aikana valmisteilla on ollut suuri määrä työryhmän työtä sivuavia asioita. Vireillä oleva valmistelu on liittynyt sekä direktiiveihin että kansallisiin säädöksiin.

Myös valtioneuvoston piirissä on tehty linjauksia, joilla on ollut vaikutusta työryhmän työn suuntaamiseen ja sen rajauksiin. Työryhmällä ei toimeksiantonsa ja toimikautensa puitteissa ole ollut näiltä osin mahdollisuutta tehdä yksilöityjä ehdotuksia.

Direktiiviehdotukset

Ehdotus lähetettyjen työntekijöiden täytäntöönpanodirektiiviksi

Komissio antoi 21.3.2012 ehdotuksen lähetettyjen työntekijöiden täytäntöönpanodirektiiviksi. Lähetetyillä työntekijöillä tarkoitetaan työntekijöitä, jotka toisessa valtiossa oleva työnantaja lähettää tilapäisesti työhön toiseen EU-maahan tarjotessaan rajat ylittäviä palveluita.

Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on parantaa direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanoa, soveltamista ja käytännön toteuttamista siten, että toiseen jäsenvaltioon lähetettävien työntekijöiden oikeuksien asianmukaisen tasoista vähimmäis-suojaa kunnioitetaan, palveluntarjoajien mahdollisuuksia hyödyntää palvelujen tarjoamisen vapautta helpotetaan ja reilua kilpailua palveluntarjoajien keskuudessa edistetään.

Kansallisen tilaajavastuusäätelyn näkökulmasta merkityksellinen on erityisesti ehdotus tilaajan yhteisvastuusta alihankkijansa velvoitteista rakennusalalla. Direktiiviehdotuksen 12 artiklan mukaan yhteisvastuuta sovellettaisiin kaikissa direktiivin tarkoittamissa lähettämistilanteissa (alihankinta, yritysten sisäiset siirrot ja työvoiman vuokraus), jolloin tilaaja olisi ulkomaisen työnantajan lisäksi vastuussa alihankkijansa lähetettyjä työntekijöitä koskevista maksamattomista vähimmäispalkkasaatavista ja virheellisesti pidätettyjen ennakonpidätysten ja sosiaaliturvamaksujen palauttamisesta. Säännös ei tarkoita niin sanottua ketjuvastuuta koko alihankintaketjussa, vaan vastuu ulottuisi vain tilaajan välittömään sopimuskumppaniin. Asianmukaista huolellisuutta noudattanutta tilaajaa ei ehdotuksen mukaan kuitenkaan pidettäisi vastuullisena.

EU:n työ- ja sosiaaliministerit sopivat kokouksessaan 9.12.2013 täytäntöönpanodirektiivistä niin, että direktiivi edellyttäisi pakollista tilaajan yhteisvastuuta rakennusalalle tai sen sijasta muita tehokkaita täytäntöönpanotoimia. Jos tilaaja on toiminut huolellisesti, sen ei kuitenkaan voitaisi katsoa olevan vastuussa esimerkiksi alihankkijan maksamattomista palkoista tai muista maksuista.

Direktiiviehdotuksesta pyritään saamaan ratkaisu ennen Euroopan parlamentin vaaleja keväällä 2014. Direktiivin säännökset valmistellaan erikseen osaksi kansallista lainsäädäntöä. Täytäntöönpano-aika on kaksi vuotta direktiivin voimaantulosta.

Hankintadirektiivien kokonaisuudistus

EU:ssa on kevään 2014 aikana valmistumassa hankintasäätelyn kokonaisuudistus, johon kuuluu kolme direktiiviä: julkisia hankintoja koskeva direktiivi, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintoja koskeva direktiivi ja käyttöoikeussopimusten tekemistä koskeva direktiivi. Direktiivit uudistavat oikeussuojakeinoja lukuun ottamatta kokonaan nykyisen hankintoja koskevan EU-säätelyn.

Tilaa- ja vastuu-säätelyn näkökulmasta keskeisiä ovat etenkin säännöt, jotka koskevat tarjoajien lakisääteisten velvoitteiden täyttämistä. Tarjoajia koskevat poissulkemisperusteet ovat nykyiseen tapaan EU:n tasolla tyhjentävästi listattu, mutta niitä on uudistuksessa laajennettu. Jatkossa julkista hankintaa ei saisi tehdä muun ohella sellaisten tarjoajien kanssa, jotka ovat laiminlyöneet verojen tai sosiaaliturvamaksujen maksamisen siten, että laiminlyönti voidaan osoittaa lainvoimaisella päätöksellä. Hankintadirektiivissä lisätään poissulkemisperusteiden joukkoon myös uusia tilanteita. Uusia pakollisia poissulkemisperusteita ovat muun muassa terrorismirikokset ja terrorismin rahoittaminen sekä ihmiskauppaan liittyvät rikokset. Uusia harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita ovat tilanteet, joissa hankintayksikkö voi osoittaa tarjoajan laiminlyöneen ympäristö-, sosiaali- ja työoikeutta koskevia sääntöjä. Säännöillä tarkoitetaan EU:n ja jäsenvaltioiden säädöksiä, työehtosopimuksia ja tietyt hankintadirektiivin liitteessä XI listattuja kansainvälisiä sopimuksia.

Tarjoajien hallinnollista työtä kevennetään. Tarjouskilpailun aikana voidaan toimittaa lausunto siitä, että poissulkemisperusteet eivät ole käsillä. Lausunto annetaan Euroopan komission laatimalla vakiolomakkeella (*Single European Procurement Document*). Vain tarjouskilpailun voittajalta pyydetään varsinaiset selvitykset. Tämän lisäksi hankintayksikön tulee oma-aloitteisesti hankkia selvitykset voitaneen tarjoajan poissulkemisperusteista, mikäli sillä on veloituksetta pääsy näitä koskeviin kansallisiin tietopankkeihin. Suomessa tällainen julkinen tietopankki on esimerkiksi yritys- ja yhteisötietojärjestelmä (YTJ).

Hankintadirektiiveissä on alihankintoja koskevaa uutta sääntelyä. Jatkossa hankintayksiköillä on velvollisuus rakennusurakoissa ja hankintayksikön tiloissa ja valvonnassa tapahtuvan palveluhankinnan yhteydessä vaatia pääsopimuskumppania viimeistään ennen sopimussuoritusten aloittamista ilmoittamaan sen käyttämien alihankkijoiden nimet, yhteystiedot ja edustajat, jos nämä tällöin ovat jo tiedossa. Lisäksi hankintayksikön on näissä hankinnoissa vaadittava pääsopimuskumppania ilmoittamaan muutoksista alihankintaketjussa sopimuskauden aikana.

Jäsenvaltiot voivat edellä esitettyjen määräysten ohella ottaa käyttöön muitakin uudessa direktiivissä tarkemmin mainittuja toimia. Jäsenvaltiot voivat esimerkiksi säätää, että hankintayksikkö suorittaa vastikkeen hankintasopimuksesta

pääsopimuskomppanin ohi suoraan tämän alihankkijalle tai säätää, että hankintayksikön on edellytettävä pääsopimuskomppania vaihtamaan poissulkemisperusteeseen syyllistyneen alihankkijansa.

Direktiiveissä annetaan kaksi vuotta aikaa saattaa niiden säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöä. Työ- ja elinkeinoministeriö on marraskuussa 2013 asettanut direktiivien täytäntöönpanoa varten ohjausryhmän ja valmistelusta vastaava työryhmän. Hankintalainsäädännön kokonaisuudistus tulee valmistella hallituksen esityksen muotoon siten, että se voidaan saattaa voimaan direktiiveissä asetettujen määräaikojen puitteissa vuoden 2016 keväällä.

Työryhmässä ja jo majoitus- ja ravitsemisalalan sekä rakennusalan harmaata taloutta selvittäneen työryhmän työssä (*Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuminen rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemisalalla TEM julkaisuja 17/2011*) esillä on ollut tilaajan vastuuta toistuvasti laiminlyöneen sulkeminen pois julkisista hankinnoista. Poissulkeminen tukisi TIVA-työryhmän toimeksiannossakin mainittua tavoitetta sanktoida vakavat tilaajavastuun laiminlyönnit nykyistä ankarammin. Työryhmän hankkimassa selvityksessä (Fountain Park) poissuljentaa julkisista hankinnoista pidettiin tehokkaimpana seuraamuksena.

Työryhmä ei ole kuitenkaan valmistellut nimenomaisia ehdotuksia säännöksiksi, koska tilaajavastuun laiminlyönnin huomioon ottaminen julkisissa hankintamenettelyissä on tarkoituksenmukaista valmistella osana jo käynnistynyttä hankintasäätelyn kokonaisuudistusta.

Kansallinen säädösvalmistelu

Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma ja sen toimeenpano

Hallitus sopi 29 päivänä elokuuta 2013 rakennepoliittisesta ohjelmasta talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi (*hallituksen rakennepoliittinen ohjelma*) ja 29 päivänä marraskuuta 2013 rakennepoliittisen ohjelman täytäntöönpanosta. Ohjelmassa linjattiin uudelleen tilaajavastuun uudistamistyötä. Tilaajavastuulakia ja tarvittaessa muuta sitä täydentävää lainsäädäntöä uudistetaan muun muassa siten, että tilaajan tai pääuraakoitsijan vastuuta alihankkijoidensa veroista ja heidän palveluksessaan olevien työntekijöiden palkoista ja sosiaaliturvamaksuista laajennetaan toimialakohtaisesti kolmikantatyöryhmän esityksen lausuntokierroksen ja erillisen vaikutus- ja kustannus selvityksen pohjalta. Toistuvien ja tahallisten laiminlyöntien sanktiointia kiristetään selvästi. Ensi vaiheessa tilaajan vastuuta ja sanktioita uudistetaan nykyisen kaltaisen selvitysvelvollisuuden ja laiminlyöntimaksun pohjalta. Tilaajavastuulain uudistusta valmistelevalle työryhmän työn yhteydessä tehdään erillinen vaikutus- ja kustannus selvitys ja hallituksen esitys annetaan viimeistään syksyllä 2014.

Toisessa vaiheessa toistuvasti tilaajavastuuta laiminlyönyt yritys suljetaan julkisten hankintojen ulkopuolelle. Poissuljentaperusteesta säädetään ja siihen liittyvä vaikutusten arviointi tehdään hankintalainsäädännön kokonaisuudistuksen

yhteydessä. Kolmannessa vaiheessa tilaajavastuuta arvioidaan osana harmaan talouden torjuntaan liittyviä, myöhemmin käynnistyviä selvityksiä, joita ovat veronumeron käytön laajentaminen, ryhmäkanteen ulottaminen muun muassa työoikeudellisiin asioihin, työmarkkinoiden neuvottelu- ja sopimusjärjestelmää koskeva kolmikantavalmistelu ja työsuojeluasioissa hallinnollisen seuraamuksen käyttöönoton valmistelu.

Linjauksen mukaan selvitys talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelman toimien vaikuttavuudesta ja niiden laajentamisesta tulee tehdä aiemmin päätettyä pikaisemmin. Mm. veronumeron käytön ja ilmoitusvelvollisuuksien laajenusta muille kuin rakennusalalle tulee selvittää niin, että näitä koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle alkuvuodesta 2015.

Menettelyt, joilla turvataan työehtosopimukseen perustuvat palkkasaamiset liittyvät rakennepoliittisen ohjelman kohtaan 1.24. Suomessa vähimmäispalkat määräytyvät alakohtaisten työehtosopimusten mukaan. Työehtosopimukseen sidottu työnantaja joka tietensä rikkoo tai jonka perustellusti olisi pitänyt tietää rikkovansa työehtosopimuksen määräyksiä, voidaan työtuomioistuimessa tuomita hyvityssakkoon työehtosopimuksen tietien rikkomisesta. Työnantajaliitolla on valvontavelvollisuus työehtosopimuksen noudattamisesta. Asia käsitellään työtuomioistuimessa. Työtuomioistuimeen asian voi viedä työehtosopimuksen solminut osapuoli tai toissijaisesti laissa säädettyin edellytyksin työntekijä. Työehtosopimukseen sidottu työntekijä voi kuitenkin nostaa suorituskanteen yleisessä tuomioistuimessa. Yleissitovuuksentässä yleissitovan työehtosopimuksen palkkamääräyksen sisältö voi tulla arvioitavaksi käräjäoikeusprosessissa.

Hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan sisältyy lisäksi neuvottelu- ja sopimusjärjestelmää koskeva kirjaus (ohjelman kohta 1.25). Sen mukaisesti työmarkkinajärjestöt ovat aloittamassa keskinäisiä neuvotteluja neuvottelu- ja sopimusjärjestelmän kehittämistä. Sopimusjärjestelmän kehittämisen piiriin kuuluvat myös työehtosopimusten mukaisten vähimmäispalkkojen alittaviin palkkoihin (alipalkkaus) liittyvät seuraamukset. Neuvotteluista odotetaan tuloksia vuoden 2014 loppuun mennessä, jonka jälkeen aikaisintaan voidaan käynnistää asiakokonaisuuteen liittyvä lainsäädäntöhanke.

Tilaajan sopimusaikainen vastuu

Nykyisellään tilaajan vastuu on ennen kaikkea selvitysvelvollisuutta ja se on pääsääntöisesti rajattu sopimuksen tekemistä edeltävään ajankohtaan. Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti käsitellyt tilaajan vastuun laajentamista myös sopimisaikaan.

Tilaajan vastuu palkhoista

Työehtosopimusjärjestelmään liittyvät kysymykset ovat edellä kuvatulla tavalla työmarkkinajärjestöjen välisissä neuvotteluissa. Jos järjestöjen neuvotteluprosessi johtaa tulokseen, kolmikantavalmistelu lainsäädännön uudistamiseksi voidaan aloittaa tämän jälkeen.

Lisäksi vireillä on valmistelu ryhmäkanteen ulottamiseksi muun muassa työoikeudellisiin asioihin (OM:n valmistelussa vaalikaudella 2015-2019) sekä hallinnollisen seuraamuksen käyttöönottamiseksi työsuojeluasioissa STM:n johdolla työsuojelunneuvottelukunnassa.

Mainituin perustein työryhmä ei tee esityksiä uusista keinoista tilaajan sopimusaikaisesta vastuusta alipalkkauksen osalta.

Tilaajan vastuu veroista

Työryhmän työn pohjaksi on teetetty selvitys eri maiden tilaajavastuu- ja vastaavista järjestelmistä, mukaan lukien ns. ketjuvastuu. Työryhmä on perehtynyt Hollannissa käytössä olevaan ketjuvastuumalliin, joka keskeisiltä osin koskee verovastuuta.

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen laeiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain muuttamisesta sekä tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta. Laeilla säädettäisiin verovelkarekisteristä. Julkisesta verovelkarekisteristä kävisi ilmi, onko yrityksellä yli 5000 euron verovelka, josta ei ole tehty maksusuunnitelmaa. Lakien on tarkoitus tulla voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana. Verovelkarekisterin myötä tilaajavastuusta yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan arvioidaan vähenevän.

Nykyisen tilaajavastuulain 5 §:n 5 momentin mukaan tilaajan sopimuspuolen on toimitettava tilaajalle sopimussuhteen aikana 12 kuukauden välein todistukset tai vastaavat tiedot verojen maksamisesta ja eläkevakuutuksista sekä -maksuista, jos laissa tarkoitettu sopimus on voimassa yli 12 kuukautta. Velvollisuus on tilaajan sopimuspuolella. Laiminlyönnistä ei aseteta laiminlyöntimaksua eikä sen laiminlyöntiä ole muutoinkaan sanktioitu.

TIVA-työryhmässä on keskusteltu mallista, jossa 12 kuukauden aikaa lyhennettäisiin ja tilaajalle asetettaisiin velvollisuus selvittää verovelkarekisteristä sieltä ilmenevät verotustiedot. Jos pääurakoitsijalla tai alihankkijalla olisi verovelkarekisteristä ilmenevää verovelkaa, tilaaja olisi sopimuksen tehtyään vastuussa veron ennakonpidätyksestä maksuistaan kyseiselle urakoitsijalle tai alihankkijalle. Vaihtoehtona on työryhmässä keskusteltu mallista, jossa ennakoperintärekisteristä poistamista ainakin riskitoimialojen osalta nopeutettaisiin.

Veroseuraamusten ja -lainsäädännön osalta malli edellyttäisi kuitenkin jatkovalmistelua, johon työryhmällä ei ole ollut toimeksiantonsa puitteissa mahdollisuutta. Mahdollinen jatkovalmistelu tulisi tehdä valtiovarainministeriön johdolla.

Tavarankuljetuksen tilaajan vastuu

Kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetussa laissa (693/2006) on erityissäännöksiä kuljetuksen tilaajan vastuusta.

Lakia sovelletaan kaupalliseen tavarankuljetukseen tiellä, kuljetuslupaa edellyttävään kansainväliseen tavaraliikenteeseen ja laissa erikseen mainittujen

kuljetusten tilaamiseen. Harmaan talouden estämiseksi ja yritysten tasapuolisten kilpailuedellytysten edistämiseksi laissa on säännökset kuljetuksen tilaajan vastuusta lain 5 a §:ssä.

Kuljetuksen tilaajan on ennen sopimuksen tekemistä selvitettävä, että kuljetuksen suorittajalla on tarvittava liikennelupa tai että kuljetuksen suorittajalla on oikeus suorittaa kuljetus kabotaasina tai ilman liikennelupaa. Lisäksi tilaajan on selvitettävä arvonlisäverovelvolliseksi rekisteröityminen. Tilaajavastuulain sääntelyn tavoin laissa edellytetään lisäksi, ettei kuljetuksen tilaajan tiedossa ole seikkaa, jonka nojalla voidaan tietää, ettei sopimuksen toisella osapuolella ole tarkoitus noudattaa laillisia velvollisuuksiaan työnantajana. Tämä voisi olla esimerkiksi tarjouksen yhteydessä saatu tieto, että kuljettajan palkkaus ei ole Suomen lainsäädännön mukainen.

Vakiintuneissa kuljetussopimuksissa selvitys on tehtävä kerran vuodessa ja kертaluontoisissa kuljetustilauksissa sopimushinnan raja-arvo on 500 euroa kolmen kuukauden aikana tehdyissä sopimuksissa. Lain noudattamista valvovat poliisi ja Tulli. Mikäli tilaaja laiminlyö selvitysvelvollisuuden, tilaajalle tai tämän edustajalle voidaan määrätä kuljetuksen tilausrikkomuksesta sakko. Kuljetusten tilaajavastuun valvonta- ja seuraamusjärjestelmä on siten järjestetty tilaajavastuulain sääntelystä poikkeavasti.

Kuljetusten tilaajavastuusäntely on tullut voimaan vaiheittain siten, että liikenneluvan selvittämistä koskeva sääntely tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013 ja muu sääntely 25 päivänä huhtikuuta 2013.

Julkista rekisteriä voimassaolevista tavaraliikenneluvista pitää Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, jonka internetsivuilta luvan voi tarkastaa. EU/ETA-alueelta olevan kuljetusyrityksen osalta tilaajan on pyydettävä näyttämään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1072/2009 mukainen yhteisölupa, joka on oltava mukana kansainvälisessä liikenteessä.

Tavarankuljetusten osalta tilaajan vastuusta säädetään laissa, jolla säännellään pääosin muita asioita. Työryhmän näkemyksen mukaan tilaajavastuuta koskevat säännökset olisi lainsäädännön rakenteen kannalta parempi kerätä yhteen lakiin ja siirtää tavarankuljetuksenkin osalta tilaajavastuulakiin. Säännökset eivät kuitenkaan ole sellaisinaan siirrettävissä, vaan siirto edellyttää joiltain osin muutoksia niiden sisältöön.

Työryhmän saaman selvityksen mukaan on tarpeita laajentaa tilaajan vastuutta myös ammattimaiseen henkilöliikenteeseen harmaan talouden torjumiseksi.

Työryhmä esittää, että ammattimaisen tavarankuljetuksen tilaajavastuusäännösten mahdollista siirtämistä tilaajavastuulakiin sekä kuljetuksen tilaajan vastuun laajentamista ammattimaiseen henkilöliikenteeseen valmistellaan erikseen asianomaisten ministeriöiden ja alan työmarkkinaosapuolten yhteistyönä.

Tilajavastuulain toimeenpanoon liittyviä kysymyksiä

Viranomaistietojen saatavuuden helpottaminen

Yritysten harmaan talouden torjuntaan liittyvien julkisten velvoitteiden hoitamisen helpottaminen -työryhmä (YVE-työryhmä) katsoi, että rekistereistä saatavilla olevien tietojen osalta tulisi pyrkiä siihen, että yhden tiedonjakokanavan toteuttamista pyritään edistämään. Työ- ja elinkeinoministeriön teettämän selvityksen (Selvitys tilajavastuulain uudistamiseksi tehtyjen ehdotusten vaikutuksista, TEM raportteja 1/2014) tulosten perusteella voidaan todeta, että tietojen saatavuuden helpottamisella olisi saatavissa huomattavia kustannussäästöjä.

Eläketietojen saattamista saatavaksi yritys- ja yhteisötietojärjestelmän kautta selvitetään yhteistyössä työeläkealan kanssa. Eläkevakuutustietojen osittainkin saattaminen tilaajan käyttöön ilman sopimuskumppanin valtuutusta edellyttää salassapitosäännöksiin liittyviä lainsäädäntömuutoksia. Työryhmässä on käsitelty vakuutuksen voimassaolotietojen sekä vakuutukseen perustuvan saatavan laiminlyöntitietojen välittämisestä yritys- ja yhteisötietojärjestelmän kautta.

Työryhmä katsoo, että tieto eläkevakuutuksen ottamisesta, sekä tieto mahdollisesta maksulaiminlyönnistä voitaisiin saattaa salassapitosäännösten estämättä tilaajien saataville YTJ:n kautta.

Tapaturmavakuutuksen selvittämisvelvollisuus rakentamistoiminnassa lisättiin tilajavastuulakiin 1.9.2012. Velvollisuus lisättiin, koska rakennusalalla tapahtuu alan luonteen vuoksi paljon tapaturmia. Velvollisuudesta aiheutuu yrityksille hallinnollisia kustannuksia, mutta niiden suuruutta rajoittavat huomattavasti rakentamistoiminnassa yleisesti käytössä olevat sähköiset tietojenhankintajärjestelmät, joita tarjoavat useat yritykset.

Tapaturmavakuutuslainsäädännön uudistaminen on meneillään ja lain on tarkoitus tulla voimaan tammikuussa 2016. Uudistamisen yhteydessä esitetään perustetavaksi rekisteriä, josta olisi selvitettävissä tapaturmavakuutuksen voimassa olo.

Tapaturmavakuutuksen selvittämisvelvollisuuden laajentamista kaikille aloille tulisi selvittää tilajavastuulain uudistamisen kolmannessa vaiheessa siten, että mahdolliset muutokset voisivat tulla voimaan yhtä aikaa tapaturmavakuutuslainsäädännön uudistusten kanssa.

Tilajavastuulain tunnettuisuus

Työ- ja elinkeinoministeriön edellä mainitun selvityksen mukaan rakentamistoiminnassa, kuljetusalalla ja näihin läheisesti liittyvillä toimialoilla sekä julkishallinnossa tunnetaan tilajavastuulain velvoitteet. Lain velvoitteet tunnetaan paremmin suurissa yrityksissä, joissa tilajavastuukysymykset ovat osa normaalia liiketoimintaa. Sen sijaan muilla toimialoilla ja pienemmissä yrityksissä tilajavastuulain velvoitteet ovat edelleen huonosti tunnettuja tai jopa täysin vieraita.

Tilaajavastuulakia sovelletaan kuitenkin yleisesti kaikkiin yrityksiin, joissa käytetään ulkopuolista työvoimaa eli tehdään sopimuksia työvoiman vuokrauksesta tai alihankintaa koskevia sopimuksia tilaajan toimintaan tavanomaisesti kuuluvista työtehtävistä siten, että tilaajan työtiloissa tai työkohteissa työskentelee tilaajan sopimuskumppanin työntekijöitä.

Olennaista yrityksille on saada tietoa yleisesti lain sisällöstä ja soveltamisalasta, valvonta- ja oikeuskäytännöstä sekä siitä, minkälaisia todistuksia laki edellyttää vaadittavaksi ulkomaalaisilta sopimuskumppaneilta. Työ- ja elinkeinoministeriön kotisivuilta löytyy yleistä tietoa ja erillinen esite tilaa javastuulaista myös englanniksi. Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue (Esavi) valvoo tilaa javastuulakia. Työsuojeluhallinnon kotisivuilta löytyy tietoa ulkomaiden viranomaisista ja niistä todistuksista, jotka ainakin hyväksytään tilaajan selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi. Ulkomaisia sopimuskumppaneita käyttävät voivat sivujen kautta saada tietoa siitä, mitä selvitysvelvollisuuden piiriin kuuluvat vastaavat todistukset voivat olla (<http://www.tyosuojelu.fi/fi/etela/>). Sivulla olevat tiedot kattavat yli 90 % Suomessa toimivista ulkomaisista yrityksistä.

Edellä kerrotun perusteella on tarve tiedottaa nykyistä paremmin ja kattavammin alakohtaisten järjestöjen, keskusjärjestöjen, yrittäjäjärjestöjen ja viranomaisten toimesta yleisesti tilaa javastuulaista ja sen soveltamisalasta sekä lakia koskevasta valvonta- ja oikeuskäytännöstä. Järjestäytyneet yritykset pääsääntöisesti haluavat tiedon oman järjestönsä kautta heidän toimialaansa koskevista lakimuutoksista ja uudistuksista. Myös yleisellä tiedottamisella ja harmaata taloutta koskevalla julkisella viestinnällä voidaan vaikuttaa yleisesti yritysten tietoisuuteen tilaa javastuulaista. Lisäksi yritysten tietoisuuteen voidaan vaikuttaa myös työntekijäjärjestöjen tiedottamisen kautta henkilöstön edustajien, luottamusmiesten tai luottamusvaltuutettujen, toimesta.

Työryhmä katsoo tarpeelliseksi tehostaa niin viranomaisten kuin järjestöjen tiedottamistoimia tilaa javastuulaista yleisesti edistääkseen yrittäjien tietoisuuden laista toimialoilla, joilla käytetään ulkopuolista työvoimaa.

Vuokratyövoiman käytössä ja alihankintatilanteissa tilaa javastuulain velvoitteiden huomioiminen tulisi olla osa normaalia sopimusprosessia. Käytännössä ongelmallisia tilaa javastuulain soveltamisen kannalta ovat tilanteet, joissa tilaaja käyttää ulkomaista sopimuskumppania. Tilaajan velvoitteiden hoitamisen kannalta on tärkeä tietää se, mitä ovat ulkomaisten sopimuskumppanien osalta yrityksen sijoittautumisesta vaadittavat selvitykset ja todistukset. Työryhmä pitää tärkeänä, että ulkomaisia yrityksiä koskevia tietoja on jatkossakin helposti saatavilla.

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain ja lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annettua lakia ja lähetetyistä työntekijöistä annettua lakia.

Tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetussa laissa tilaajan selvitysvelvollisuutta muutettaisiin sopimuskumppanin verovelkatietojen ja eläkevakuuttamista koskevien tietojen osalta. Lakia selkiytettäisiin verovelkatodistuksen esittämisen osalta. Selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi olisi riittävää, että tilaaja pyytää sopimuskumppanilta todistuksen verojen maksamisesta tai selvityksen siitä, että verovelan määrä, josta ei ole tehty maksusuunnitelmaa, ei ylitä 5 000 euroa tai selvityksen verovelan määrästä. Eläkevakuuttamista koskevien tietojen osalta lakiin kirjattaisiin vallitseva lain soveltamiskäytäntö siltä osin kuin kysymys on sopimuskumppanin sopimuskauden aikana työn aloittavista työntekijöistä, joita työnantajalla ei ole velvollisuutta EU:n sääntely perusteella vakuuttaa Suomessa. Sopimuskumppanin olisi tällöin toimitettava tilaajalle selvitys sosiaaliturvan määräytymistä ennen työn aloittamista. Tilaajan puolestaan olisi sopimuksessa varmistettava, että sopimuskumppani ilmoittaa mainitut tiedot.

Lakiin kirjattaisiin vallitseva soveltamiskäytäntö myös ulkomaisesta yrityksestä selvitettävien tietojen osalta. Jos ulkomaiselle yritykselle on Suomessa annettu yritys- ja yhteisötunnus, sijoittautumismaasta saatavien selvitysten lisäksi tilaajan olisi selvitettävä Suomessa tiedot sopimuskumppanin merkitsemistä verotusta koskeviin rekistereihin sekä verovelkatiedot.

Lisäksi selvitysvelvollisuutta täydennettäisiin velvollisuudella selvittää sopimuskumppanin lakisääteinen työterveyshuollon järjestäminen.

Lain seuraamusjärjestelmää kiristettäisiin ja yhdenmukaistettaisiin. Korotettua laininlyöntimaksua sovellettaisiin rakentamistoiminnan lisäksi kaikkiin lain soveltamisalaan kuuluviin sopimuksiin. Laiminlyöntimaksun ja korotetun laininlyöntimaksun määrää korotettaisiin. Laiminlyöntien toistuvuus voitaisiin jatkossa ottaa myös paremmin huomioon korkeammilla laininlyöntimaksuilla.

Lähetettyjä työntekijöitä koskevaan lakiin lisättäisiin työn teettäjän eli tilaajan tiedonantovelvoite omalle sopimuskumppanilleen eli lähettävälle yritykselle ja yrityksen kautta edelleen lähetetyille työntekijöille viranomaistahosta, joka Suomessa valvoo ja neuvoo lähetettyjen työntekijöiden lain noudattamista. Lisäksi lakiin lisättäisiin lähetetyn työntekijän työnantajalle velvollisuus antaa työn teettäjälle sopimuksen mukaisen työn alkamisen jälkeen todistukset sopimusaikana lähetettävien työntekijöiden sosiaaliturvan määräytymistä ennen heidän työn aloittamista.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaan selvitetään tilaajavastuulain uudistamistarpeet ja selvityksen pohjalta hallitus valmistelee kolmikantaisesti tarpeelliset ehdotukset. Uudistamistyössä otetaan huomioon muun muassa tilaajan ja aliurakoitsijan vastuun suhde toimialakohtaisesti, laiminlyöntimaksujen korottaminen sekä toistuvien ja tahallisten laiminlyöntien nykyistä voimakkaampi sanktiointi. Uudistamistyöhön sisällytetään yritysvaikutusten arviointi. Lisäksi hallitusohjelman mukaan selvitetään viranomaisten toimintaedellytysten ja -valtuuksien kehittämistarpeita harmaan talouden torjunnassa ja ryhdytään selvitysten pohjalta tarpeellisiin toimiin kolmikantaisesti.

Hallitus antoi 19 päivänä tammikuuta 2012 periaatepäätöksen toimintaohjelmasta tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi vuosille 2012–2015. Tavoitteena on vähentää harmaata taloutta ja talousrikollisuutta sekä tukea laillista yritystoimintaa ja tervettä kilpailua. Toimintaohjelman yhtenä hankkeena on tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006, *tilaajavastuulaki*) uudistamistarpeiden selvittäminen. Uudistamistyössä on otettava huomioon muun muassa tilaajan ja aliurakoitsijan vastuun suhde toimialakohtaisesti, laiminlyöntimaksujen korottaminen sekä toistuvien ja tahallisten laiminlyöntien nykyistä voimakkaampi sanktiointi. Hankkeen vastuuministeriöksi nimettiin työ- ja elinkeinoministeriö.

Hankkeen toteuttamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö asetti 4 päivänä lokaakuuta 2012 kolmikantaisen työryhmän (jäljempänä TIVA-työryhmä) toimikaudelle 8.10.2012–31.12.2013. TIVA-työryhmän tehtävänä on ollut selvittää tilaajavastuulain uudistamistarve niin, että lailla pystytään nykyistä tehokkaammin ehkäisemään ja torjumaan talousrikollisuutta sekä harmaata taloutta.

Hallitus sopi 29 päivänä elokuuta 2013 rakennepoliittisesta ohjelmasta talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi (*hallituksen rakennepoliittinen ohjelma*) ja 29 päivänä marraskuuta 2013 rakennepoliittisen ohjelman täytäntöönpanosta. Ohjelmassa linjattiin uudelleen tilaajavastuun uudistamistyötä. Ensi vaiheessa tilaajan vastuuta ja sanktioita uudistetaan nykyisen kaltaisen selvitysvelvollisuuden ja laiminlyöntimaksun pohjalta. Tilaajavastuulain uudistusta valmistelevan työryhmän työn yhteydessä tehdään erillinen vaikutus- ja kustannus selvitys ja hallituksen esitys annetaan viimeistään syksyllä 2014. Toisessa vaiheessa toistuvasti tilaajavastuuta laiminlyönyt tilaaja suljetaan julkisten hankintojen ulkopuolelle. Poissuljentaperusteesta säädetään ja siihen liittyvä vaikutusten arviointi tehdään hankintalainsäädännön kokonaisuudistuksen

yhteydessä. Kolmannessa vaiheessa tilaajavastuuta arvioidaan osana harmaan talouden torjuntaan liittyviä, myöhemmin käynnistyviä selvityksiä, joita ovat veronumeron käytön laajentaminen, ryhmäkanteen ulottaminen muun muassa työoikeudellisiin asioihin, työmarkkinoiden neuvottelu- ja sopimusjärjestelmää koskeva kolmikantavalmistelu ja työsuojeluasioissa hallinnollisen seuraamuksen käyttöönoton valmistelu.

Tilaajavastuun uudistamisen ensi vaihetta koskevan hallituksen linjauksen mukaisesti esityksessä ehdotetaan, että tilaajan vastuu perustuu jatkossakin tilaajan selvitysvelvollisuuteen ennen sopimuksen tekemistä ja seuraamusjärjestelmää kehitetään laiminlyöntimaksun pohjalta.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja valvonta- ja oikeuskäytäntö

Tilaajavastuulaki

Tilaajavastuulain tavoitteena on vähentää yrityksille harmaasta taloudesta ja epäterveestä kilpailusta aiheutuvia haittavaikutuksia. Lailla luodaan yrityksille ja julkisoikeudellisille yhteisöille edellytyksiä varmistaa, että niiden kanssa vuokratyöstä tai alihankinnoista sopimuksia tekevät yritykset täyttävät sopimuspuolina ja työnantajina lakisääteiset velvoitteensa.

Lakia sovelletaan tilaajaan, joka Suomessa käyttää vuokrattua työntekijää tai jonka tiloissa Suomessa työskentelee tilaajan sopimuskumppanin työntekijä, jonka työtehtävät liittyvät tilaajan tavanomaisesti suoritettaviin työtehtäviin tai tilaajan tavanomaiseen toimintaan liittyviin kuljetuksiin. Lisäksi rakentamistoiminnassa lakia sovelletaan rakennuttajina toimiviin tilaajiin ja sopimusketjussa kaikkiin työturvallisuuslain (738/2002) 49 §:ssä tarkoitetulla yhteisellä työpaikalla työsuorituksen sisältämän kokonaisuuden tilaajina toimiviin riippumatta siitä, onko sopimuskumppani työnantaja.

Tilaajavastuulaki edellyttää, että tilaaja selvittää ennen sopimuksen tekemistä tiedot sopimuskumppanin rekisteröitymisestä ennakkoperintärekisteriin, työnantaja-rekisteriin, arvonlisäverovelvollisten rekisteriin ja kaupparekisteriin. Kaupparekisteriotteen sijaan voidaan selvittää kaupparekisteristä otetta vastaavat tiedot. Lisäksi tilaajan on selvitettävä tiedot verojen maksamisesta tai verovelkatodistus tai sitä koskeva maksusuunnitelma, tiedot eläkevakuutuksen ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen maksamisesta ja tieto sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työehdoista. Rakentamistoiminnassa selvitysvelvollisuus koskee myös tapaturmavakuutuksen ottamista.

Laki edellyttää, että tilaaja pyytää selvitysvelvollisuuden mukaiset rekisteri- ja muut tiedot sopimuskumppaniltaan, jonka on ne tilaajalle toimitettava. Tilaajalla on oikeus hyväksyä myös muualta saatu selvitys, jos sen antaa luotettavana pidettävä tietojen ylläpitäjä. Ulkomaisen yrityksen on toimitettava suomalaisia tietoja vastaavat tiedot tilaajalle sijoittautumismaastaan.

Selvitysten perusteella tilaajan on mahdollista arvioida sopimuskumppanin valmiuksia hoitaa lakisäätteisiä velvoitteitaan. Selvitykset saatuaan tilaaja voi tehdä sopimuksen sopimuskumppanin kanssa. Tilaajavastuulaki sääntelee sopimuksente-ko- edeltävää ajankohtaa, eikä sillä pääsääntöisesti puututa sopimuskauden aikana ilmeneviin laiminlyönteihin.

Tilaajan ei tarvitse pyytää tilaajavastuulain mukaisia selvityksiä, jos hänellä on perusteltu syy luottaa sopimuspuolen täyttävän lakisäätteiset velvoitteensa. Selvitysvelvollisuutta ei ole, jos sopimuskumppani on viranomainen tai muu laissa mainittu taho, jos sopimuspuolen toiminta on vakiintunutta, jos tilaajan ja sopimuspuolen sopimussuhdetta voidaan pitää vakiintuneena aikaisempien sopimussuhteiden johdosta tai jos luottamukseen on edellä lueteltuun rinnastettava syy. Rakentamistoiminnassa selvitysvelvollisuudesta on rajattu vain tilanteet, joissa sopimuskumppani on viranomainen tai muu laissa nimenomaisesti mainittu taho tai luottamus sopimuskumppaniin perustuu muuhun tällaiseen tilanteeseen rinnastettavaan syyhyn. Tilaajavastuulain rikkomisesta voi seurata tilaajalle laiminlyöntimaksu. Selvitysvelvollisuuden laiminlyönnin lisäksi laiminlyöntimaksu voidaan määrätä tilanteessa, jossa tilaaja on tehnyt sopimuksen liiketoimintakieltoon määrätyn tahon kanssa ja tilanteessa, jossa tilaaja on tehnyt sopimuksen, vaikka hänen on täytyntä tietää, että sopimuskumppanilla ei ole tarkoitusta täyttää lakisäätteisiä velvoitteitaan. Tällainen voi olla esimerkiksi tilanne, jossa tarjotulla hinnalla työtä ei voi tehdä siten, että sopimuskumppani työnantajana kykenee huolehtimaan myös verojen tilittämisestä, työnantajan sosiaaliturvamaksujen tai vähimmäispalkkojen maksamisesta työntekijöille.

Laiminlyöntimaksun suuruus vahvistetaan rahanarvon muutosta vastaavasti valtioneuvoston asetuksella kolmivuotiskausittain. Tällä hetkellä laiminlyöntimaksun määrä on vähintään 1 702 euroa ja enintään 17 024 euroa.

Rakentamistoimintaa koskee lisäksi korotettu laiminlyöntimaksu. Korotettu laiminlyöntimaksu voidaan määrätä tilanteessa, jossa tilaaja on tehnyt sopimuksen liiketoimintakiellossa olevan tahon kanssa tai tilaaja on ollut tietoinen siitä, että sopimuskumppani ei tule noudattamaan lakisäätteisiä velvoitteitaan. Korotettu laiminlyöntimaksu on määrältään vähintään 16 000 euroa ja enintään 50 000 euroa.

Tilaajavastuulain valvonta- ja oikeuskäytäntö

Tilaajavastuulain valvonnasta ja laiminlyöntimaksun määräämisestä vastaa Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue. Lakia valvovat tarkastajat työskentelevät Helsingin, Kuopion, Lappeenrannan, Oulun, Mikkelin, Tampereen, Turun ja Vaasan toimipisteissä.

Etelä-Suomen aluehallintovirastosta saatujen tilastotietojen mukaan laiminlyöntimaksuja on määrätty yrityksille lain voimassaoloaikana seuraavasti.

Vuosi	Tarkastukset	Laiminlyöntimaksut kpl	Laiminlyöntimaksut summa	Sanktioidut sopimukset
2007	400	47	237 925	ei tilastoitu
2008	985	107	579 600	ei tilastoitu
2009	789	81	440 200	121
2010	872	94	591 000	136
2011*	675	56*	516 200*	81*
2012*	885	59*	579 200*	91*
Yhteensä	4606	438	2 921 125	429

*prosesseja kesken, tilanne 31.1.2013

Tyypillisesti laiminlyöntimaksu määrätään tilanteessa, jossa tilaaja on hankkinut selvitykset myöhässä tai tilaaja on hankkinut vain osan selvityksistä. Pienin määrätty laiminlyöntimaksu on ollut suuruudeltaan 800 euroa ja suurin 16 000 euroa, joten maksujen määräämisessä on hyödynnetty tilaa javastuulaissa säädettyä maksusteikkoa kattavasti. Rakentamistoimintaa koskevia korotettuja laiminlyöntimaksuja ei ole toistaiseksi määrätty.

Tilaa javastuulain voimassaoloaikana on annettu hieman yli sata hallinto-oikeuden ja lähes 20 korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua. Toimialojen osalta oikeuskäytäntö painottuu rakentamistoimintaan. Ratkaisuista suhteellisen suuri osuus koskee ulkomaalaisten yritysten kanssa tehtyjä sopimussuhteita (*Selvitys tilaa javastuulain uudistamiseksi tehtyjen ehdotusten vaikutuksista, TEM raportteja 1/2014*).

Tyypillinen ratkaistava oikeuskysymys on ollut se, onko tilaaja noudattanut selvitysvelvollisuutta. Ratkaisukäytännössä on otettu kantaa myös sopimuskumppanin toiminnan vakiintuneisuuteen ja sen perusteella syntyvään luottamukseen. Liiketoiminnan vakiintuneisuuden osalta tilaajan tulee olla tietoinen siitä, että sopimuskumppani on tosiasiallisesti myös harjoittanut liiketoimintaa viranomaisrekistereistä ilmenevän tiedon lisäksi (*KHO 16.12.2011 taltio 3576*). Vakiintuneisuuden perusteella syntyvää luottamusta on arvioitava tapauskohtaisesti asiakirjoista saatavan selvityksen tai esimerkiksi aiemman asiakassuhteen perusteella (esimerkiksi *KHO*

2.11.2011 taltio 3155 ja KHO 11.4.2012 taltio 867). Tilaaajalla ei ole katsottu olevan vakiintuneisuuteen perustuvaa luottamusta tilanteessa, jossa sopimuskumppani on ollut poistettuna ennakkoperintärekisteristä hieman ennen sopimuksen tekemistä (KHO 7.11.2011 taltio 3250).

Valvonta- ja oikeuskäytännössä on myös tulkintalinjauksia, joissa tilaaajan selvitysvelvollisuus on ulotettu lain sanamuotoa pidemmälle joko selvityksen sisällön tai selvitysvelvollisuuden ajallisen ulottuvuuden osalta.

Verovelkatietojen osalta tilaaajan selvitysvelvollisuutta on tulkittu lain sanamuotoa tiukemmin. Tilaajavastuulain 5 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan tilaaajan on pyydettävä sopimuskumppanilta todistus verojen maksamisesta tai verovelkatodistus taikka selvitys siitä, että verovelkaa koskeva maksusuunnitelma on tehty. Käytännössä tilaaajan on selvitettävä verovelkaisen sopimuskumppanin osalta aina myös se, että velasta on tehty verottajan kanssa maksusuunnitelma. Pelkän verovelkatodistuksen esittäminen ei siten ole riittävää, vaan tällöin tilaaajalle on määrätty laiminlyöntimaksu.

Selvitysvelvollisuutta on täsmennetty ulkomaisten yritysten osalta, jotka ovat rekisteröityneet ennen sopimuksen tekemistä myös Suomessa. Tilaajavastuulain 5 §:n 2 momentin mukaan ulkomaisen yrityksen on toimitettava suomalaisia selvityksiä vastaavat tiedot yrityksen sijoittautumismaan lainsäädännön mukaisella rekisteriotteella tai vastaavalla todistuksella tai muulla yleisesti hyväksytyllä tavalla. Valvontakäytännössä on edellytetty, että jos yritys on merkitty sijoittautumismaansa lisäksi johonkin tilaajavastuulaissa tarkoitettuun Verohallinnon ylläpitämään rekisteriin, tilaaajalle on toimitettava selvitykset yrityksen sijoittautumismaasta ja selvitys Suomesta, onko yritys merkitty ennakkoperintärekisteriin, arvonlisäverovelvollisten rekisteriin ja työnantajarekisteriin, ja lisäksi selvitys yrityksen mahdollisista veroveloista ja niitä koskevasta maksusuunnitelmasta Suomessa.

Myös eläkevakuuttamista koskevien tietojen osalta tilaaajan selvitysvelvollisuutta on täsmennetty ja ulotettu selvitysvelvollisuus koskemaan sopimusaikaa.

Kotimaisten yritysten osalta selvitykset eläkevakuuttamisesta ja maksujen suorittamisesta tulee valvontakäytännön mukaan hankkia ennen sopimuksen tekemistä koko henkilöstön osalta. Jos sopimusta tehtäessä alihankkijalla ei ole ollut työntekijöitä, mutta sopimusaikana yritys heitä palkkaa, on tilaaajan hankittava sopimuksen aikana työntekijöiden eläkevakuuttamista koskeva todistus.

Ulkomaisten työntekijöiden osalta eläkevakuuttamista koskevat tiedot osoitetaan työntekijäkohtaisilla E101/A1-todistuksilla. Käytännössä tilaaajan ei ole katsottu laiminlyöneen selvitysvelvollisuutta, jos ulkomaisten työntekijöiden

eläkevakuuttamista koskevia tietoja ei ole selvitetty ennen sopimuksen tekemistä. Todistukset on ollut mahdollista esittää sopimuksenteon jälkeen, mutta ennen kuin kyseinen työntekijä aloittaa työnteon.

Valvontakäytäntö on vahvistettu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 5.12.2013 taltio 3829). Asiassa oli kysymys ulkomaisen yrityksen kanssa tehdyistä sopimuksista. Tilaaja oli saanut joistain sopimuskumppanin lähetetyistä työntekijöistä eläkevakuuttamista koskevat E101/A1-todistukset ennen työn aloittamista. Ne alihankkijan työntekijät, joista ei oltu esitetty todistuksia, olivat aloittaneet työn tilaajan tietämättä ja ilman lupaa. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan muun muassa, että tilaajan on otettava alihankintasopimuksissa huomioon, että alihankkija huolehtii koko sopimuskauden ajan siitä, että sen työntekijöistä on olemassa tilaajavastuulain 5 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu todistus eläkevakuutusten ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta tai selvitys siitä, että erään-tyneitä eläkevakuutusmaksuja koskeva maksusopimus on tehty. Käsiteltävässä asiassa tilaajan olisi näin ollen tullut vaatia kaikilta työntekijöiltä E101/A1-todistukset. Kun tilaaja ei ollut ottanut sopimuksessa huomioon alihankkijan työntekijöiden vaihtumisen mahdollisuutta, vaikka työvoimavaltaisella alalla tilaaja on ollut tietoinen tällaisesta mahdollisuudesta, tilaaja ei ollut täyttänyt tilaajavastuulain mukaista etukäteistä selvitysvelvollisuuttaan.

Laki lähetetyistä työntekijöistä

Lähetetyllä työntekijällä tarkoitetaan työntekijää, joka työskentelee tavallisesti muussa valtiossa kuin Suomessa, ja jonka toiseen valtioon sijoittautunut työnantaja lähettää työhön Suomeen rajoitetuksi ajaksi.

Lähetettyjen työntekijöiden vähimmäistyöehdoista säädetään laissa lähetetyistä työntekijöistä (1146/1999). Lailla pantiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon (96/71/EY). Lain soveltamisen kannalta ei merkitystä ole sillä, onko lähetävä yritys sijoittautunut EU:n alueelle vai EU:n ulkopuolelle.

Suomeen lähetetyn työntekijän työsopimukseen on sovellettava tiettyjä Suomen lain säännöksiä (muun muassa työaika ja vuosilomat, vähimmäispalkat) siltä osin kuin ne ovat työntekijän kannalta edullisempia kuin työntekijään muutoin sovellettavaksi tulevat säännökset.

Lähetetyistä työntekijöistä annetussa laissa säädetään vähimmäispalkasta. Lähetetyn työntekijän vähimmäispalkkana pidetään työsopimuslaissa tarkoitetun yleis-sitovan työehtosopimuksen perusteella määräytyvää vastiketta. Työnantajan on

noudatettava vähintään valtakunnallisen, asianomaisella alalla edustavana pidettävän työehtosopimuksen (*yleissitova työehtosopimus*) määräyksiä työsuhteen ehdoista ja työoloista, jotka koskevat työntekijän tekemää tai siihen lähinnä rinnastettavaa työtä. Lisäksi lähetettyjen työntekijöiden työsuhteissa tulevat noudatettavaksi yleissitovien työehtosopimusten työaikaa, vuosilomaa ja työturvallisuutta koskevat määräykset. Lähetettyihin vuokratyöntekijöihin puolestaan sovelletaan samoja säännöksiä ja työehtosopimuksen määräyksiä kuin kotimaisiin vuokratyöntekijöihin. Jos lähettävällä yrityksellä ei ole liikepaikkaa Suomessa, sillä on lain 4 a §:n mukaan oltava Suomessa edustaja. Työnantajalla tai mainitulla lähettävän yrityksen edustajalla on lain 8 a §:n mukaan velvollisuus antaa lähetetyn työntekijän valtuutuksella tiedot henkilöstön edustajalle työntekijän työsopimukseen sovellettavista työehdoista.

Lähetetyistä työntekijöistä annetun lain noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset. Lain velvoitteiden rikkomisesta voidaan tuomita sakkorangaistus.

2.2 Ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Euroopan unioni

Työnantajasanktiodirektiivi

Maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/52/EY (*työnantajasanktiodirektiivi*) tavoitteena on kieltää Euroopan unionin alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työhönotto laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Direktiivin tarkoituksena on vähentää laittoman maahanmuuton ja pimeän työn houkuttelevuutta ja samalla suojella laitonta maahanmuuttajaa hyväksikäytöltä. Tilaajavastuusaantelyn näkökulmasta olennaisia ovat direktiivin säännökset, jotka koskevat alihankintatilanteissa toimeksiantajan ja pääasiallisen toimeksiantajan sekä mahdollisten muiden alihankkijoiden velvollisuuksia maksaa seuraamusmaksu ja muita työntekijöiden saatavia silloin, kun työnantajana toiminut alihankkija on palkannut laittomasti massa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen. Mainitut säännökset on Suomessa pantu täytäntöön työsopimuslain 11 a luvussa. Seuraamusmaksun määrää Maahanmuuttovirasto. Toistaiseksi yhtään seuraamusmaksua ei ole määrätty.

Ehdotus lähetettyjen työntekijöiden täytäntöönpanodirektiiviksi

Komissio antoi maaliskuussa 2012 ehdotuksen lähetettyjen työntekijöiden täytäntöönpanodirektiiviksi. Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on parantaa direktiivin 96/71/EY täytäntöönpanoa, soveltamista ja käytännön toteuttamista siten,

että toiseen jäsenvaltioon lähetettävien työntekijöiden oikeuksien asianmukaisen tasoista vähimmäissuojaa kunnioitetaan, palveluntarjoajien mahdollisuuksia hyödyntää palvelujen tarjoamisen vapautta helpotetaan ja reilua kilpailua palveluntarjoajien keskuudessa edistetään.

Työllisyys, sosiaali-, terveys- ja kuluttaja-asiain neuvostossa saavutettiin direktiivistä yleisnäkemyks joulukuussa 2013. Kansallisen tilaajavastuusäntelyn näkökulmasta merkityksellinen on ehdotus tilaajan yhteisvastuusta alihankkijansa velvoitteista rakennusalalla. Neuvoston yleisnäkemyksen mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä tilaajan yhteisvastuusta, joka koskee alihankkijan lähetettyjen työntekijöiden maksamattomia vähimmäispalkkasaatavia ja virheellisesti pidätettyjen ennakonpidätysten ja sosiaaliturvamaksujen palauttamisesta. Yhteisvastuuta sovellettaisiin kaikissa direktiivin tarkoittamissa lähettämistilanteissa (alihankinta, yritysten sisäiset siirrot ja työvoiman vuokraus), mutta vastuu rajoittuisi tilaajan välittömään sopimuskumppaniin. Vaihtoehtoisesti voidaan ottaa käyttöön muita EU:n oikeuden ja kansallisen lain tai käytännön mukaisia toimia, jotka mahdollistavat tilaajan välittömässä sopimussuhteessa tehokkaat ja suhteelliset sanktiot. Kansallisen oikeuden mukaisesti huolellisesti toiminut tilaaja voidaan vapauttaa vastuusta.

Direktiiviehdotuksesta pyritään saamaan ratkaisu ennen Euroopan parlamentin vaaleja keväällä 2014.

Hankintadirektiivien kokonaisuudistus

EU:ssa on kevään 2014 aikana valmistumassa hankintasäntelyn kokonaisuudistus, johon kuuluu kolme direktiiviä: julkisia hankintoja koskeva direktiivi, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintoja koskeva direktiivi ja käyttöoikeussopimusten tekemistä koskeva direktiivi. Direktiiveillä uudistetaan oikeussuojakeinoja lukuun ottamatta kokonaan nykyisen hankintoja koskeva EU:n sääntely.

Tilaajavastuusäntelyn näkökulmasta keskeisiä ovat säännöt, jotka koskevat tarjoajien lakisääteisten velvoitteiden täyttämistä. Tarjoajia koskevat poissulkemisperusteet olisivat nykyiseen tapaan EU:n tasolla tyhjentävästi listattu, mutta niitä on uudistuksessa laajennettu. Jatkossa julkista hankintaa ei saisi tehdä muun ohella sellaisten tarjoajien kanssa, jotka ovat laiminlyöneet verojen tai sosiaaliturvamaksujen maksamisen siten, että laiminlyönti voidaan osoittaa lainvoimaisella päätöksellä. Poissulkemisperusteisiin lisätään uusia tilanteita. Uusia pakollisia poissulkemisperusteita ovat muun muassa terrorismirikokset ja terrorismin rahoittaminen sekä ihmiskauppaan liittyvät rikokset. Uusia harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita ovat tilanteet, joissa hankintayksikkö voi osoittaa tarjoajan laiminlyöneen ympäristö-, sosiaali- ja työoikeutta koskevia sääntöjä. Säännöillä tarkoitetaan EU:n

ja jäsenvaltioiden säädöksiä, työehtosopimuksia ja tiettyjä hankintadirektiivin liitteessä XI listattuja kansainvälisiä sopimuksia.

Lisäksi tarjoajien hallinnollista työtä kevennetään. Jatkossa tarjouskilpailun aikana voidaan toimittaa lausunto siitä, että poissulkemisperustetta ei ole. Lausunto annetaan Euroopan komission laatimalla vakiolomakkeella (*Single European Procurement Document*). Vain tarjouskilpailun voittajalta pyydetään varsinaiset selvitykset. Tämän lisäksi hankintayksikön tulee oma-aloitteisesti hankkia selvitykset voitaneen tarjoajan poissulkemisperusteista, jos hankintayksiköllä on veloituksetta pääsy selvityksiä koskeviin kansallisiin tietopankkeihin. Suomessa tällainen julkinen tietopankki on esimerkiksi yritys- ja yhteisötietojärjestelmä (YTJ).

Hankintadirektiiveissä on alihankintoja koskevaa uutta sääntelyä. Jatkossa hankintayksiköllä on velvollisuus rakennusurakoissa ja hankintayksikön tiloissa ja valvonnassa tapahtuvan palveluhankinnan yhteydessä vaatia pääsopimuskumppania viimeistään ennen sopimussuoritusten aloittamista ilmoittamaan sen käyttämien alihankkijoiden nimet, yhteystiedot ja edustajat, jos nämä tällöin ovat jo tiedossa. Lisäksi hankintayksikön on näissä hankinnoissa vaadittava pääsopimuskumppania ilmoittamaan muutoksista alihankintaketjussa sopimuskauden aikana.

Jäsenvaltiot voivat edellä esitettyjen säännösten ohella ottaa käyttöön muitakin toimia. Jäsenvaltiot voivat esimerkiksi säätää, että hankintayksikkö suorittaa vastikkeen hankintasopimuksesta pääsopimuskumppanin ohi suoraan tämän alihankkijalle tai säätää, että hankintayksikön on edellytettävä pääsopimuskumppania vaihtamaan poissulkemisperusteeseen syyllistyneen alihankkijansa.

Direktiiveissä annetaan kaksi vuotta aikaa saattaa niiden säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöä. Työ- ja elinkeinoministeriö on marraskuussa 2013 asettanut direktiivien täytäntöönpanoa varten ohjausryhmän ja valmistelusta vastaava työryhmän. Hankintalainsäädännön kokonaisuudistus tulee valmistella hallituksen esityksen muotoon siten, että se voidaan saattaa voimaan direktiiveissä asetettujen määräaikaisten puitteissa vuoden 2016 keväällä.

Tilaajavastuusäntely Euroopan maissa

Työ- ja elinkeinoministeriö teetti TIVA-työryhmän työn tueksi selvityksen eurooppalaisista tilaajavastuujärjestelmistä (*Selvitys eurooppalaisista tilaajavastuujärjestelmistä, TEM raportteja 27/2012*). Selvitys kattaa yhteensä 11 maan voimassaolevan lainsäädännön ja siinä arvioidaan myös kohdemaiden tilaajavastuusäntelyn toimivuutta ja vaikuttavuutta erityisesti harmaan talouden torjunnan ja yritysten välisen terveen kilpailun edistämisen kannalta. Selvitys on saatavilla työ- ja elinkeinoministeriön internetsivuilta (www.tem.fi > ajankohtaista > julkaisut > TEM raportteja).

Lisäksi Harmaan talouden selvitysyksikkö on laatinut selvityksen Iso-Britanniassa voimassa olevasta rakennusalaan koskevästä veronpidätysjärjestelmästä (*Ison-Britannian CIS-järjestelmä –veronpidätyspakko rakennusalaan, selvitys 15/2013*).

Ruotsi

Ruotsissa ei ole tilaajavastuuta koskevaa kansallista sääntelyä. Ruotsin valtiopäivät on pyytänyt hallitusta valmistelemaan säännökset yhteisvastuusta koskien nimenomaan lähetettyjä työntekijöitä ja heidän oikeuksien turvaamista. Rakennusalan järjestöt keskustelevat parhaillaan tilaajan yhteisvastuuta koskevan määräyksen ottamisesta rakennusalan työehtosopimukseen. Keskustelujen tuloksia odotetaan keväällä 2014. Työehtosopimuksen määräyksen rikkomisesta voi aiheutua alihankintaa käyttävälle työnantajalle vahingonkorvausvelvollisuus, jos rikkomuksen ei katsota olevan vähäinen tai kyseessä on ainoastaan muodollinen virhe (*Arbetsdomstolen DOM nro 83/13, Mål nr A32/12*).

Norja

Norjassa tilaajalla on yhteisvastuu alihankkijansa työntekijöiden palkkasaatavista toimialoilla, joilla on voimassa yleissitova työehtosopimus. Näitä toimialoja ovat rakennusala, merenkulkuun liittyvä rakentaminen, maanviljely ja puutarhanhoito ja siivousala. Tilaaja tai alihankkija, joka teettää työtä ulkopuolisella tai vuokraa työntekijöitä, on vastuussa samalla tavalla kuin omavelkainen takaaja työehtosopimusten mukaisista palkoista, ylityökorvauksesta ja lomapalkasta. Yhteisvastuu koskee alihankintaketjun työntekijöitä ketjun alimmalle portaalle saakka. Työehtosopimuksissa on tarkempia alakohtaisia säännöksiä siitä, minkälaisiin työtehtäviin tilaajavastuuta sovelletaan.

Lisäksi verolainsäädännössä on sääntelyä tilaajan ja alihankkijan yhteisvastuusta tilanteessa, jossa käytetään vuokratyöntekijöitä. Tilaaja ja alihankkija ovat tällöin verolainsäädännön mukaan yhteisvastuussa ennakonpidätyksistä. Sääntelyn tavoitteena on varmistaa, että ulkomaiset urakoitsijat ja palveluntarjoajat maksavat veroa Norjassa suorittamastaan työstä.

Viro

Virossa ei ole tilaajavastuuta koskevaa kansallista sääntelyä.

Puola

Puolassa ei ole tilaajavastuuta koskevaa kansallista sääntelyä.

Saksa

Saksassa tilaajavastuusääntelyllä on haluttu puuttua erityisesti rakennusalan harmaaseen talouteen, kuten alihankintaketjujen vilpilliseen hyödyntämiseen. Vastuusäännöksillä on pyritty myös suojelemaan saksalaisia pieniä ja keskusuuria yrityksiä epäreilulta kilpailulta matalampien palkkojen maista tulevia urakoitsijoita vastaan. Tilaajavastuu koskee pääsääntöisesti kaikkea tilaajan liiketoimintaa rakennusalalla, sähkökaupassa, kaivostöissä hiilikaivoksissa, teollisissa puhdistus- ja siivouspalveluissa, maalaus- ja sisutuspalveluissa, turvallisuuspalveluissa, kaupallisten toimijoiden pesulapalveluissa ja jätehuollossa.

Verojen maksuun liittyviä tilaajavastuusäännöksiä sovelletaan vain rakennusalalla. Vastuu koskee sopimuskumppania, joten ketjuvastuuta ei ole. Vastuu käsittää veron urakasta maksetusta korvauksesta sekä sopimuskumppanin työntekijöiden palkkoihin kohdistuvan veron. Työn tilaaja on vastuussa veron pidättämisestä.

Päävastuullisen urakoitsijan tulee sopimuksentekohetkellä noudattaa erityistä huolellisuusvelvollisuutta. Urakoitsija voi pyytää alihankkijaa esittämään veroja koskevan maksuvapautuksen. Jos alihankkija on esittänyt maksuvapautuksen, on urakoitsija vastuussa veroista, jos hän on ollut tietoinen siitä, että maksuvapautus on hankittu epärehellisin keinoin tai perustuen väärille tiedoille tai urakoitsijan tietämättömyys mainituista olosuhteista on johtunut hänen omasta törkeästä huolimattomuudestaan.

Mikäli veroja koskevaa maksuvapautusta ei esitetä, rakennuspalvelujen tilaajan on pidätettävä 15 prosenttia urakoitsijalle maksettavasta palkkiosta. Palvelun tilaajan tulee varmistua siitä, että verojen pidättäminen hoidetaan asianmukaisesti. Tilaajan ei kuitenkaan tarvitse selvittää, onko urakoitsijalla aiempia verovelkoja, vaan se on vastuussa ainoastaan niistä verovastuista, joiden peruste liittyy sen tekemään sopimukseen.

Tilaaja on yhteisvastuussa myös sopimuskumppanin työntekijöiden sosiaaliturvamaksuista, mutta rajoitetummin edellytyksin ja tilanteessa, jossa rakennusurakan arvo on vähintään 500 000 euroa. Vastuuta sovelletaan päävastuulliseen urakoitsijaan ja tietyn edellytyksin myös muihin alihankintaketjun osapuoliin. Päävastuullinen urakoitsija voi vapautua vastuusta, jos hän osoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle, että hänen sopimuskumppaninsa on luotettava esimerkiksi toimittamalla viranomaiselle voimassaolevan todistuksen sopimuskumppanin maksukäyttäytymisestä taikka sopimuskumppanin antaman sitoumuksen.

Vähimmäispalkkoja ja muita työntekijälle kuuluvia saatavia koskeva vastuu on puolestaan ehdotonta ketjuvastuuta, jossa alihankintaketjun osapuolet ovat

yhteisvastuussa velvoitteista. Vastuu koskee vähimmäispalkkoja, lomakorvauksia ja maksuja sosiaalirahastoihin. Vastuu kattaa kaikki alihankkijoiden työntekijät mukaan lukien lähetetyt työntekijät.

Vähimmäispalkkojen ja muiden työntekijöille kuuluvien saatavien osalta päävastuullista urakoitsijaa koskee myös erityinen huolellisuusvelvollisuus. Päävastuullisen urakoitsijan on pyydettävä alihankkijalta kirjallinen vahvistus siitä, että kyseinen alihankkija sekä kaikki muut saman ketjun alihankkijat noudattavat toimialan yleisesti sovellettavan työehtosopimuksen ehtoja. Päävastuullisen urakoitsijan on selvitettävä asiaa lähemmin, jos sopimussuhteen aikana herää objektiivinen epäily siitä, että joko sen sopimuskumppani tai joku sen alihankkijoista rikkoo lakimääräisiä velvollisuuksiaan.

Itävalta

Itävallassa tilaajavastuulla pyritään estämään sosiaalista polkumyyntiä matalien palkkojen maista ja laitonta kilpailua yritysten välillä. Itävallan ja sen naapurimaiden Unkarin, Tšekin, Slovakian ja Slovenian välillä oli 1990-luvun alussa merkittävä palkkakuilu, minkä seurauksena Itävallan markkinat houkuttelivat runsaasti ulkomaalaisia yrityksiä, jotka usein maksoivat omille työntekijöilleen kotivaltionsa tason mukaisia palkkoja.

Itävallassa tilaajavastuu koskee työntekijöiden palkkoja ja urakoitsijan ja sopimuskumppanin välistä suhdetta eli ketjuvastuuta ei ole. Tilaajalla ei ole lainsäädännössä asetettua velvoitetta tarkastaa alihankkijan toimintaa tai sen luotettavuutta. Itävallassa ei myöskään ole julkista rekisteriä, josta tietoja sopimuskumppanista voisi hankkia, joten tilaajan on itse huolehdittava siitä, että hän saa riittävät tiedot sopimuskumppanistaan ennen sopimuksen tekemistä.

Mainittua työntekijän palkkausta koskevaa tilaajavastuun valvontaa ei ole Itävallassa järjestetty viranomaisvalvontana. Oikeudenkäynneissä osapuolina ovat siis työntekijät ja heidän edustajansa (esimerkiksi ammattiliitot), työnantaja ja pääasiallinen urakoitsija tai heidän edustajansa.

Alankomaat

Alankomaissa on voimassa tilaajan ketjuvastuu, jonka tavoitteena on varmistaa verovelvoitteiden, sosiaaliturvamaksujen ja työeläkevakuuttamiseen liittyvien velvoitteiden hoitaminen. Ketjuvastuusääntelyssä tilaaja voi joutua vastuuseen sopimuskumppanin tai alihankintaketjussa olevan yrityksen laiminlyönneistä. Tilaajan on mahdollista vapautua ketjuvastuusta vain maksamalla tietty määrä aliurakan arvosta erilliselle sulkutilille, joka on avattu yhteistyössä veroviranomaisen kanssa.

Lisäksi laittoman vuokratyövoiman käyttö voi aiheuttaa 12 000 euron sakon jokaista työntekijää kohden.

Ketjuvastuusäntely on käytännössä johtanut siihen, että esimerkiksi rakennus-alalla yritykset eivät halua tehdä sopimuksia sellaisten osapuolten kanssa, jotka eivät käytä sulkutiliä. Toisaalta vuokratyövoimaa tarjoavien yritysten kohdalla sulkutilin käyttö ei ole osoittautunut yhtä tehokkaaksi työkaluksi kuin aliurakoinnin kohdalla.

Rakennusteollisuuden talousinstituutti (*The Economic Institute for the Construction Industry, EIB*) selvitti vuonna 2007 alankomaiden lainsäädännön rakennusyrityksille aiheuttamia kustannuksia. Selvityksen mukaan vuonna 2007 ketjuvastuu aiheutti rakennusalan yrityksille noin 22,5 miljoonan euron kustannukset. Kyseiset kustannukset koostuivat pääasiassa yritysten sisäisistä hallintohenkilöstön kustannuksista, jotka aiheutuivat uuden lainsäädännön velvoitteisiin tutustumisesta ja näiden soveltamisesta yrityksen toiminnassa.

Belgia

Vuoteen 2008 asti Belgian tilaajavastuusäntely perustui urakoitsijoiden rekisteröintijärjestelmälle. Urakoitsija saattoi liittyä rekisteriin, mikäli se täytti asetetut luotettavuusvaatimukset. Jos urakoitsija ei ollut rekisterissä, tilaajan tuli pidättää ja tilittää veroviranomaisille 15 prosenttia työstä maksettavasta korvauksesta. Rekisteröitymisjärjestelmästä jouduttiin kuitenkin luopumaan sen jälkeen, kun Euroopan unionin tuomioistuin totesi järjestelmän loukkaavan vapautta tarjota rajat ylittäviä palveluita EU:n alueella (*komissio vs. Belgia, C-433/04*). Tuomiossa katsottiin, ettei järjestelmä ollut oikeasuhtainen palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen nähden.

Nykyisin Belgiassa tilaajavastuusäntely on kaksijakoinen siten, että yksityisellä sektorilla urakoitsijalla on vastuu alihankkijan sosiaaliturvamaksu- ja verovelosta ja julkisella sektorilla sovelletaan hyväksytyjen urakoitsijoiden järjestelmää. Tilaajavastuusäntely koskee rakennusala. Säntelyn tavoitteena on puuttua toimintaan, jossa rakennusala toimivat henkilöt (niin kutsutut *gangmasterit*) ottavat palvelukseensa suuria määriä työntekijöitä ilman, että heille maksetaan riittäviä palkkoja ja että asianmukaisista työnantaja- ja sosiaaliturvamaksuista huolehditaan. Tilaajavastuulla pyritään myös vaikuttamaan siihen, että aliurakointityötä varten ei perusteta niin kutsuttuja kuplayhtiöitä, vaan että asianmukaiset vero- ja sosiaaliturvamaksut tilitetään viranomaisille.

Yksityisellä sektorilla sovellettavat säännökset urakoitsijan vastuusta alihankkijan sosiaaliturvamaksu- ja verovelosta varmistavat, että urakoitsija on noudattanut lakisääteisiä veloitteitaan sekä työnantajaveloitteitaan. Säännöstö on

kolmiportainen. Yleisesti tilaaja on työn suorittajan kanssa yhteisvastuussa työn suorittajan vero- ja sosiaaliturvamaksuveloista. Tilaaja voi kuitenkin vapautua vastuusta, mikäli pidättää tietyn osan tilatusta työstä sovitusta korvauksesta ja tilittää sen suoraan asianomaisille viranomaisille. Valtiovarain- ja sosiaaliturvaministeriöt pitävät yllä tietokantaa, josta tilaaja voi tarkistaa, onko urakoitsijalla tai alihankkijalla sosiaaliturvamaksu- tai verovelkaa.

Ketjuvastuu koskee ainoastaan sosiaaliturvamaksuvelkoja. Vastuu muuttuu ketjuvastuuksi, mikäli joku ketjun urakoitsijoista laiminlyö sosiaaliturvamaksujen maksamisen eikä velkaa saada perittyä. Tällöin laiminlyödyt maksut voidaan periä urakoitsijaketjussa seuraavana olevalta tilaajalta.

Julkisiin hankintoihin sovelletaan niin kutsuttua hyväksytyjen urakoitsijoiden järjestelmää. Julkisissa hankinnoissa, joiden arvonlisäveroton arvo ylittää hankinnan luonteesta riippuen 50 000 euroa tai 75 000 euroa, viranomaisen voi tehdä sopimuksen vain hyväksytyjen urakoitsijan kanssa. Mikäli viranomaisen haluaa tehdä sopimuksen sellaisen urakoitsijan kanssa, joka ei ole hyväksytty urakoitsija, urakoitsijan on pystyttävä dokumentein todistamaan, että se täyttää hyväksytylle urakoitsijalle asetetut vaatimukset.

Ranska

Tilaajavastuuseäntelyn tavoitteena on varmistaa sosiaaliturvaa koskevien velvoitteiden hoitaminen ja suojella sopimusosapuolen työntekijöitä pimeältä työnteolta. Kun tilaaja tekee sopimuksen työn tai palveluiden ostamisesta vähintään 3 000 eurolla, tilaajalla on velvollisuus tarkistaa sopimusta allekirjoitettaessa ja myöhemmin kuuden kuukauden välein, että sopimusosapuoli on rekisteröitynyt pakollisiin sosiaaliturvaa koskeviin rekistereihin ja että verot ja pakolliset sosiaaliturvamaksut on suoritettu. Jos tilaaja laiminlyö velvollisuutensa tarkistaa sopimuskumppaninsa tiedot, on hän yhteisvastuussa tämän maksamattomista sosiaaliturvamaksuista, veroista ja palkoista siinä määrin, kun ne vastaavat alihankintana toteutetun työn arvoa.

Vuokratyövoiman osalta tilaaja on yhteisvastuussa vuokrattujen työntekijöiden palkoista ja sosiaaliturvamaksujen suorittamisesta. Tilaaja voi pyytää vuokratyövoimaa välittävältä yritykseltä sosiaaliturvamaksujen maksamista koskevan todistuksen, mutta sen hankkiminen ei vapauta tilaajaa vuokratyövoimaa koskevasta vastuusta.

Espanja

Espanjassa tilaajavastuuseäntelyn yleisinä tavoitteina on yhtäältä suojella työntekijöiden oikeuksia ja toisaalta varmistaa se, että kaikki aliurakointiprosessissa mukana

olevat yritykset noudattavat niille asetettuja velvoitteita. Lisäksi yhteisvastuuta koskevan sääntelyn tavoitteena on varmistaa työntekijöiden palkkoja, sosiaaliturvamaksuja sekä työterveyttä ja -turvallisuutta koskevien velvoitteiden noudattaminen.

Tilaajavastuusäntely velvoittaa tilaajaa tarkastamaan ja valvomaan riittävällä tavalla, että sopimusosapuoli noudattaa palkanmaksuun, sosiaaliturvamaksuihin, työterveyteen ja -turvallisuuteen sekä verojen maksuun liittyviä velvollisuuksiaan. Lainsäädäntö ei siten yksityiskohtaisesti määrittele sitä, missä vaiheessa tilaajan tulee hankkia edellä mainitut tiedot. Sääntely koskee sopimusta sellaisesta työstä, joka on tilaajan tuotannon ja liiketoiminnan kannalta välittömästi keskeistä. Sääntely on yleistä ja koskee siten lähtökohtaisesti kaikkia toimialoja.

Espanjassa tilaajan laiminlyönneistä voi seurata sakkoja, yhteisvastuu sosiaaliturvamaksuista ja palkoista sekä toissijainen vastuu veroista. Tilaaja voi vapautua sosiaaliturvamaksuja koskevasta yhteisvastuusta pyytämällä todistusta sosiaaliturvamaksujen suorittamisesta viranomaiselta. Tilaaja vapautuu vastuusta, jos viranomainen ei ole toimittanut todistusta 30 työpäivän kuluessa tai jos aliurakoitsijana toimiva yritys on maksanut sosiaaliturvamaksut asianmukaisesti. Tilaajan toissijainen verovastuu koskee aliurakoitsijalta tilattuun työhön tai palveluun kohdistuvaa verovelkaa. Verovastuusta voi vapautua, jos aliurakoitsija toimittaa tilaajalle todistuksen verojen maksamisesta viimeisen 12 kuukauden ajalta. Palkanmaksun laiminlyöntitapauksissa työntekijöillä on mahdollisuus vaatia oikeusteitse saamisiaan sekä omalta työnantajaltaan että vastuussa olevalta tilaajalta.

Italia

Italiassa tilaajavastuusäntelyn tavoitteena on suojella työntekijöiden oikeuksia sekä vapaata kilpailua markkinoilla. Tilaajavastuusäntely koskee kaikkia toimialoja, mutta rakennusosalalle on lisäksi olemassa omat velvoitteensa. Vuokratyövoiman käyttöön liittyvä tilaajavastuu on selvästi tiukemmin säänneltyä kuin aliurakointia koskeva tilaajavastuu.

Vuokratyövoiman osalta tilaajalla on rikosoikeudellinen vastuu muun muassa, jos tilaaja käyttää laittomasti toimivan yrityksen tarjoamaa vuokratyövoimaa tai tekee sellaisen tilapäistä työtä koskevan sopimuksen, joka ei vastaa laissa säädettyjä velvoitteita. Lisäksi tilaaja on yhteisvastuussa vuokratyövoimaa tarjoavan yrityksen kanssa tilapäisten vuokratyöntekijöiden palkoista ja muista korvauksista.

Urakoissa tilaajan vastuu koskee aliurakoitsijoiden työntekijöitä. Tilaaja on yhteisvastuussa aliurakoitsijan kanssa tämän työntekijöilleen maksamista palkoista, pakollisista maksuista ja vakuutuksista. Vastuu ulottuu ajallisesti kahden vuoden päähän aliurakointisopimuksen päättymisestä.

Italiassa tilaaja vastaa siitä, että se riittävällä tavalla selvittää ja hankkii tietoja sopimusosapuolesta, aliurakoitsijasta tai vuokratyöntekijöitä toimittavasta yrityksestä. Lainsäädännössä ei ole yksityiskohtaisesti eritelty millä tavalla ja millä asiakirjoilla tämä tulisi suorittaa. Tilaajavastuuta koskevan sääntelyä on muutettu usein, joka on aiheuttanut ongelmia sääntelyn toimeenpanemisessa ja riittävässä valvonnassa.

Iso-Britannia

Iso-Britannian verohallinnolla on käytössä erityinen rakennusala koskeva verotusjärjestelmä (*Construction Industry Scheme, CIS*). Järjestelmää sovelletaan ensisijaisesti rakennusteollisuudessa toimiviin pää- ja aliurakoitsijoihin, mutta myös satunnaisesti rakennuspalveluja käyttävät yritykset voivat tietyin edellytyksin olla järjestelmän soveltamisalassa.

Järjestelmässä aliurakoitsijoiden on rekisteröidyttävä verohallinnolle ennen aliurakoinnin aloittamista. Pääurakoitsijan on pidätettävä aliurakoitsijalle maksettavista urakkasuorituksista 20 prosenttia ja tilitettävä ne verohallinnolle. Pidätykset huomioidaan aliurakoitsijan kokonaisverotuksessa vuosittain.

Jos aliurakoitsija ei rekisteröidy, pääurakoitsijan on pidätettävä aliurakoitsijalle maksettavista urakkasuorituksista korotettu 30 prosentin osuus.

Aliurakoitsija voi tietyin edellytyksin saada aseman, jossa pääurakoitsija ei tee edellä mainittuja pidätyksiä. Tällöinkin aliurakoitsijan on rekisteröidyttävä verohallintoon ja lisäksi aliurakoitsijan on läpäistävä erityiset täydentävät vaatimukset. Tällöin aliurakoitsijoille suoritetaan myös vuosittainen automatisoitu verotarkastus (*Tax Treatment Qualification Test, Ongoing TTQT*) siitä, onko yritys täyttänyt sille kuuluvat verovelvoitteet esimerkiksi työnantajana tai urakoitsijana.

2.3 Nykytilan arviointi

Tilaajan selvitysvelvollisuus ja tietojen saatavuus

Työ- ja elinkeinoministeriö teetti TIVA-työryhmää varten verkkokyselyn tilaajavastuulain toimivuudesta ja vaikuttavuudesta, erityisesti lain yritysvaikutuksista (*Tilaajavastuulain uudistamistarpeet – kyselytutkimus sopimuskumppanin luotettavuuden arvioinnista TEM raportteja 26/2012*). Verkkokysely suunnattiin yrityksille ja tilaajavastuulain asiantuntija- ja viranomaistahoille. Kyselyyn osallistui yhteensä 223 vastaajaa. Kyselyyn vastanneista noin puolet toimi rakennusosalalla, jonka voidaan arvioida näkyvän vastauksissa, varsinkin kun rakennusosalalle tuli voimaan uutta sääntelyä 1.9.2012.

Selvityksessä vastaajat olivat yksimielisiä siitä, että tieto verojen maksamisesta, verovelkatodistuksesta tai maksusopimuksesta ja tapaturmavakuutuksen ottamisesta ovat keskeisimpiä sopimuskumppanin luotettavuutta arvioitaessa. Olenaisena pidettiin myös tietoa yrityksen merkitsemisestä arvonnalisäverovelvollisten rekisteriin, ennakkoperintärekisteriin ja työnantajarekisteriin, kaupparekisteriotetta ja tietoa eläkevakuutusten ottamisesta. Vastaajien mielestä selkein merkki sopimuskumppanin epäluotettavuudesta oli verojen laiminlyönti. Epäluotettavuutta osoittivat myös yrityksen maksu- ja luottotietohäiriöt, liian alhainen palvelun hinta, yrityksen toistuvat yhteystietojen muutokset ja vaadittujen asiakirjojen toimitusongelmat. Tulos oli yhteneväinen kaikissa vertailtavissa osallistujaryhmissä.

Selvityksen tulokset vastaavat tilaajavastuuvalvonnan näkemyksiä sopimuskumppanin luotettavuuden arvioinnissa merkityksellisistä tiedoista.

Tilaajavastuulain selvitysvelvollisuus, joka tehdään ennen sopimuksen tekemistä, on sinänsä toimiva järjestelmä, eikä lain pääperiaatetta sopimuskumppanin luotettavuuden selvittämisestä ole syytä muuttaa. Kun tilaaja seuraamuksen uhalla etukäteen tarkistaa sopimuskumppaninsa lakisääteisten velvoitteiden suorittamisen, tilaajalla on mahdollisuus arvioida alihankkijan luotettavuutta sopimuskumppanina sekä hänen lakisääteisiin velvoitteisiin liittyvää maksuhalukkuutta.

Nykyisin tilaajavastuulain lähtökohta selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi on, että tilaaja pyytää tiedot sopimuskumppaniltaan, jonka on ne tilaajalle toimitettava. Tilaaja voi hyväksyä myös muualta saadun selvityksen, jos sen antaa luotettavana pidettävä tietojen ylläpitäjä. Esimerkiksi rakennusalaalla käytetään yleisesti Suomen Tilaajavastuu Oy:n tarjoamaa tilaajavastuu.fi -palvelua. Sähköisiä palveluita ei kuitenkaan ole muilla aloilla laajasti käytössä.

Tilaajan selvitysvelvollisuuteen kuuluvien viranomaistietojen saatavuutta tulisi edistää parantamalla tietojen luovuttamista helppokäyttöisenä viranomaispalveluna riippumatta siitä, että selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi on kehitetty myös yksityisiä palveluja. Viranomaistietojen paremmalla saatavuudella voidaan olettaa olevan yleisempikin epätervettä kilpailua vähentävä vaikutus, koska tietojen parempi käytettävyys lisäisi osaltaan yritystoiminnan läpinäkyvyyttä.

Työ- ja elinkeinoministeriön asettama työryhmä arvioi mahdollisuuksia helpottaa yritysten harmaan talouden torjuntaan liittyvien julkisten velvoitteiden hoitamista (*Yritysten harmaan talouden torjuntaan liittyvien julkisten velvoitteiden hoitamisen helpottaminen -työryhmän mietintö, TEM raportteja 18/2013*). Sen mietinnössä esitettiin, että tilaajavastuulain edellyttämät tiedot tulisi olla saatavilla yhdestä viranomaisen ylläpitämästä palvelusta. Yksi viranomaiskanava helpottaisi tilaajan selvitysvelvollisuuteen liittyvää hallinnollista taakkaa. Viranomaiskanava olisi mahdollista

parhaiten toteuttaa yritys- ja yhteisötietojärjestelmän (YTJ) kautta joko laajentamalla sen tietosisältöä tai mahdollistamalla YTJ:n kautta siirtyminen muihin viranomaispalveluihin. Tieto yrityksen merkitsemisestä ennakkoperintärekisteriin, työnantajarekisteriin ja arvonlisäverovelvollisten rekisteriin on jo nykyisin saatavissa YTJ:stä, samoin sähköinen kaupparekisteriote on saatavissa YTJ:n kautta niin sanotun VIRRE-palvelun kautta.

Hallitus antoi marraskuussa 2013 eduskunnalle esityksen julkisesta verovelkarekisteristä (HE 204/2013 vp). Esityksessä ehdotetaan, että verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia (1346/1999) muutettaisiin siten, että jokaisella olisi oikeus saada Verohallinnon ylläpitämästä verovelkarekisteristä siihen talletettu tieto yritys- ja yhteisötietojärjestelmään rekisteröidyn muun yrityksen kuin luonnollisen henkilön tai kuolinpesän verovelasta. Rekisteristä ilmenisi tieto siitä, onko yrityksellä vähintään 5 000 euroa sellaisia eräänntyneitä ja suorittamatta olevia Verohallinnon kantamia veroja, joista ei ole Verohallinnon tekemää maksujärjestelyä. Verovelkarekisteriin merkittäisiin lisäksi tieto siitä, onko yritys laiminlyönyt arvonlisäveroa tai ennakonpidätyksiä ja työnantajan sosiaaliturvamaksuja koskevan ilmoituksen antamisen. Julkisen verovelkarekisterin tultua käyttöön myös verotustiedot olisivat saatavissa YTJ:n kautta.

Tilaajavastuulain säännöksissä tulisi ottaa huomioon, että tilaaja voi mahdollisimman laajasti hyödyntää oma-aloitteisesti viranomaisrekistereistä saatavilla olevaa tietoa. Tämä parantaisi tietojen ajantasaisuutta ja oikeellisuutta ja vähentäisi tilaajalle selvitysvelvollisuudesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Tilaaajan vastuu sopimusaikana

Suomessa on esitetty tilaaajan vastuun ulottamista sopimusajalle tilaajavastuulain tehokkuuden parantamiseksi (muun muassa *Suomen kansainvälistyvä harmaa talous, eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010*). Tilaaajan tulisi valvoa työehtosopimusten tosiasiallista noudattamista ja tilaajavastuun tulisi ulottua koko urakkaketjuun. TIVA-työryhmälle teetetyssä yrityskyselyssä (*Tilaajavastuulain uudistamistarpeet -kyselytutkimus sopimuskumppanin luotettavuuden arvioinnista, TEM raportteja 26/2012*) nousi myös tilaajavastuulain kehittämiskeinona esiin ketjuvastuu ja tilaaajan vastuun lisääminen alihankkijan laiminlyönneistä, vaikka usea vastaaja myös epäili niiden toimivuutta.

Ulkomailla on toteutettu sääntelyratkaisuja, joissa tilaaja vastaa sopimuskumppaninsa rinnalla tämän velvoitteiden laiminlyönnistä sopimusaikana. Alankomaiden lainsäädännön mukainen ketjuvastuujärjestelmä on yksi pisimmälle vietyjä tilaaajan vastuujärjestelmistä. Myös Belgiassa, Saksassa ja Norjassa tilaaja vastaa sopimuskumppaninsa velvoitteiden lisäksi ketjun seuraavien osapuolten velvoitteista, mutta vastuu ovat Alankomaiden sääntelyä rajatumpaa.

EU:ssa valmistumassa olevassa ehdotuksessa lähetettyjen työntekijöiden täytännönpanodirektiiviksi jäsenvaltioiden on säädettävä tilaajan yhteisvastuusta, joka koskee alihankkijan lähetettyjen työntekijöiden maksamattomia vähimmäispalkka-saatavia ja virheellisesti pidätettyjen ennakonpidätysten ja sosiaaliturvamaksujen palauttamisesta. Yhteisvastuuta sovellettaisiin kaikissa direktiivin tarkoittamissa lähettämistilanteissa (alihankinta, yritysten sisäiset siirrot ja työvoiman vuokraus). Vastuu rajoittuisi tilaajan välittömään sopimuskumppaniin. Yhteisvastuun sijaan EU:n jäsenvaltioissa voidaan vaihtoehtoisesti ottaa käyttöön muita EU:n oikeuden ja kansallisen lain tai käytännön mukaisia toimia, jotka mahdollistavat tilaajan välittömässä sopimussuhteessa tehokkaat ja suhteelliset sanktiot.

Tilaajavastuulain yhtenä keskeisenä kehittämisvaihtoehtona on esitetty tehokkaampaa puuttumista alipalkkaukseen. Tältä osin TIVA-työryhmän väliraportissa esitettiin alustavia sääntelymalleja, joilla työsuhteen vähimmäisehtojen toteutumista alipalkkauksen osalta turvattaisiin tilaajan yhteisvastuulla. Vaihtoehdot koskivat tilannetta, joissa tilaaja on tietoinen alipalkkauksesta ja tilannetta, jossa sopimuskumppani on vasta rekisteröity yritys. Sääntelymalleista ei vallinnut työryhmässä yksimielisyyttä ja väliraportista saatu lausuntopalaute sääntelymalleista jakaantui selvästi. Työnantajajärjestöt ja tilaajavastuulakia valvova viranomaisena Etelä-Suomen aluehallintovirasto suhtautuivat sääntelyyn kielteisesti. Työntekijäjärjestöt kannattivat tilaajan yhteisvastuuta ja etenkin Hollannin ketjuvastuun jatkoselvittämistä, mutta siten, että tilaajan vastuu sopimuskumppaneista toteutettaisiin tilaajavastuulain sijaan muussa lainsäädännössä.

Väliraportin ehdotuksista teetetyssä selvityksessä yritykset pitivät ehdotusten toteuttamista käytännössä erittäin vaikeana, koska yrityksiltä puuttuvat mahdollisuudet, menetelmät ja osaaminen selvittää alihankintaketjussa maksetut palkat ja noudatettavat ehdot. Selvityksessä haastatellut asiantuntijat puolestaan pitivät väliraportin ehdotuksia vaikeasti valvottavina (*Selvitys tilaajavastuulain uudistamiseksi tehtyjen ehdotusten vaikutuksista*).

Hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa on neuvottelu- ja sopimusjärjestelmää koskeva kirjaus (ohjelman kohta 1.25). Sen mukaisesti työmarkkinajärjestöt ovat aloittamassa neuvotteluja neuvottelu- ja sopimusjärjestelmän kehittämisestä. Sopimusjärjestelmän kehittämisen piiriin kuuluvat myös työehtosopimusten mukaisten vähimmäispalkkojen alittaviin palkkoihin liittyvät seuraamukset. Neuvotteluista odotetaan tuloksia vuoden 2014 loppuun mennessä, jonka jälkeen aikaisintaan sopimusjärjestelmän kehittämisestä voidaan aloittaa neuvottelut kolmikantaisesti.

Mainituista syistä tilaajavastuulain velvoitteita voidaan kehittää nykyisen tilaajan selvitysvelvollisuuden ja sitä koskevan seuraamusjärjestelmän pohjalta.

Seuraamusjärjestelmän kehittäminen

Hallituksen ohjelman, harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimintaohjelman ja hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukaan tilaajavastuulain seuraamusjärjestelmää kehitetään laiminlyöntimaksuja korottamalla.

Laiminlyöntimaksun tulisi olla vaikutuksiltaan tehokas ja oikeassa suhteessa laiminlyönnin moitittavuuteen ottaen huomioon sopimussuhteeseen liittyvät taloudelliset intressit.

Rakentamistoiminnassa on käytössä tilaajalle määrättävä korotettu laiminlyöntimaksu tilanteessa, jossa tilaaja on tehnyt sopimuksen liiketoimintakiellossa olevan tahon kanssa tai sopimuksen tilanteessa, jossa tilaajan olisi vallitsevissa olosuhteissa tullut tietää, että sopimuskumppani ei aio suorittaa lakisääteisiä velvoitteitaan. Korotettu laiminlyöntimaksu koskee siten tilanteita, joissa tilaajan toimintaa voidaan pitää erityisen moitittavana. Kun sopimus tehdään liiketoimintakiellossa olevan kanssa tai tietoisena siitä, ettei sopimuskumppani tule noudattamaan lainsäädäntöä, on olemassa riski siitä, että tilaaja pyrkii tahallaan kiertämään lainsäädäntöä ja esimerkiksi teettämään osan urakasta pimeänä työnä. Lain ennalta ehkäisevän vaikutuksen parantamiseksi seuraamusjärjestelmää tulisi kiristää siten, että tällä hetkellä rakentamistoiminnassa korotetun laiminlyöntimaksun piirissä olevat teot katsottaisiin vastaavalla tavalla moitittaviksi kaikissa tilaajavastuulain soveltamisalassa olevissa sopimuksissa.

Valmistelussa on arvioitu myös, tulisiko laiminlyöntimaksun suuruuden perustua nykyiseen tapaan euromääräisiin vähimmäis- ja enimmäismääriin vai tulisiko maksun suuruus määräytyä muulla perusteella. Vaihtoehto voisi olla maksun määräytyminen sopimuksen arvon perusteella.

Jos laiminlyöntimaksun suuruus sidottaisiin sopimuksen arvoon, seuraamuksella voisi olla nykyistä suurempi ennalta ehkäisevä vaikutus tilanteissa, joissa sopimuksen arvo on merkittävä, mutta toisaalta pienemmissä sopimuksissa laiminlyöntimaksun suuruus todennäköisesti pienenesi. Sopimuksen arvoon sidottava laiminlyöntimaksu myös kaventaisi valvontaviranomaisen harkintavaltaa ja saattaisi heijastaa huonosti tilaajan selvitysvelvollisuuden laiminlyönnin moitittavuutta esimerkiksi tilanteissa, jossa tilaaja on hankkinut selvitykset, mutta joissain selvityksissä on puutteellisuksia. Voimassa olevan lain 9 §:n 3 momentin mukaan maksun suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon selvitysvelvollisuuden rikkomisen aste, laatu ja laajuus sekä tilaajan ja tämän sopimuspuolen välisen sopimuksen arvo. Laiminlyöntimaksu määräytyy siten pitkälti olosuhdeharkintaan, jolloin tilaajan teon moitittavuus voidaan laiminlyöntimaksun määräämisessä ottaa joustavasti huomioon.

Mainituilla syillä laiminlyöntimaksun määräytymisen perusteen muuttamisella ei arvioida saavutettavan selvää hyötyä joten laiminlyöntimaksu tulisi jatkossakin määritellä euromääräisinä vähimmäis- ja enimmäismäärinä.

Valvontakäytännössä pienin määrätty laiminlyöntimaksu on ollut suuruudeltaan 800 euroa ja suurin 16 000 euroa, joten maksujen määräämisessä on hyödynnetty tilaajavastuulaissa säädettyä maksuasteikkoa kattavasti. Seuraamusjärjestelmän tiukentamiseksi laiminlyöntimaksun ja korotetun laiminlyöntimaksun euromääriä rajojen nostamista voidaan pitää perusteltuna.

Valmistelun aikana on käsitelty myös kysymystä siitä, tulisiko vakaviin tilaajavastuulain laiminlyönteihin syylistynyt yritys sulkea pois julkisista hankinnoista. Poissuljenta tukisi TIVA-työryhmän toimeksiannossa mainittua tavoitetta määrätä vakavista laiminlyönneistä nykyistä ankarampia seuraamuksia. Poissuljenta on pidetty tehokkaana seuraamuksena muun muassa työryhmälle tehdyssä yrityksille ja muille sidosryhmille suunnatussa kyselyssä.

Yrityksen poissuljenta julkisista hankinnoista vakavien laiminlyöntien johdosta edellyttäisi muutoksia julkisia hankintoja koskevaan sääntelyyn. Sääntelyä ollaan parhaillaan uudistamassa EU:n hankintadirektiivien kokonaisuudistuksen pohjalta. Työ- ja elinkeinoministeriö on marraskuussa 2013 asettanut direktiivien täytäntöönpanoa varten ohjausryhmän ja valmistelusta vastaava työryhmän, joiden tulee valmistella tarvittavat säännökset hallituksen esityksen muotoon siten, että muutokset voidaan saattaa voimaan direktiiveissä asetettujen määräaikojen puitteissa vuoden 2016 keväällä. Koska julkisten hankintojen kokonaisuudistus on käynnistynyt, tilaajan vakavien laiminlyöntien huomioon ottaminen julkisissa hankintamenettelyissä on tarkoituksenmukaista valmistella osana tuon lainsäädännön kokonaisuudistusta.

Valvonta- ja oikeuskäytännön huomioon ottaminen tilaajavastuulaissa

Tilaajavastuulain valvonta- ja oikeuskäytännössä on tehty tulkintalinjauksia, jotka edellyttävät tilaajalta lain sisällön tuntemisen lisäksi hyvää soveltamiskäytännön tuntemusta. Työryhmälle teetetyn selvityksen mukaan rakentamistoiminnassa, kuljetusalalla ja näihin läheisesti liittyvillä toimialoilla sekä julkishallinnossa tunnetaan tilaajavastuulain velvoitteet. Lain velvoitteet tunnetaan paremmin suurissa yrityksissä, joissa tilaajavastuukysymykset ovat osa normaalia liiketoimintaa. Sen sijaan muilla toimialoilla ja pienemmissä yrityksissä tilaajavastuulain velvoitteet ovat edelleen huonosti tunnettuja tai jopa täysin vieraita. On siten perusteltua, että keskeisimmät soveltamiskäytännössä tehdyt linjaukset kirjataan lainsäädäntöön. Tällaisia ovat verotustietoja ja eläkevakuuttamista koskevien tietojen selvitysvelvollisuus ja ulkomaisia yrityksiä koskeva selvitysvelvollisuus.

Tilaajavastuulain mukaan tilaajan on riittävää saada verovelosta verovelkatodistus tai selvitys siitä, että verovelkaa koskeva maksusuunnitelma on tehty. Saadun selvityksen pohjalta tilaaja on arvioitava sopimuskumppaninsa luotettavuutta. Valvontakäytännön mukaan tilaajan on selvitysvelvollisuuden täyttääkseen selvitettävä verovelkaisen sopimuskumppanin osalta myös se, että verovelosta on tehty maksusuunnitelma. Jos maksusuunnitelmaa ei ole, tilaajalle määrätään laiminlyöntimaksu.

Tilaajan selvitysvelvollisuuteen liittyen tietojen saatavuuden osalta valmistelussa on edellä kuvatulla tavalla tähdätty siihen, että tietojen luovuttamista viranomaispalveluna kehitetään. Verotustietojen osalta tämä tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että tilaajalla olisi jatkossa mahdollisuus tarkistaa sopimuskumppanin tiedot hyödyntämällä hallituksen esityksessä 204/2013 vp ehdotettua julkista verovelkarekisteriä.

Verovelkatietojen julkisuuden arvioidaan yleisesti kannustavan yrityksiä täyttämään maksuvelvoitteensa, koska verovelkatietojen julkaisu vaikuttaa yrityksen liiketoimintaedellytyksiin haitallisesti. Tilaajavastuulain soveltamisalaankin kuuluvissa sopimussuhteissa todennäköistä on, että yritystä koskeva merkintä verovelkarekisterissä heikentää sen mahdollisuutta solmia uusia sopimussuhteita. Hallituksen esityksessä 204/2013 vp on arvioitu, että verovelkarekisteriin tulisi merkintä noin 30 000 yrityksestä.

Toisaalta siitä, että yrityksellä on järjestelemätöntä verovelkaa, ei suoraan ole pääteltävissä, että laiminlyönnit johtuvat yrityksen haluttomuudesta huolehtia velvoitteistaan. Maksuvaikeuksien syinä voivat olla esimerkiksi suhdannevaihtelut tai viivästyksset yrityksen omien saatavien maksuissa. Jos tällaisessa tilanteessa tilaajavastuulain perusteella tilaajat eivät voisi tehdä sopimuksia, se voisi olla maksuvaikeuksissa olevan alihankkijayrityksen kannalta kohtalokasta. Tilaajavastuulain alkupe räisenä tarkoituksena ei ole ollut estää sopimuksen tekemistä verovelkaisen sopimuskumppanin kanssa, vaan jättää tilaajalle viimekätinen velvollisuus saadun selvityksen perusteella arvioida sopimuskumppanin toimintaa.

Mainituista syistä tilaajavastuulain soveltamisessa omaksuttua käytäntöä vaatia verovelkojen osalta aina myös maksusuunnitelma voidaan pitää yritysten liiketoimintaedellytyksiä liikaa rajoittavana.

Eläkevakuuttamista koskevien tietojen osalta soveltamiskäytännössä selvitysvelvollisuus on ajallisesti ulotettu sopimusaikaan ja lisäksi on edellytetty, että tilaajan on sopimusehdoin varmistuttava, että alihankkija huolehtii eläkevakuuttamista koskevien tietojen toimittamisesta sopimuskauden ajan.

EU:n ja ETA:n alueelta tulevien ulkomaisten työntekijöiden osalta eläkevakuuttamista koskevat tiedot osoitetaan E101/A1-todistuksilla. Ulkomaisten työntekijöiden

osalta tavanomaista on, että sopimusta tehtäessä ei ole vielä tietoa henkilöistä, jotka tulevat Suomeen työn suorittamaan. Kun E101/A1 -todistus osoittaa eläkevakuuttamisen työntekijäkohtaisesti, sopimuskumppanin lakisääteisten velvoitteiden selvittämisen kannalta merkitystä on sillä, että ulkomaista eläkevakuuttamista koskevia tietoja seurataan sopimusaikana, mikäli tietoja ei ole saatu ennen sopimuksen tekemistä. Jos työntekijät tulevat kolmannesta maasta, jonka kanssa Suomella on sosiaaliturvasopimus¹, eläkevakuuttamista koskevat tiedot osoitetaan E101/A1 -todistusta vastaavalla niin sanotulla lähetetyn työntekijän todistuksella. Työnantajan ollessa sijoittautunut kolmanteen maahan, jonka kanssa Suomella ei ole sosiaaliturvasopimusta, todistusmenettelyä ei ole käytössä. Tällöin työntekijän työeläkelain (395/2006) 4 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan työntekijän eläkelaki ei koske työntekijää, jonka ulkomainen työnantaja lähettää Suomeen työhön ja jonka työskentely tämän työnantajan palveluksessa kestää enintään kaksi vuotta. Lisäksi työnantajan eläkelain 149 §:n mukaan Eläketurvakeskus voi työnantaja hakemuksesta myöntää vapautuksen työntekijöiden eläkevakuuttamisesta työntekijän työskentelyn kestäessä kahdesta viiteen vuoteen.

Suomessa vakuutettujen työntekijöiden osalta työntekijän vaihtumisella ei ole vastaavaa merkitystä eläkevakuuttamista koskeviin tietoihin, koska Suomen järjestelmä perustuu kollektiivisiin tietoihin vakuutusten ottamisesta ja velvoitteiden hoitamista tarkastellaan vuositasolla. Vakuuttamistiedot eivät koske yksittäisiä työntekijöitä toisin kun E101/A1 -todistukset ja sosiaaliturvasopimusten mukaiset lähetetyn työntekijän todistukset.

Rakentamistoiminnassa on toteutettu harmaan talouden torjuntaan tähtääviä lainsäädäntöuudistuksia, joilla on merkitystä eläkevakuuttamista koskevaan tilaajan selvitysvelvollisuuteen. Rakennustyömaalla työskentelevien henkilöiden henkilötunnusten veronumero tuli pakolliseksi kaikilla työmailla 1 päivänä maaliskuuta 2013. Veronumerorekisteriin on helmikuussa 2014 merkitty noin 720 000 henkilöä. Heistä noin 69 000:lla kansalaisuus on joku muu kuin suomi tai henkilöllä on kaksoiskansalaisuus. Lisäksi verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) ja työturvallisuuslain (738/2002) muutoksilla otetaan käyttöön rakennustyömaita koskeva ilmoitusmenettely 1 päivänä heinäkuuta 2014 alkaen. Ilmoitusmenettelyn myötä pääurakoitsijalla tai muulla päätoteuttajalla on velvollisuus ilmoittaa kuukausittain Verohallinnolle laajasti tietoja rakennusurakasta. Ilmoitettaviin tietoihin sisältyy muun muassa yhteisellä rakennustyömaalla toimivien yritysten työntekijöiden vakuuttamista koskevat tiedot, joiden osalta on ilmoitettava, että ulkomaisella työntekijällä on lähetetyn työntekijän E101/A1-todistus. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä voidaan määrätä pääurakoitsijalle tai muulle päätoteuttajalle enimmillään 15 000 euron laiminlyöntimaksu.

¹ Suomi on tehnyt sosiaaliturvasopimuksen USA:n, Kanadan, Australia, Chilen, Israelin ja Intia (ei vielä voimassa) kanssa sekä sosiaaliturvasopimusjärjestelyn Quebecin kanssa.

Ulkomaisten työntekijöiden työnantajia ovat pääosin tilaajien ulkomaiset sopimus-kumppanit ja ulkomaista ulkopuolista työvoimaa hyödyntävät Suomessa toimivat tilaajat. Tilaajalla on oikeuskäytännön mukaan velvollisuus huolehtia siitä, että sen ulkomainen sopimus Kumppani ilmoittaa sopimusaikana työntekijäkohtaiset eläke-vakuutustiedot omista työntekijöistään. Tämän vuoksi lainsäädäntöä on tarpeen täs-mentää siten, että tilaajan on edellytettävä sopimusta tehdessään sopimus Kumppa-nia toimittamaan kyseiset tiedot.

Ulkomainen sopimus Kumppani puolestaan työnantajana tietää parhaiten työnteki-jöitään koskevista muutoksista, joten eläkevakuutustietojen toimittamatta jättämi-nen osoittaa ensisijaisesti sopimus Kumppanin moitittavaa toimintaa. On perustel-tua, että sopimusaikana eläkevakuutustietojen toimittamatta jättämisestä seuraa-mus kohdistettaisiin tilaajan sijaan tämän sopimus Kumppaniin.

Ulkomaille sijoittautuneiden yritysten osalta valvontakäytännössä edellytetään, että tilaajan on selvitettävä sijoittautumisesta saatavien selvitysten lisäksi Suomesta selvitykset yrityksen rekisteröitymisestä verotusta koskeviin rekistereihin ja vero-velkatiedot, jos ulkomaisella yrityksellä on suomalainen y-tunnus.

Tilaa javastuulain ulkomaisia yrityksiä koskevan selvitysvelvollisuuden tavoitteena on, että se sisällöltään vastaisi mahdollisimman hyvin suomalaisesta yrityksestä saatavia selvityksiä ja antaisi näin ollen tilaajalle riittävän kokonaiskuvan ulkomai-sen yrityksen velvoitteiden tosiasiallisesta hoitamisesta. Pelkästään sijoittautumis-maasta tai Suomesta saatavien selvitysten perusteella velvoitteiden hoitamisessa olevat merkittävätkin laiminlyönnit saattavat jäädä tilaajalta huomiotta. Näin ollen on perusteltua, että ulkomaisista yrityksistä hankittavien selvitysten osalta lain säännöksiä täsmennettäisiin soveltamiskäytännön mukaisiksi.

Sopimussuhteen tai sopimus Kumppanin toiminnan vakiintuneisuus

Tilaa javastuulaista ja sen selvitysvelvollisuudesta aiheutuu yrityksille kustannuk-sia. Jotta kustannukset eivät nousisi kohtuuttomiksi saavutettuun hyötyyn nähden, on laissa säädetty tilanteista, jolloin selvityksiä ei tarvitse hankkia. Tilaajan selvi-tysvelvollisuus ei koske tilanteita, joissa sopimuspuolen toiminta on vakiintunutta tai tilaajan ja sopimuspuolen sopimussuhdetta voidaan pitää vakiintuneena aikai-sempien sopimussuhteiden johdosta tai luottamukseen on näihin rinnastettava syy. Tilaa javastuulakia muutettiin 1 päivänä syyskuuta 2012 lukien siten, että mainittu poikkeus selvitysvelvollisuudesta kumottiin rakentamistoiminnan osalta. Muutosta olivat ehdottaneet rakennusalan osapuolet. Rakentamistoiminta on harmaan talou-den riskialoja, jolle on luonteenomaista muun muassa pitkät alihankintaketjut. Lisäksi rakennusosalalla on kehitetty sähköisiä järjestelmiä ja palveluita, joiden avulla tilaa javastuulain mukaisesta selvitysvelvollisuudesta aiheutuvia kustannuksia on

pyrity vähentämään. Näitä palveluita käytetään yleisesti rakennusalalla ja tämän vuoksi vakiintuneisuutta koskevien säännösten muuttamisen ei rakennusalalla arvioidu aiheuttavan merkittäviä kustannuksia. Lisäksi rakennusalalla tilaajavastuulain soveltaminen on osa normaalia liiketoimintaa.

Tilaajavastuulain uudistuksen yhtenä tavoitteena on edellä todetulla tavalla se, että tilaajan tulisi voida hyödyntää oma-aloitteisesti viranomaisrekistereistä saatavaa tietoa muun muassa hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Toistaiseksi tähän ei ole kaikkien selvitysvelvollisuutta koskevien rekisteritietojen osalta mahdollisuutta. Lain soveltamisalassa on myös aloja, joilla ei ole laajalti käytössä kaupallisia palveluita rakennusalaa vastaavalla tavalla.

Oikeuskäytännön mukaan vakiintuneisuuteen vetoavan tilaajan on osoitettava peruste sille, miksi mainitulla perusteella selvitysvelvollisuutta ei ole (esimerkiksi *KHO 16.12.2011 taltio 3576*, *KHO 2.11.2011 taltio 3155*, *KHO 11.4.2012 taltio 867* ja *KHO 7.11.2011 taltio 3250*).

Edellä on myös arvioitu, että lain ennalta ehkäisevän vaikutuksen parantamiseksi seuraamusjärjestelmää tulisi kiristää laajentamalla rakentamistoimintaa koskeva korotettu laiminlyöntimaksu koskemaan kaikkea tilaajavastuulain soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa. Korotettu laiminlyöntimaksu tulisi määrätä tilanteessa, jossa tilaaja on tehnyt sopimuksen liiketoimintakiellossa olevan tahon kanssa tai sopimuksen tilanteessa, jossa tilaajan olisi vallitsevissa olosuhteissa tullut tietää, että sopimuskumppani ei aio suorittaa lakisääteisiä velvoitteitaan. Korotettu laiminlyöntimaksu voidaan määrätä myös tilanteessa, jossa tilaajalla ei ole selvitysvelvollisuutta lain 5 §:n 4 momentin perusteella.

Edellä mainituilla syillä vakiintuneisuuteen perustuvaa poikkeusta selvitysvelvollisuudelle ei toistaiseksi ole tarkoituksenmukaista arvioida uudelleen.

Lähetettyjen työntekijöiden puutteelliset tiedot sovellettavista työehdoista

Ulkomaiset yritykset ja heidän Suomeen lähettämät työntekijät eivät ole aina tietoisia siitä, mitä työehtoja lähetettyihin työntekijöihin sovelletaan ja miltä viranomais-
taholta asiasta saa Suomessa tietoa. Osa lähetettyjen työntekijöiden työehtojen laiminlyönneistä johtuukin tietämättömyydestä työsuhteeseen sovellettavista työehdoista ja lähetetyistä työntekijöistä annetun lain sisällöstä. Koska vähimmäistö-
ehtojen noudattamisessa on yleisesti ottaen paljon puutteita, ulkomaisten toimijoi-
den tietoisuutta Suomen työelämän pelisäännöistä ja toimivaltaisesta viranomais-
tahosta olisi tarpeen yleisesti edistää.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on toteuttaa tilaajavastuun uudistuksen ensi vaihe hallituksen harmaan talouden toimintaohjelman ja rakennepoliittisen ohjelman linjausten mukaisesti. Lain uudistaminen toteutetaan nykyisen selvitysvelvollisuuden pohjalta siten, että tilaajan on mahdollista itse selvittää selvitysvelvollisuuteen kuuluvat rekisteritiedot nykyistä laajemmin. Seuraamusjärjestelmää kehitetään nykyisen laiminlyöntimaksun pohjalta. Tilaajavastuulain keskeinen valvonta- ja oikeuskäytäntö otetaan huomioon siten, että se yhteen sovitetaan tilaajan hallinnollisen taakan keventämistä koskevan tavoitteen ja harmaan talouden torjuntaan tähtäävien muiden lainsäädäntömuutosten kanssa.

Esityksen lähtökohtana on muutoin ollut, että tilaajavastuulain säännösten soveltaminen pohjautuisi voimassa olevaan sääntelyyn. Voimassa olevan lain ehdotukset on keskeisesti perusteltu hallituksen esityksessä 114/2006 vp, eduskunnassa muutettujen säännösten osalta myös työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietinnössä 10/2006 vp ja rakentamistoimintaa koskevilta osin myös hallituksen esityksessä 18/2012 vp ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietinnössä 3/2012 vp. Näitä perusteluita ei ole tässä esityksessä toistettu.

Esityksessä ehdotetaan, että tilaajan selvitysvelvollisuutta muutetaan verotusta koskevien tietojen osalta. Verotusta koskevien tietojen osalta tilaajan olisi pyydettävä todistus verojen maksamisesta tai selvitys siitä, että yrityksellä ei ole järjestelmätöntä verovelkaa yli 5 000 euroa taikka selvitys verovelan määrästä. Lähtökohta olisi, että tilaaja voisi itse tarkistaa sopimuskumppanin verotustiedot hallituksen esityksessä 204/2013 vp tarkoitetusta julkisesta verovelkarekisteristä. Käytännössä tietojen tarkistaminen verovelkarekisteristä riittäisi valtaosassa tapauksia selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi. Tilaajan tulisi selvittää verovelan määrä verovelkatodistuksella, jos sopimuskumppani olisi merkitty verovelkarekisteriin. Selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi merkitystä ei ole sillä, onko verovelasta tehty Verohallinnon kanssa maksusuunnitelma vai ei. Esitetyllä sääntelyllä pyritään siihen, että suurin osa selvityksistä voitaisiin hoitaa mahdollisimman kevyellä menettelyllä.

Esityksellä ei ole tarkoitus rajoittaa sitä, että selvitettävät tiedot voisi hankkia yksityiseltä palveluntarjoajalta tai suoraan sopimuskumppanilta. Jälkimmäinen mahdollisuus olisi välttämätöntä ulkomaalaisten sopimuskumppaneiden osalta. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että tilaajan selvitysvelvollisuutta muutetaan eläkevakuuttamista koskevien selvitysten osalta. Lakiin kirjattaisiin lähetettyjen työntekijöiden osalta säännös siitä, että tilaajan on selvitettävä työntekijöiden sosiaaliturvan määräytyminen viimeistään ennen sopimuksen mukaisen työn aloittamista. Lisäksi tilaajan on sopimusta tehdessään edellytettävä, että sopimuskumppani toimittaa lähetetyistä työntekijöistä työntekijäkohtaisen tiedon eläkevakuuttamisesta

myös sopimuksen mukaisen työn alettua. Tilaajalle voitaisiin määrätä laiminlyöntimaksu, mikäli asiaa ei ole otettu esille sopimusta solmittaessa. Esitetyllä sääntelyllä pyritään varmistamaan kaikkien työntekijöiden eläkevakuuttaminen. Vastavasti sopimuskumppanin velvoitteista säädettäisiin lähetetyistä työntekijöistä annetussa laissa.

Esityksessä ehdotetaan myös tilaajan selvitysvelvollisuuden laajentamista. Työmarkkinajärjestöt hyväksyivät 22 päivänä maaliskuuta 2012 neuvottelutuloksen työurien pidentämiseksi eli työurasopimuksen. Sopimuksessa sovittiin muun muassa työterveyshuollon kehittamisestä ja sen saatavuuden parantamisesta erityisesti pienillä työpaikoilla. Tässä yhteydessä työurasopimuksessa sovittiin, että tilaajavastuulakiin kirjataan periaate siitä, että yritykset edellyttävät alihankkijoiltaan työterveyshuollon asianmukaista hoitamista. Periaatteen toteuttamiseksi ehdotetaan, että tilaajan selvitysvelvollisuus laajennettaisiin koskemaan selvitystä sopimuskumppanin työterveyshuollon järjestämisestä.

Esityksessä ehdotetaan, että seuraamusjärjestelmää kiristettäisiin ja yhdenmukaistettaisiin. Laiminlyöntimaksun vähimmäismäärää ehdotetaan korotettavaksi 2 000 euroon ja enimmäismäärää 20 000 euroon. Laiminlyöntimaksu koskisi tilaajan selvitysvelvollisuuden laiminlyöntiä ja tilannetta, jossa tilaaja on laiminlyönyt asettaa sopimuksessa ehdon velvoittaa sopimuskumppania toimittamaan ulkomaiset eläkevakuutustiedot työntekijän vaihtuessa. Laiminlyöntimaksu määrätään tiedon hankkimatta jättämisestä tai sen toimittamatta jättämisestä. Kun laiminlyöntimaksun määräämisen edellytyksenä ei ole sopimuskumppanin lakisääteisten velvoitteiden laiminlyönti, tulee laiminlyöntimaksun määrän olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen.

Korotetun laiminlyöntimaksun suuruutta ehdotetaan nostettavaksi vähintään 20 000 euroon ja enintään 65 000 euroon. Korotettu laiminlyöntimaksu laajennettaisiin koskemaan rakentamistoiminnan sijaan kaikkia tilaajavastuulain soveltamisalaan kuuluvia sopimuksia. Korotettu laiminlyöntimaksu määrättäisiin tilanteissa, joissa tilaaja on tehnyt sopimuksen liiketoimintakieltoon määrätyn tahon kanssa tai tilanteissa, jossa vallinneissa olosuhteissa on täytynyt tietää, että sopimuskumppani ei tule hoitamaan lakisääteisiä maksuvelvoitteitaan.

Laiminlyöntimaksuihin tehtävät muutokset mahdollistavat myös sen, että toistuvat selvitysvelvollisuuden laiminlyönnit voitaisiin jatkossa ottaa paremmin huomioon seuraamusjärjestelmässä, koska törkeämpien tekemuotojen seuraamus määräytyisi jatkossa 9 §:n mukaisena korotettuna laiminlyöntimaksuna. Siten pelkästä selvitysvelvollisuuden rikkomisesta voitaisiin määrätä laiminlyöntimaksu käyttäen koko asteikkoa ja toistuvasta selvitysvelvollisuuden laiminlyönnistä voitaisiin jatkossa määrätä enimmillään ehdotettu 20 000 euron laiminlyöntimaksu.

Laiminlyöntimaksujen vähimmäis- ja enimmäismäärien lisäksi tilaajavastuulain soveltamisalan rajausta muutettaisiin siten, että alihankintasopimusten vastikkeen arvonlisäverotonta arvoa korotettaisiin 7 500 eurosta 9 000 euroon. Muutoksella tarkistettaisiin sopimuksen vastikkeen arvoa vastaamaan rahanarvon muutosta. Muutoksella pyritäisiin myös siihen, että laiminlyöntimaksun vähimmäismäärä olisi kohtuullinen suhteessa lain soveltamisalaan kuuluvien sopimusten vastikkeen arvoon.

Esityksessä ehdotetaan, että lähetetyistä työntekijöistä annetun lain mukaista työn teettäjän huolellisuusvelvoitetta laajennettaisiin. Lähetetyistä työntekijöistä annetun lain noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset. Ehdotuksen mukaan työn teettäjän tulisi antaa ulkomaiselle sopimusosapuolelleen kirjallisesti tieto valvovasta ja neuvovasta viranomaisesta. Ulkomaisen työnantajan tulisi antaa saamansa tieto lähetettävälle työntekijälle ennen Suomeen lähettämistä tai viimeistään työnteon alkaessa.

Tiedonantovelvoitteiden laiminlyönnit ehdotetaan rangaistavaksi. Tavoitteena on lisätä lähetettyjen työntekijöiden ja heidän ulkomaisten työnantajiensä tietoisuutta lähetettyihin työntekijöihin sovellettavista Suomen vähimmäistyöehdoista ja viranomaistahosta, joka valvoo ja neuvoo lain noudattamista.

4 Esitykset vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Julkistaloudelliset vaikutukset

Hallituksen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman hankkeilla tavoitellaan yhteensä 300–400 miljoonan euron vuosittaista verojen ja sosiaalivakuutusten lisäystä, rikosvahinkojen estämistä sekä takaisinsaatua rikoshyötyä. Tilaajavastuulain tavoitteena on ennen kaikkea ennalta ehkäistä harmaan talouden toimijoiden toimintamahdollisuuksia. Siltä osin kuin uudistuksella voidaan sitä vähentää, uudistus parantaa velvoitteistaan huolehtivien yritysten kilpailunedellytyksiä, edistää työntekijöiden työehtojen toteutumista ja tätä kautta kasvattaa verotuloja ja edistää työntekijöiden sosiaaliturvan asianmukaista järjestämistä. Esityksen vaikutuksia verotuloihin tai eläkevakuutusmaksuihin tai esityksen osuutta toimintaohjelmassa asetetusta kokonaishyödystä ei ole kuitenkaan edellytyksiä arvioida euromääräisesti.

Vaikutukset yrityksiin

Tilaajavastuulain soveltamisalaan kuuluvien sopimusten kokonaismäärästä ei ole saatavissa kokonaisarviota, koska asiasta ei ole tilastoitua tietoa. Rakentamistoiminnan

osalta Rakennusteollisuus RT on vuonna 2009 arvioinut käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta koskevan sääntelyn valmistelun yhteydessä rakennushankkeiden ja urakoitsijoiden määrän perustuen, että alalla tehdään vuosittain noin 320.000 sopimusta.

Tilaajavastuulain ja sen selvitysvelvollisuuden noudattamisesta aiheutuu yrityksille kustannuksia. Hallinnolliset kustannukset ovat kustannuksia, joita yrityksille aiheutuu, kun ne lainsäädännön määräämänä toimittavat viranomaisille, henkilöstölle tai kolmansille osapuolille tietoa toiminnastaan. Hallinnollinen taakka on se osa hallinnollisia kustannuksia, joka syntyy toimenpiteistä, joita yritykset tekevät ainoastaan lainsäädännön niin edellyttäessä. Tiedonantovelvoitteet ovat puolestaan vaatimuksia tuottaa, arkistoida, lähettää ja säilyttää tietoa.

Tilaajavastuulaki aiheuttaa hallinnollista taakkaa sekä tilaajalle että sopimuskomppanille. Tilaajan on pyydettävä selvitykset, jonka jälkeen sopimuskomppanin on ne koottava ja toimitettava tilaajalle. Tämän jälkeen tilaaja vastaanottaa selvitykset, arvioi ne, arkistoi ja vastaa tarvittaessa esimerkiksi työsuojeluviranomaisten tietopyyntöihin selvityksistä.

Tilaajavastuulain ja työryhmän väliraportissa tekemien alustavien ehdotusten vaikutuksista teetettiin selvitys, jossa arviointiin erityisesti yritysraastatteluihin perustuen vaikutuksia yritysten hallinnolliseen taakkaan (*Selvitys tilaajavastuulain uudistamiseksi tehtyjen ehdotusten vaikutuksista, TEM raportteja 1/2014*). Selvitys tehtiin SCM-menetelmää käyttäen (*Standard Cost Model, SCM*), jonka avulla arvioidaan yritysten lainsäädännöstä aiheutuvien velvoitteiden täyttämiseen kuluva aikaa ja muita kustannuksia.

Selvityksen perusteella yritysten hallinnolliset kustannukset selvityspyyntöä kohden riippuu siitä, kuinka usein yrityksen antavat selvityksiä. Yritykset, jotka säännöllisesti pyytävät tai antavat selvityksiä, hallinnolliset kustannukset ovat alhaisemmat kuin yrityksillä, jotka vain satunnaisesti antavat selvityksiä.

Kustannukset poikkeavat myös sen suhteen, onko yrityksellä mahdollisuutta käyttää sähköisiä palveluita. Selvityksessä oli mukana yrityksiä, jotka käyttivät Suomen Tilaajavastuu Oy:n ylläpitämää tilaajavastuu.fi -palvelua.

Tilaajavastuulain kokonaiskustannukset muodostuvat tilaajan ja toimittajien yhteiskustannuksista. SCM- menetelmän mukaisesti standardoituina keskiuuren tilaajan (selvityspyyntö kaksi kertaa viikossa) hallinnolliset kustannukset ovat noin 3 000 euroa vuodessa. Tilaajavastuu.fi -palvelua käyttävän tilaajan hallinnolliset kustannukset jäävät vastaavassa tilanteessa alle 200 euroon vuodessa. Keskiuuren eli kaksi kertaa viikossa selvityksiä toimittavan yrityksen kustannukset jäävät myös

selvityksen mukaan alle 200 euroon vuodessa. Tilaajavastuu.fi -palvelua käyttävillä toimittajilla hallinnolliset kustannukset muodostuvat palvelun vuosimaksusta ja palveluun rekisteröitymisestä ja selvityspyyntökohtaisia kustannuksia ei aiheudu tällöin lainkaan.

Selvityksen perusteella voi tehdä suuntaa-antavia johtopäätöksiä tilaajan selvitysvollisuutta koskevien ehdotusten vaikutuksista yritysten hallinnollisiin kustannuksiin. Tässä esityksessä ehdotetaan tilaajalle mahdollisuutta hyödyntää verotustietojen osalta julkista verovelkarekisteriä. Koska arvio on, että tilaajan selvitysvollisuus tulee täytettyä valtaosassa tapauksia verovelkarekisteristä saatavien tietojen perusteella, ehdotus vähentää tältä osin sekä tilaajien että näiden sopimuskumppaneiden hallinnollisia kustannuksia ja taakkaa.

Esityksessä toisaalta ehdotetaan, että selvitettäviin tietoihin lisätään tieto työterveyshuollon järjestämisestä. Tämä tieto tulee selvittää vastaavalla tavalla kuin tällä hetkellä selvitetään tieto sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työehtoista, joten tältä osin esityksellä on yritysten hallinnollisia kustannuksia lisäävä vaikutus. Edellä mainitussa selvityksessä vastaajat eivät ole osanneet eritellä yksittäiseen selvitykseen kuluva aikka, koska ajankäyttöön vaikuttaa merkittävästi se, kuinka usein yritykset selvityksiä pyytävät ja tekevät. Näin ollen voidaan varovaisesti arvioida, että työterveyshuollon selvittäminen ei lisää merkittävästi tilaajan ja sopimuskumppanin hallinnollista taakkaa.

Ulkomaisten työntekijöiden eläkevakuuttamista koskevat ehdotukset aiheuttavat myös hallinnollista taakkaa tilaajalle siltä osin kuin hänen on otettava sopimukseen asiaa koskeva ehto, ja sopimuskumppanille siltä osin kuin työntekijän vaihtuessa sopimusaikana uudesta työntekijästä on toimitettava E101/A1-todistus. Velvoitteet eivät koskisi tilaajia, jotka ovat velvollisia soveltamaan rakennusalan urakka- ja työntekijätietojen ilmoitusmenettelyä.

Lisäksi ehdotetut tiedonantovelvoitteet Suomessa toimiville työn teettäjille ja lähetettyjen työntekijöiden työnantajille viranomaisesta, joka valvoo lähetetyistä työntekijöistä annetun lain noudattamista lisäävät jonkin verran molempien tiedonantovelvollisten hallinnollista taakkaa. Käytännössä tiedonantovelvoite merkitsee työn teettäjälle sitä, että ulkomaiselle sopimuskumppanille on annettava kirjallisesti tieto työntekopaikan Aluehallintoviraston työsuojelun vastualueen viranomaisesta. Yhteystiedot ovat saatavilla työsuojeluhallinnon kotisivuilta (<http://www.tyosuojelu.fi/fi/>). Tiedonantovelvoitteen vaatima työmäärä on vähäinen. Tieto voidaan antaa esimerkiksi sopimuksessa tai sopimukseen liittyvissä muissa asiakirjoissa. Vastaavasti ulkomaisen työnantajan tulee välittää saamansa tieto lähetettävälle työntekijälle. Tiedon antaminen aiheuttaa vähäistä hallinnollista taakkaa tilanteissa, joissa on käytössä sähköiset tiedonantomenettelyt.

Tilaajavastuulain ulkomaisten työntekijöiden eläkevakuuttamista koskevat velvoitteet ja lähetettyjen työntekijöiden lain tiedonantovelvoite hallinnollisen taakan tarkemmaksi arvioimiseksi puuttuu luotettavaa tilastoa siitä, kuinka monta sopimusta Suomessa toimiva työn teettävä tekee vuosittain ulkomaisen palvelujen tarjoajan kanssa Suomessa tehtävästä alihankintatyöstä tai työvoiman vuokrauksesta ulkomailta. Lyhytaikaisesti Suomeen lähetettyinä työntekijöinä työskentelevistä työntekijöiden määrästä voidaan saada tietoa Eläketurvakeskuksen rekisteröimien sosiaaliturvaa koskevien A 1 -todistusten perusteella. Vuonna 2013 Eläketurvakeskus vastaanotti A 1 todistuksia Virossa 16 634, Puolasta 3 096, Saksasta 1 391 ja muista maista yhteensä 4 764.

Verohallinnon veronumerorekisterissä oli helmikuussa 2014 merkitty noin 720 000 henkilöä. Heistä noin 69 000:lla kansalaisuus on joku muu kuin suomi tai henkilöllä on kaksoiskansalaisuus. Ulkomaalaisia, joiden kotikunta on ulkomailta, oli hieman yli 20 000 henkilöä. Näiden henkilöiden arvioidaan olevan valtaosin lähetettyjä työntekijöitä. Verohallinnon rekisteristä ei kuitenkaan saada luotettavaa tietoa siitä, kuka parhaillaan työskentelee Suomessa. Tieto on ainoastaan siitä, kuinka monta ulkomaalaista on Suomessa työskennellyt veronumeroa koskevan lain voimaantulon jälkeen syyskuun 2012 alusta lukien.

Talonrakennusalan työvoimaselvityksen mukaan vuonna 2013 ulkomaisen työvoiman osuus oli 22 prosenttia työvoimasta. Selvityksen kohteena oli Rakennusteollisuus RT:n 208 jäsenyritystä ja 1999 työmaata ja tulokset muodostavat läpileikkauksen työmaiden työvoimasta marraskuun 2013 alussa. Työntekijöitä työmailla oli yhteensä 31 627. Omia työntekijöitä jäsenyrityksillä oli yhteensä 10 022 (32 prosenttia) ja näistä ulkomaalaisia 364 henkilöä (3,6 prosenttia). Vuokratyöntekijöitä oli yhteensä työvoimasta 1 121 (3,5 prosenttia) ja heistä 488 henkilöä oli ulkomaalaisia (44 prosenttia kaikista vuokratyöntekijöistä). Aliurakointia suorittavia yrityksiä oli kokonaisuudessaan 7 435. Tietoa alihankkijayritysten kotipaikasta ei ole saatavissa. Alihankkijoiden palveluksessa työntekijöitä oli yhteensä 20 484 (65 prosenttia) ja näistä työntekijöistä ulkomaalaisia 6 003 henkilöä (29 prosenttia).

Ulkomaalaislain mukaiseen ulkomaalaisrekisteriin ei saa tallettaa tietoja työnantajasta, joten tietoa kolmansista maista Suomeen lähetettyjen työntekijöiden työnantajien määristä ei ole saatavissa.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Tilaajavastuulain valvonnasta ja laiminlyöntimaksun määräämisestä vastaa Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Uudet säännökset kuitenkin aiheuttaisivat valvontaviranomaiselle alkuvaiheessa lisätyötä erityisesti ohjeistusten päivityksen ja uusien velvoitteiden tiedottamisen osalta muutosten voimaantulovaiheessa. Etelä-Suomen

aluehallintovirasto on katsonut, että mikäli lain selvitysvelvollisuuteen lisätään työterveyshuollon järjestämisen selvittäminen, sillä on selkeitä vaikutuksia valvontaviranomaisen toimintaan.

5 Asian valmistelu

Esitysehdotus on valmisteltu kolmikantaisesti työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa TIVA-työryhmässä, jossa olivat edustettuina työryhmän asettaneen ministeriön lisäksi oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Yrittäjät ry, Kunnallinen työmarkkinalaitos KT, Valtion työmarkkinalaitos, Kirkon työmarkkinalaitos, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Akava ry, Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Lisäksi työryhmässä oli pysyvä asiantuntija Suomen Kuntaliitosta.

Valmistelutyötä varten työ- ja elinkeinoministeriö teetti selvityksen ulkomaisista tilaajavastuun sääntelykeinoista (*Selvitys eurooppalaisista tilaajavastuujärjestelmistä, TEM raportteja 27/2012*). Ministeriö teetti myös selvityksen, jossa kotimaisille yrityksille ja muille sidosryhmille suunnatulla verkkokyselyllä kartoitettiin näkemyksiä tilaajavastuulain toimivuudesta ja vaikuttavuudesta (*Tilaajavastuulain uudistamistarpeet -kyselytutkimus sopimuskumppanin luotettavuuden arvioinnista, TEM raportteja 26/2012*).

Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö asetti syyskuussa 2012 työryhmän (YVE-työryhmä), jonka tehtävänä oli arvioida mahdollisuuksia helpottaa yritysten julkisten velvoitteiden hoitamista. Työryhmä selvitti esimerkiksi mahdollisuuksia saada tilaajavastuulain mukaisten velvoitteiden täyttämiseen tarvittavat viranomaistiedot maksutta ja mahdollisuuksia edistää viranomaisrekisterien ajantasaisuutta ja luotettavuutta. YVE-työryhmä luovutti työnsä tulokset työ- ja elinkeinoministeriölle ja TIVA-työryhmän käyttöön maaliskuussa 2013 (*Yritysten harmaan talouden torjuntaan liittyvien julkisten velvoitteiden hoitamisen helpottaminen -työryhmän mietintö, TEM raportteja 18/2013*).

Toimeksiantonsa mukaisesti TIVA-työryhmä luovutti työnsä ensivaiheessa väliraportin työ- ja elinkeinoministeriölle kesäkuussa 2013. Väliraportin keskeiset ehdotukset koskivat yritys- ja yhteisötietojärjestelmää selvitysvelvollisuuden mukaisen viranomaistietojen tiedonsaantikanavaksi ja lisäksi väliraportissa tuotiin esille alustavia sääntelymalleja, joilla työsuhteen vähimmäisehtojen toteutumista alipalkkauksen osalta turvattaisiin tilaajan yhteisvastuulla. Vaihtoehdot koskivat tilannetta, joissa tilaaja on tietoinen alipalkkauksesta ja tilannetta, jossa sopimuskumppani on vasta rekisteröity yritys. Mainituista sääntelymalleista ei vallinnut työryhmässä yksimielisyyttä.

Lisäksi väliraportissa ehdotettiin, että lähetettyjen työntekijöiden osalta tilaajan tiedonantovelvollisuuden lisätään. Väliraportista pyydettiin lausuntoja muassa työvoimavaltaisten alojen edunvalvontajärjestöiltä, harmaan talouden torjunnasta vastaavilta ministeriöiltä ja muilta viranomaisilta, yhteensä 39 eri taholta 30 päivänä elokuuta 2013 mennessä. Lausunnoista laadittu yhteenvedo on saatavilla työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilla (www.tem.fi/harmaatalous).

Lausunnoissa YTJ-kanavaa kannatettiin laajalti, koska sen kautta voitaisiin keskitetysti järjestää ja saada tiedot tilaajan sopimuskumppanin rekisteröitymisestä viranomaisrekistereihin, veronmaksua ja eläkevakuuttamista koskevat tiedot ja tieto tapaturmavakuutuksen ottamisesta. Vaihtoehtoisesti tietojen luovuttaminen voitaisiin järjestää yksityisten toimijoiden toimesta. Lisäksi tietojen luovuttamisessa suoraan tilaajan käyttöön yritysten perusteltuja salassapitointressejä ei saa loukata. Lausuntopalaute tilaajan yhteisvastuusta sopimuskumppanin työntekijöiden vähimmäispalkoista puolestaan jakaantui selvästi. Työnantajajärjestöt suhtautuivat sääntelyyn kielteisesti. Myöskään tilaajavastuulakia valvova viranomainen Etelä-Suomen aluehallintovirasto ei kannattanut tilaajan yhteisvastuuta, vaan sen sijaan uudistuksessa tulisi edetä nykyistä seuraamusjärjestelmää kehittämällä. Työntekijäjärjestöt kannattivat tilaajan yhteisvastuuta ja etenkin Hollannin ketjuvastuun jatkoselvittämistä. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ja Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry kuitenkin katsoivat, että tilaajavastuulaissa on säädettävä vain ennen sopimuksen tekemistä tehtävästä selvitysvelvollisuudesta. Tilaaajan vastuusta sopimussuhteen aikana olisi säädettävä asianomaisessa lainsäädännössä siten, että verovastuusta säädettäisiin verolainsäädännössä ja palkkavastuusta työsopimuslaissa.

Tilaaajan tiedonantovelvoitteiden lisäämiseen lähetettyjen työntekijöiden osalta lausunnonantajat suhtautuivat pääosin myönteisesti, vaikkakin sääntelyn vaikuttavuuden arvioitiin jäävän käytännössä vähäisiksi.

Lausuntokierroksen lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö teetti selvityksen väliraportin ehdotusten ja sääntelymallien yritysvaikutuksista, rikosentorjuntavaikutuksista ja muista keskeisistä vaikutuksista (*Selvitys tilaajavastuulain uudistamiseksi tehtyjen ehdotusten vaikutuksista, TEM raportteja 1/2014*).

TIVA-työryhmän hallituksen esityksen muotoon laadittu loppuraportti luovutettiin työ- ja elinkeinoministeriölle 28.2.2014.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esityksessä ehdotetaan tilaajavastuulain 5 §:n 1 momentin 3 kohtaa muutettavaksi siten, että tilaaja voisi selvittää sopimuskumppanin verojen maksamista koskevat tiedot julkisesta verovelkarekisteristä.

Julkisen verovelkarekisterin perustamista ehdotetaan hallituksen esityksessä 204/2013 vp laeiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain sekä tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta, joka on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä. Verovelkarekisterin käyttöönoton osalta hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lakien voimaantulosta säädettäisiin asetuksella. Tässä hallituksen esityksessä ehdotettu tilaajavastuulain edellä mainittu muutosehdotus edellyttää, että julkinen verovelkarekisteri on otettu käyttöön.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä

4 §. Poikkeukset soveltamisalasta. Pykälän 1 momentissa säädetään kynnysarvoista, joiden alittuessa lakia ei sovelleta. Lain soveltamisen ja sen tavoitteiden kannalta on perusteltua, että pienehköt alihankintasopimukset ja vuokratyötä koskevat sopimukset eivät kuulu soveltamisalaan. Momentin 2 kohdassa olevaa lain soveltamisen euromääräistä alarajaa ehdotetaan korotettavaksi noin seitsemän vuoden indeksitarkistusta vastaavalla määrällä siten, että jatkossa lakia ei sovellettaisi jos 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun alihankintasopimuksen vastikkeen arvo ilman arvonlisäveroa on alle 9 000 euroa.

Pykälän 2 momentista ehdotetaan korjattavaksi kirjoitusvirhe.

Pykälän 3 momentissa olisi nykysääntelyä vastaava säännös.

5 §. Tilaajan selvitysvelvollisuus. Pykälässä säädetään tilaajan selvitysvelvollisuuden sisällöstä suurelta osin nykysääntelyä vastaavasti. Pykälän 1 momentin mukaan, tilaajan sopimusosapuolella olisi jatkossakin velvollisuus toimittaa tarvittavat tiedot ja selvitykset tilaajalle ja tilaajalla olisi velvollisuus pyytää tietoja ja selvityksiä, jos sopimusosapuoli ei niitä automaattisesti toimita. Tiedot olisi hankittava ennen kuin tilaaja tekee sopimuksen laissa tarkoitettua vuokratyöntekijän käytöstä tai alihankintasopimukseen perustuvasta työstä.

Pykälän 1 momentin 3 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että jatkossa tilaajan olisi hankittava todistus verojen maksamisesta tai selvitys siitä, että yrityksellä ei ole yli 5 000 euroa verovelkaa, josta ei ole voimassa olevaa maksusuunnitelmaa taikka selvitys verovelan määrästä. Selvitysvelvollisuuden täyttämiseen voitaisiin jatkossa ensisijaisesti käyttää tältä osin verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 20 a §:n mukaista yritysten verovelkarekisteriä. Jos verovelkarekisteristä ilmenisi, että sopimuskumppanilla yli 5 000 euroa verovelkaa, josta ei ole voimassa olevaa maksusuunnitelmaa, olisi tilaajan täyttääkseen selvitysvelvollisuutensa, selvitettävä verovelan määrä pyytämällä sopimuskumppania toimittamaan viranomaisen antama todistus verovelan määrästä. Käytännössä tämä tarkoittaisi verovelkatodistuksen toimittamista. Tämän jälkeen olisi tilaajan harkinnassa, tekeekö verovelkaisen yrityksen kanssa sopimuksen. Pelkkä sopimuskumppanin verovelka tai sitä koskevan maksusuunnitelman puuttuminen ei jatkossa enää johtaisi siihen, että tilaajalle voitaisiin määrätä laiminlyöntimaksu. Jos tilaajan olisi

9 §:ssä tarkoitetulla tavalla täytynyt tietää, ettei sopimuskumppanilla ole tarkoitusta täyttää lakisääteisiä maksuvelvoitteitaan, voitaisiin tilaajalle määrätä korotettu laiminlyöntimaksu.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi *6 kohta*, jossa velvoitettaisiin tilaaja selvittämään sopimuskumppanilta, kuinka työntekijöiden työterveyshuolto on järjestetty. Selvitykseksi riittäisi sopimuskumppanin itse laatima kirjallinen selvitys, josta ilmenisi, miten yritys on järjestänyt tai aikonut järjestää työntekijöiden lakisääteisen työterveyshuollon. Työnantajan velvollisuudesta järjestää työterveyshuolto säädetään työterveyshuoltolaissa (1383/2001).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin nykysääntelyä vastaavasti selvitysvelvollisuudesta silloin, kun sopimuskumppanina on ulkomainen yritys. Momenttiin lisättäisiin uusi 2 *virke*, jonka mukaan ulkomaisen sopimusosapuolen olisi lisäksi toimitettava 1 momentin 1 ja 3 kohtien mukaiset selvitykset ja todistukset, jos sopimusosapuolena toimivalla ulkomaisella yrityksellä on yritys- ja yhteisötietolaissa (244/2001) tarkoitettu yritys- ja yhteisötunnus. Ulkomaisen yrityksen olisi toimitettava sekä sijoittautumismaansa tiedot että tiedot ja todistukset Suomen rekistereistä. Uusi säännös olisi vallitsevan oikeuskäytännön mukainen ja se selkeyttäisi lain soveltamista.

Tilaajan olisi uuden 3 *virkkeen* mukaan selvitettävä kaikkien sopimuksen mukaista työtä tekevien EU:n ja ETA:n alueelta lähetettyjen työntekijöiden E101/A1 - todistukset, sosiaaliturvasopimusmaista tulevien lähetettyjen työntekijöiden vastaavat todistukset sekä sopimuksettomista kolmansista maista tulevien työntekijöiden eläkevakuuttamista koskevat tiedot ennen yritysten välisen sopimuksen mukaisen työnteon aloittamista. Sopimuskumppani voisi toimittaa todistuksen ennen työnteon aloittamista, mutta tilaajan olisi saatava ne viimeistään työtä aloitettaessa. Tilaajan velvollisuutena olisi esimerkiksi varmistaa, että luovuttaessaan sopimuskumppanille työkohteen, tilaaja saa haltuunsa kaikkien lähetettyjen työntekijöiden osalta edellä mainitut todistukset. Tilaaja voisi työn tekoa aloitettaessa valvoa ketä työntekijöitä tilaajan tiloihin tai työkohteeseen tulee. Jos lain mukaan vakuuttamisvelvollisuutta ei ole, selvitykseksi riittää sopimuskumppanin antama tieto työn teettäjälle siitä, millä perusteella vakuuttamisvelvollisuutta ei ole. Jäljempänä 6 momentissa säädettäisiin työnteon aloittamisen jälkeisestä todistusten toimittamisesta.

Pykälän 3 momentissa olisi nykysääntelyä vastaava säännös tiedoista, jotka tilaaja voisi itse hankkia. Momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan jatkossa tilaaja voisi hankkia sopijapuolen verovelkaa koskevat tiedot Verohallinnolta verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 3 a luvun mukaisesta yritysten verovelkarekisteristä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin nykysääntelyä vastaavasti niistä tilanteista, jolloin tilaajan ei tarvitse pyytää 1, 2 ja 5 momentissa tarkoitettuja selvityksiä ja todistuksia. Myöskään jäljempänä säädettävässä uudessa 6 momentissa tarkoitettuja tietoja ei tarvitsisi edellyttää momentissa säädettyissä tilanteissa. Momentin 2 kohdassa säädetään sopimuspuolen toiminnan vakiintumisesta. Toiminnan ja sopimussuhteen vakiintuneisuutta on vaikea määrittää vuosina. Toiminnan vakiintuneisuutta harkittaessa painoa voidaan kuitenkin panna sille, että yritys on tosiasiallisesti harjoittanut liiketoimintaa vähintään kolme vuotta. Selvitykset ja tiedot on kuitenkin aina pyydettävä, jos tilaajalla on syytä epäillä, ettei sopimusosapuoli aio täyttää velvoitteitaan. Selvityksiä ei saa jättää hankkimatta vain sillä muodollisella perusteella, että yritys on ollut toiminnassa yli kolme vuotta, jos tilaaja epäilee, että velvoitteet voivat olla hoitamatta. Toisaalta tilaajalla ei ole velvollisuutta selvittää yli kolme vuotta toimineen yrityksen taustoja, jos tilaajalla ei ole syytä epäillä alihankkijan tai työvoimaa vuokraavan yrityksen rehellisyyttä.

Momentin 2 kohdan soveltaminen edellyttää aina tilaajan harkintaa, sekä tietoa sopimuskumppanin yritystoiminnan vakiintumisesta. Tilaajan on pystyttävä asiakirjalla todistamaan sopimuskumppanin yritystoiminnan vakiintuminen. Lisäksi edellytettäisiin, ettei tilaajan tiedossa ole seikkoja, jotka poistavat perustellun syyn luotetaan sopimuskumppaniin. Tällainen voisi olla esimerkiksi tieto yrityksen ennakkoperintärekisteristä poistamisesta.

Pykälän 5 momentissa olisi nykysääntelyä vastaa säännös.

Pykälän 6 momentissa olisi uusi lähetettyjä työntekijöitä koskeva säännös. Tilaajan olisi jatkossa sopimusta tehdessään edellytettävä, että sopimuskumppani toimittaa työn aloittamisen jälkeen lähetetyistä työntekijöistä annetun lain 8 b §:ssä tarkoitettut todistukset viimeistään ennen näiden työntekijöiden työn teon aloittamista. EU:n ja ETA:n alueelta tulevien ulkomaisten työntekijöiden osalta eläkevakuuttamista koskevat tiedot osoitetaan E101/A1-todistuksilla. Ulkomaisten työntekijöiden osalta tavanomaista on, että sopimusta tehtäessä ei ole vielä tietoa henkilöistä, jotka tulevat Suomeen työn suorittamaan. Kun E101/A1 -todistus osoittaa eläkevakuuttamisen työntekijäkohtaisesti, sopimuskumppanin lakisäätteisten velvoitteiden selvittämisen kannalta merkitystä on sillä, että ulkomaista eläkevakuuttamista koskevia tietoja seurataan sopimusaikana, mikäli tietoja ei ole saatu ennen sopimuksen tekemistä. Kolmansista maista tulevat työntekijät vakuutetaan Suomessa ellei työntekijä tule maasta, jolla on sosiaaliturvaa koskeva sopimus Suomen kanssa. Suomessa vakuutettujen työntekijöiden osalta työntekijän vaihtumisella ei ole vastaavaa merkitystä eläkevakuuttamista koskeviin tietoihin, koska Suomen järjestelmä perustuu kollektiivisiin tietoihin vakuutusten ottamisesta ja velvoitteiden hoitamista tarkastellaan vuositasolla. Vakuuttamistiedot eivät koske yksittäisiä työntekijöitä toisin kun E101/A1 - todistukset.

Tilaaajan olisi jatkossa sopimusta tehdessään edellytettävä, että sopimuskumppani toimittaa todistuksen lähetetyn työntekijän sosiaaliturvan määräytymisestä silloin, kun sopimuskumppani käyttää lähetettyjä työntekijöitä, joiden osalta ei ole toimitettu 2 momentissa tarkoitettuja tietoja. Tilaaajan velvollisuus koskisi asian esiin ottamista sopimuksen tekotilanteessa. Tilaaajalla ei olisi yleistä velvollisuutta varmistaa, että sopimuskumppani hoitaa velvoitteensa sopimuskauden aikana, vaan tilaaja täyttäisi velvoitteensa ottamalla sopimuksen teon yhteydessä kirjallisesti esille sopimuskumppanin velvollisuuden. Sopimuskumppanin olisi annettava tilaajalle todistukset ennen työntekijöiden työnteon aloittamista ja sopimuskumppanin velvollisuudesta toimittaa tietoja säädettäisiin erikseen lähetetystä työntekijöistä annetussa laissa.

Koska kyseinen velvollisuus olisi osa tilaaajan selvitysvelvollisuutta, tulisi sitä koskeva tieto 7 momentin perusteella säilyttää ja tämän vuoksi olisi asiaa käsiteltävä kirjallisesti. Säännöksen laiminlyönnistä voitaisiin määrätä 9 §:n mukainen laiminlyöntimaksu.

Pykälän 7 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa 6 momenttia vastaavasti selvitysten ja todistusten säilyttämisestä. Säilytettäviin selvityksiin lisättäisiin uudessa 6 momentissa tarkoitettut tiedot. Tilaaajan velvollisuuteen kuuluisi myös säilyttää 6 momentissa edellytetyt tiedot.

Pykälän 8 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa 7 momenttia vastaavasti rakentamistoimintaan sovellettavista erityissäännöksistä.

9 §. Laiminlyöntimaksu ja korotettu laiminlyöntimaksu. Lain seuraamusjärjestelmää ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi siten, että selvitysvelvollisuuden rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset määräytyisivät kaikkien tilaajien osalta samoin perustein, vaikka eri aloilla selvitysvelvollisuuden sisältö vaihtelisi. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan tilaajalle olisi määrättävä laiminlyöntimaksu, jos tilaaja olisi laiminlyönyt 5 tai 5 a §:ssä tarkoitettun selvitysvelvollisuuden. Momentin 2 kohdan mukaan korotettu laiminlyöntimaksu määrättäisiin, jos tilaaja olisi tehnyt sopimuksen tässä laissa tarkoitettusta 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. Säännös vastaisi voimassa olevaa 9 §:n 1 momentin 2 kohtaa.

Momentin 3 kohdan mukaan korotettu laiminlyöntimaksu määrättäisiin, jos tilaaja on tehnyt tässä laissa tarkoitettun sopimuksen, vaikka hänen on täytynyt tietää, että sopimuksen toisella osapuolella ei ole tarkoitus täyttää sopimuspuolena ja

työnantajana lakisääteisiä maksuvelvoitteitaan. Säännös koskisi voimassa olevaa 9 §:n 1 momentin 3 kohtaa vastaavasti lähinnä tapauksia, joissa tilaaja osoittaa selvää ja yleisen elämäkokemuksen mukaan havaittavaa välinpitämättömyyttä siitä, että hänen sopimusosapuolensa ei noudata maksuvelvoitteitaan. Edellytyksenä olisi esimerkiksi, että tilaaja on voinut käsittää sopimustarjouksesta, että työtä ei voida tarjotulla hinnalla tehdä sopimuksenmukaisen työtuloksen aikaansaamiseksi siten, että sopimusosapuoli työnantajana huolehtii myös verojen tilittämisestä sekä työnantajan sosiaaliturvamaksujen ja vähimmäispalkkojen maksamisesta kaikille työtuloksen aikaansaamiseen tarvittaville työntekijöille. Pelkästään sopimuksen alhainen hinta ei kuitenkaan olisi peruste määrätä korotettua laiminlyöntimaksua.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin laiminlyöntimaksun määrästä. Laiminlyöntimaksun määrää on viimeksi tarkistettu tammikuussa 2014 valtioneuvoston asetuksella 951/2013 siten, että laiminlyöntimaksun vähimmäismääräksi tuli 1 702 euroa ja enimmäismääräksi 17 024 euroa. Laiminlyöntimaksun vähimmäis- ja enimmäismääriä ehdotetaan korotettavaksi siten, että jatkossa laiminlyöntimaksuksi määrätään vähintään 2 000 euroa ja enintään 20 000 euroa. Laiminlyöntimaksuihin tehtävät muutokset mahdollistaisivat sen, että toistuvissa laiminlyöntitilanteissa voitaisiin jatkossa käyttää huomattavasti korkeampia seuraamuksia, koska moitittavimmista tekemuodoista voitaisiin määrätä korotettu laiminlyöntimaksu, jolloin laiminlyöntimaksun enimmäismäärää voitaisiin käyttää toistuviin selvitysvelvollisuuden rikkomisiin. Korotettu laiminlyöntimaksu määrättäisiin, jos tilaaja olisi rikonut 1 momentin 2 tai 3 kohtaa ja korotettu laiminlyöntimaksu olisi vähintään 20 000 euroa ja enintään 65 000 euroa. Korotetun laiminlyöntimaksun vähimmäismäärä vastaa laiminlyöntimaksun enimmäismäärää ja sitä korotettaisiin samassa suhteessa siten, että jatkossa vähimmäismäärä olisi 20 000 euroa. Korotetun laiminlyöntimaksun enimmäismäärää korotettaisiin vastaavassa suhteessa siten, että enimmäismäärä olisi jatkossa 65 000 euroa.

Pykälän 3 momentissa säädetään laiminlyöntimaksun ja korotetun laiminlyöntimaksun suuruutta määrättäessä huomioon otettavista seikoista nykysääntelyä vastaavasti.

Voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti 4 momentissa säädettäisiin laiminlyöntimaksun ja korotetun laiminlyöntimaksun kohtuullistamisesta.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin nykysääntelyä vastaavasti selvitysvelvollisuuden täyttämisen vaikutuksista tehtäessä sopimus liiketoimintakiellossa olevan tahon kanssa.

9 a §. Korotettu laiminlyöntimaksu. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Korotetusta laiminlyöntimaksusta säädettäisiin jatkossa 9 §:ssä.

9 b §. Laiminlyöntimaksun ja korotetun laiminlyöntimaksun rahamäärän tarkistaminen. Pykälään ehdotetaan tehtäväksi 9 a §:n kumoamisen edellyttämä muutos. Korotetusta laiminlyöntimaksusta säädettäisiin jatkossa 9 §:ssä.

1.2 Laki lähetetyistä työntekijöistä

4a §. Edustajan asettaminen. Pykälän 1 momentissa säädettyä työn teettäjän huolellisuusvelvoitetta ehdotetaan laajennettavaksi. Ehdotuksen tavoitteena on lisätä lähetettyjen työntekijöiden työnantajien tietoisuutta lähetettyihin työntekijöihin sovellettavista Suomen vähimmäistyöehdoista ja viranomaistahosta, joka neuvoo ulkomaisia toimijoita näissä asioissa ja myös valvoo lähetetyistä työntekijöistä annetun lain noudattamista. Työn teettäjän huolellisuusvelvoitetta ehdotetaan laajennettavaksi siten, että työn teettäjän olisi edustajan asettamista koskevan velvoitteen lisäksi huolehdittava sopimuksissaan tai muutoin siitä, että työn teettäjä antaa ulkomaiselle sopimuskumppanilleen kirjallisesti tiedon siitä kuka valvoo lain noudattamista ja antaa tietoja ja neuvoja lain soveltamisesta. Kirjallisesti annettu tieto tulisi olla todennettavissa sopimuksenalaisen työn keston ajan. Tämä mahdollistaisi viranomaisen valvonnan velvoitteen noudattamiseksi.

Käytännössä ehdotus tarkoittaisi sitä, että työn teettäjän tulisi antaa kirjallisesti tieto ulkomaiselle sopimuskumppanilleen työntekopaikan aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen yhteystiedoista. Kirjallisen tiedon voi antaa esimerkiksi sopimuksissa, sähköpostitse sopimuskumppanin ilmoittamaan osoitteeseen. Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue valvoo lähetetyistä työntekijöistä annetun lain noudattamista sekä antaa tietoja ja neuvoo ulkomaisia työnantajia että heidän työntekijöitään lakia koskevista kysymyksissä. Ehdotus lisäisi jonkin verran työn teettäjän hallinnollista taakkaa tehdessään sopimuksia ulkomaisten palvelujen tarjoajien kanssa. Työn teettäjän tiedonantovelvoitetta tehostaisivat myös ehdotetut 8a §:n ja 9a §:iin ehdotetut muutokset. Lähetetyn työntekijän työnantajalle ehdotettu velvoite antaa sopimuskumppaniltaan saamansa tieto lähetettävälle työntekijöille ja rangais- tusuhan lisääminen työn teettäjän ja työnantajan tiedonantovelvoitteen tehosteeksi pyrkivät varmistamaan ehdotettujen velvoitteiden noudattamista.

Pykälän 2 momentti vastaisi voimassa olevaa 2 momenttia.

8 §. Valvonta. Pykälän 1 ja 2 momentissa olisi voimassa olevaa 8 §:ää vastaava säännös. Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan työsuojeluviranomaisilla olisi pyynnöstä oikeus saada työnantajalta nähtäväkseen 8 b §:ssä tarkoitettuun velvollisuuteen liittyvät asiakirjat ja tarvittaessa jäljennökset niistä. Näihin asiakirjoihin katsottaisiin kuuluvan alihankintaa tai vuokratyötä koskeva sopimus. Tämä on tarpeen muun muassa sen vuoksi, että valvova viranomainen pystyy selvittämään, kuuluuko jokin sopimus lain soveltamisen piiriin.

8 a §. Tietojen antaminen henkilöstön edustajille. Pykälän 1 momentti vastaisi voimassa olevaa 8 a §:ää. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa ehdotetaan lisättäväksi lähetetyn työntekijän työnantajalle velvollisuus antaa työn teettäjältä eli omalta sopimuskumppaniltaan saamansa kirjallinen tieto lakia valvovasta ja myös neuvoja antavasta viranomaisesta Suomeen lähetettävälle työntekijälle viivytyksettä. Työnantajalla olisi velvollisuus antaa edellä mainittu tieto työntekijälleen ennen lähettämistä ja viimeistään kuitenkin ennen työnteon alkamista Suomessa. Tiedonantovelvoitteella parannettaisiin lähetettävien työntekijöiden mahdollisuutta selvittää etukäteen ennen Suomeen lähettämistä sovellettavat vähimmäistyöehdot suomalaiselta viranomaiselta. Ulkomaiset työntekijät ovat riippuvaisia monesti työnantajansa antamista tiedoista Suomessa työskentelyn aikana sovellettavista työehdoista. Ehdotuksen tarkoituksena on edistää Suomeen lähetettävien työntekijöiden tietoisuutta viranomaisesta, joka antaa tietoja Suomessa tehtävään työhön sovellettavista työehdoista sekä valvoo näiden ehtojen noudattamista. Mikäli työnantaja on asettanut 4 a §:ssä tarkoitetun edustajan, myös edustaja voisi antaa kyseisen tiedon Suomeen lähetettävälle työntekijälle. Kun tiedonantaminen ei ole 4 a §:n tarkoittamalle edustajalle velvollisuus vaan mahdollisuus, olisi tiedonantovelvoitteen laiminlyönnistä ainoastaan rangaistuksen uhalla vastuussa työnantaja tai tämän edustajaa ehdotuksen 9 a §:n 1 momentin mukaisesti. Lisäksi pykälän otsikkoa ehdotetaan myös muutettavaksi siten, että se vastaisi sisällöltään esitettyä muutosta. Pykälän 1 momentti koskee henkilöstön edustajille annettavia tietoja ja ehdotettu uusi 2 momentti yksittäiselle lähetettävälle työntekijälle annettavia tietoja. Pykälän otsikkoon ehdotetaan lisättäväksi tietojen antaminen henkilöstön edustajien lisäksi myös työntekijälle.

8 b §. Tietojen antaminen työn teettäjälle. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi lakiin uusi 8 b §. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi työnantajalle velvollisuus antaa omalle sopimuskumppanilleen eli työn teettäjälle todistus lähetettyjen työntekijöidensä sosiaaliturvan määräytymisestä viimeistään ennen työntekijän työn teon aloittamista. Lähetetyn työntekijän työnantajalle ehdotettu velvollisuus antaa työn teettäjälle sopimuksen mukaisen työn alkamisen jälkeen todistukset sopimusaikana lähetettävien työntekijöiden sosiaaliturvan määräytymistä ennen heidän työn aloittamista täydentää tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain selvitysvelvollisuutta.

Sopimuksenaikainen tiedonantovelvoite ehdotetaan koskemaan ainoastaan alihankinta- ja työvoiman vuokraustilanteita eli 1 §:n 2 momentin 1 ja 3 kohdissa tarkoitettuja lähettämistilanteita ja vain sopimuksen mukaisen työn aloittamisen jälkeen lähetettäviä työntekijöitä. Soveltamisalarajaus liittyy tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain velvoitteisiin, joita sovelletaan ainoastaan alihankinta- ja työvoiman vuokraustilanteissa myös ulkomaisiin toimijoihin näissä tilanteissa.

EU:n ja ETA:n alueelta olevien työntekijöiden osalta työnantajan velvollisuuden täyttämisen kannalta olisi riittävää, että työnantaja antaa kaikkien lähettämiensä työntekijöiden osalta E101/A1 -todistuksen. Kolmansista maista eli EU:n ja ETA:n alueen ulkopuolelta lähetettävien työntekijöiden osalta työnantajan tulisi antaa tieto siitä, sovelletaanko lähetettävään työntekijään lähtömaan sosiaaliturvasäännöksiä Suomen kanssa tehdyn sosiaaliturvasopimuksen perusteella. Tämä osoitetaan sosiaaliturvasopimuksen mukaisella lähetetyn työntekijän todistuksella. Jos työntekijä tulee maasta, jonka kanssa sosiaaliturvasopimusta ei ole tehty, eläkevakuutus otetaan pääsääntöisesti lähtömaasta, eikä työntekijän eläkelaki koske työntekijää tai työnantaja on vapautettu vakuuttamisvelvollisuudesta. Jos lain mukaan vakuuttamisvelvollisuutta ei ole, selvitykseksi riittää sopimuskumppanin antama tieto työn teettäjälle siitä, millä perusteella vakuuttamisvelvollisuutta ei ole.

Mikäli työnantaja on jo ennen sopimuksen mukaisen työn aloittamista antanut tiedon työn teettäjälle tilaajavastuulain mukaisesti kaikista sopimuksen puitteissa työskentelevistä lähetetyistä työntekijöistä, ei tietoja tarvitsisi antaa enää uudelleen työn teettäjälle sopimuskauden aikana. Ehdotus lisäisi ainoastaan vähän ulkomaisen työnantajan hallinnollista taakkaa käytännössä, koska ulkomaiset toimijat joutuvat jo nykyään antamaan edellä mainitun tilaajavastuulain perusteella työn teettäjälle eli tilaajalle selvityksen muun muassa työntekijöidensä eläkevakuutuksesta toimittamalla E101/A1 -todistuksen.

Sopimusaikaisen tiedonantovelvoitteen voisi olettaa lisäävän jonkin verran ulkomaisten toimijoiden hallinnollista taakkaa, kun työnantaja lähettää sopimuskauden aikana uusia työntekijöitä työskentelemään sopimusta koskevaan työkohteeseen Suomeen tai sopimusta tehtäessä ei ole voitu näitä eläketietoja vielä antaa. Näissä tilanteissa työnantajan tulisi antaa tiedot lähetettävien työntekijöiden sosiaaliturvan määräytymisestä viimeistään ennen näiden työntekijöiden työn teon alkamista. Valvonta- ja oikeuskäytännössä edellytetään selvitystä lähetettyjen työntekijöiden sosiaaliturvan määräytymisestä myös sopimusaikana ja siten ehdotus ei lisäisi yritysten hallinnollista taakkaa.

Tiedonantovelvoitteita ei sovellettaisi *2 momentin* mukaan, jos 1 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetun alihankintasopimuksen vastikkeen arvo ilman arvonlisäveroa on alle 9 000 euroa tai 1 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetun vuokratun työntekijän tai työntekijöiden työskentely kestää yhteensä enintään 10 työpäivää. Tältä osin säännöksen soveltamisala vastaisi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain soveltamisalaa.

Momentissa huomioitaisiin myös se, että ilmoitusvelvollisuutta ei voi kiertää pilkkomalla sopimusta pienempiin osiin. Raja-arvoja laskettaessa työn katsottaisiin jatkuneen yhdenjaksoisesti, jos työn teettäjälle tehty työ tai tulo muodostuisi

peräkkäisistä, keskeytymättöminä tai vain lyhytaikaisin keskeytyksin jatkuvista määräaikaaisista sopimuksista. Säännöstä sovellettaisiin siitä lukien, kun vuokratyötä koskevan sopimuksen mukainen työskentely tai alihankintatyöstä sovittu vastike ylittäisi ensimmäisen kerran momentissa ehdotetut raja-arvot.

9 a § Rangaistussäännös. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että 8a §:n 1 momentin velvoitteen eli henkilöstön edustajille annettavien tietojen lisäksi myös ehdotettu uusi 8a §:n 2 momentissa säädettäväksi esitetty työnantaja koskevan tiedonantovelvoitteen (antaa lähetetylle työntekijälle tieto lakia neuvovasta ja valvovasta viranomaisesta ennen lähettämistä) rikkominen olisi rangaistavia. Kun uusi tiedonantovelvollisuus ehdotetaan koskevan vain työnantajaa tai tämän edustajaa ja tiedon antaminen lakia neuvovasta ja valvovasta tahosta olisi 4 a §:ssä tarkoitettulle edustajalle mahdollisuus eikä velvollisuus, olisi tiedonantovelvoitteen laiminlyönnistä ainoastaan rangaistuksen uhalla vastuussa työnantaja tai tämän edustajaa.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että työn teettäjän huolellisuusvelvoite kuvattaisiin tarkemmin sekä nykyisen edustajan asettamisvelvoitteen että uuden 4a §:ssä säädettäväksi ehdotetun työn teettäjän tiedonantovelvoitteen osalta lakia valvovasta ja neuvovasta tahosta. Työn teettäjänä olevan työnantajan tai työnantajan edustajan vastuu kohdentuisi rikoslain 47 luvun 7 §:n mukaisesti. Menettelystä tuomittaisiin se, jonka velvollisuuksien vastainen laiminlyönti olisi. Voimassa olevan lain mukaan lähetetyistä työntekijöistä annettun lain rikkomisesta tuomitaan myös työn teettäjä tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 4 a §:ssä säädetyn huolehtimisvelvollisuuden, työn teettäjän edustaja kuitenkin vain huomioon ottaen työpaikalla annetut ohjeet ja menettelytavat. Hallituksen esityksessä HE 142/2005 vp. on kerrottu vastuun jakautumisesta ja kohdentamisesta perusteellisemmin ja ehdotuksella ei muuteta näitä periaatteita.

Pykälän 3 momentissa olisi voimassa olevaa 3 momenttia vastaava säännös.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa ehdotetaan tehtäväksi viitatusäännös rikoslakiin vastuun kohdentumisesta. Menettelystä tuomittaisiin se, jonka velvollisuuksien vastainen laiminlyönti olisi. Vastuu määräytyisi työnantajan ja tämän edustajien kesken sekä työn teettäjän ja tämän edustajien kesken rikoslain (39/1889) 47 luvun 7 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaan. Mikäli työnantajan asettama 4 a §:ssä tarkoitettu edustaja on yhteisö tai muu oikeushenkilö, noudatetaan laiminlyönnin määräämisessä oikeushenkilön puolesta toimivaan henkilöön rikoslain 5 luvun 8 §:n säännöstä oikeushenkilön puolesta toimimisesta.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015. Tilaaajanvastuulain osalta on kuitenkin otettava huomioon, että lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin 3 kohta ja 3 momentti voivat tulla voimaan aikaisintaan yhtä aikaa hallituksen esityksessä 204/2013 vp ehdotetun julkisen verovelkarekisterin käyttöönoton kanssa.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Tilaajavastuulakiehdotuksen 9 ja 9 a §:n mukainen laiminlyöntimaksu on sellainen rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus, jonka perustuslakivaliokunta on valtiösääntöoikeudellisesti rinnastanut rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Tällaisen hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi määriteltävä seuraamuksen ja sen suuruuden perusteista ja oikeusturvasta. Perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaate ja siihen liittyvä täsmällisyysvaatimus eivät sellaisenaan kohdistu rangaistusluonteisten taloudellisten seuraamusten määrittelyyn, mutta tarkkuuden yleistä vaatimusta ei tällaisen sääntelyn yhteydessä voida sivuuttaa (PeVL 74/2002 vp, PeVL 57/2010 vp).

Laiminlyöntimaksun ja sen suuruuden perusteista sekä oikeusturvasta säädettäisiin täsmällisesti lailla. Lakiin ei ehdoteta asetuksenantovaltuutta eikä sillä valtuutettaisi viranomaisia antamaan sitovia määräyksiä.

Hallitus katsoo, ettei esityksessä esitetä sellaista, jonka vuoksi lakiehdotuksia ei voitaisi käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

Laki

tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) 9 a §,

muutetaan 4, 5, 9 ja 9 b §, sellaisena kuin niistä on 5 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohta ja 7 momentti, 9 §:n 1, 5 ja 6 momentti sekä 9 a § laissa 469/2012 ja 9 §:n 2 momentti laissa 1052/2010 seuraavasti:

4 §

Poikkeukset soveltamisalasta

Tätä lakia ei sovelleta, jos:

- 1) vuokratun työntekijän tai työntekijöiden työskentely kestää yhteensä enintään 10 työpäivää; tai
- 2) 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun alihankintasopimuksen vastikkeen arvo ilman arvonlisäveroa on alle **9 000 euroa**.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja raja-arvoja laskettaessa työn katsotaan jatkuneen yhdenjaksoisesti, jos tilaajalle tehty työ tai aikaansaatu tulos perustuu useisiin peräkkäisiin, keskeytymättöminä tai vain lyhyin keskeytyksin jatkuviin sopimuksiin.

Edellä 1 momentin 1 kohdassa olevaa soveltamisalarajausta ei sovelleta 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun henkilöstön edustajan tiedonsaantioikeuteen.

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;

3) todistus verojen maksamisesta **tai selvitys siitä, että yrityksellä ei ole yli 5 000 euroa verovelkaa, josta ei ole voimassa olevaa maksusuunnitelmaa taikka viranomaisen antama selvitys verovelan määrästä;**

4) todistukset eläkevakuutusten ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta tai selvitys siitä, että erääntyneitä eläkevakuutusmaksuja koskeva maksusopimus on tehty;

5) selvitys työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työehdoista; sekä

6) selvitys työterveyshuollon järjestämisestä.

Jos vuokratun työntekijän työnantajana tai alihankintasopimuksen sopimuspuolena toimii ulkomainen yritys, tilaajan on pyydettävä ja yrityksen on toimitettava 1 momentissa tarkoitettut vastaavat tiedot yrityksen sijoittautumismaan lainsäädännön mukaisella rekisterioteella tai vastaavalla todistuksella tai muulla yleisesti hyväksytyllä tavalla. **Ulkomaisen sopimusosapuolen on lisäksi toimitettava 1 momentin 1 ja 3 kohtien mukaiset selvitykset ja todistukset, jos sopimusosapuolena toimivalla ulkomaisella yrityksellä on yritys- ja yhteisötietolaissa (244/2001) tarkoitettu yritys- ja yhteisötietotunnus. Jos ulkomainen sopimusosapuoli lähettää Suomeen työhön lähetetyistä työntekijöistä annetun lain (1146/1999) 1 §:n 2 momentin 1 ja 3 kohdissa tarkoitettuja lähetettyjä työntekijöitä, tilaajan on selvitettävä työntekijöiden sosiaaliturvan määräytyminen viimeistään ennen tässä laissa tarkoitettun sopimuksen mukaisen työn aloittamista.**

Tilaaja voi myös itse hankkia 1 momentin 1 ja 2 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitettut tiedot. **Tilaaja voi myös itse selvittää edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettut sopijapuolen verovelkaa koskevat tiedot Verohallinnolta verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 3 a luvun mukaisesta yritysten verovelkarekisteristä.** Tilaajalla on oikeus hyväksyä muu kuin viranomaisen antama selvitys 1 tai 2 momentissa tarkoitetuksi selvitykseksi tai todistukseksi, jos sen on antanut yleisesti luotettavana pidetty muu arvioija tai tietojen ylläpitäjä.

Tilaajan ei tarvitse pyytää 1, 2 ja 5 momentissa tarkoitettuja selvityksiä ja todistuksia tai edellyttää sopimusta tehdessään 6 momentissa tarkoitettujen tietojen toimitamista, jos hänellä on perusteltu syy luottaa sopimuspuolen täyttävän lakisääteiset velvoitteensa sillä perusteella, että:

1) 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;

2) sopimuspuolen toiminta on vakiintunutta;

3) tilaajan ja sopimuspuolen sopimussuhdetta voidaan pitää vakiintuneena aikaisempien sopimussuhteiden johdosta; taikka

4) luottamukseen on edellä 1–3 kohdassa säädettyyn rinnastettava syy.

Jos tässä laissa tarkoitettu sopimus on voimassa yli 12 kuukautta, tilaajan sopimuspuolen on toimitettava tilaajalle sopimussuhteen aikana 12 kuukauden välein 1 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitettut todistukset tai 2 momentissa tarkoitettut vastaavat tiedot.

Tilaajan on tässä laissa tarkoitettua sopimusta tehdessään edellytettävä, että sopimuskomppani toimittaa sopimuksen mukaisen työn aloittamisen jälkeen lähetetyistä työntekijöistä annetun lain 8 b §:ssä tarkoitettut tiedot, viimeistään ennen näiden työntekijöiden työn teon aloittamista.

Edellä 1, 2 ja 6 momentissa tarkoitettut selvitykset, todistukset ja tiedot on säilytettävä vähintään kaksi vuotta siitä, kun sopimusta koskeva työ on päättynyt.

Rakentamistoimintaan liittyvästä tilaajan selvitysvelvollisuudesta säädetään 5 a §:ssä.

9 §

Laiminlyöntimaksu ja korotettu laiminlyöntimaksu

Tilaaja on velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksua, jos tilaaja on:

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

2) tehnyt sopimuksen tässä laissa tarkoitettusta 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 maksuvelvoitteitaan.

Laiminlyöntimaksun suuruudeksi määrätään vähintään **2 000 euroa** ja enintään **20 000 euroa**. **Jos tilaaja on rikkonut 1 momentin 2 tai 3 kohtaa, määrätään laiminlyöntimaksu korotettuna (korotettu laiminlyöntimaksu) siten, että laiminlyöntimaksun määrä on vähintään 20 000 euroa ja enintään 65 000 euroa.**

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.

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

9 b §

Laiminlyöntimaksun ja korotetun laiminlyöntimaksun rahamäärän tarkistaminen

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

Laki

lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan lähetetyistä työntekijöistä annetun lain (1146/1999) 4 a, 8, 8 a ja 9 a §, sellaisina kuin ne ovat laissa 1198/2005, seuraavasti:

4 a §

Edustajan asettaminen

Jos lähetetyn työntekijän 1 §:ssä tarkoitetulla työnantajalla (*lähettävä yritys*) ei ole liikepaikkaa Suomessa, sillä on oltava Suomessa edustaja, jolla on kelpoisuus toimia lähettävän yrityksen puolesta tuomioistuimessa sekä vastaanottaa tämän puolesta haasteita ja muita viranomaisasiakirjoja. Edustaja on asetettava viimeistään lähetetyn työntekijän työskentelyn alkaessa, ja valtuutuksen tulee kestää vähintään 12 kuukautta siitä, kun lähetetyn työntekijän työskentely Suomessa on päättynyt. Työn teettäjän on lähettävän yrityksen kanssa tekemissään sopimuksissa tai muutoin käytettävissään olevin keinoin huolehdittava siitä, että lähettävä yritys asettaa tässä tarkoitetun edustajan, **ja annettava kirjallisesti tieto lähettävälle yritykselle lakia valvovasta ja neuvoja antavasta viranomaisesta. Kirjallinen tieto tulee olla todennettavissa sopimuksenalaisen työn keston ajan.**

Edustajaa ei tarvitse asettaa, jos lähetetyn työntekijän lähetettynä olo kestää enintään 14 päivää. Jos lähetetyn työntekijän ja tämän työnantajan välillä on tehty useita peräkkäisiä, keskeytymättöminä tai vain lyhytaikaisin keskeytyksin jatkuvia määräaikaisia työsopimuksia lähetettynä olosta, lähetettynä olon katsotaan jatkuneen yhdenjaksoisena.

8 §

Valvonta

Tämän lain noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset lukuun ottamatta 2 §:n 5 momentissa mainittuja tasa-arvolain säännöksiä, joiden noudattamista valvovat tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvolautakunta.

Työnantajan tai, jos työnantajalla ei ole liikepaikkaa Suomessa, 4 a §:ssä tarkoitetun edustajan on pyynnöstä annettava työsuojeluviranomaisille 4 b §:n 1 momentissa ja 5 §:n 2 momentissa tarkoitetut tiedot ja selvitykset.

Työsuojeluviranomaisilla on pyynnöstä oikeus saada työnantajalta nähtävikseen 8 b §:ssä tarkoitettuun velvollisuuteen liittyvät asiakirjat ja tarvittaessa jäljennökset niistä.

8 a §

Tietojen antaminen henkilöstön edustajille ja työntekijälle

Jos lähetetyn työntekijän lähetettynä olo kestää yli kahdeksan päivää, työnantajan tai 4 a §:ssä tarkoitetun edustajan on lähetetyn työntekijän valtuutuksella annettava asianomaisen henkilöstöryhmän valitsema luottamusmiehelle tai työsopimuslain 13 luvun 3 §:ssä tarkoitetulle luottamusvaltuutetulle tämän lain 4 b §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetut tiedot työntekijän työsopimukseen sovellettavista työehdoista.

Työnantajan on annettava työn teettäjän antama tieto lakia valvovasta ja neuvoja antavasta viranomaisesta tiedoksi lähetetylle työntekijälle viivytyksettä, kuitenkin viimeistään ennen työn teon alkamista. Tiedon voi antaa myös 4 a §:ssä tarkoitettu työnantajan asettama edustaja.

8 b §

Tietojen antaminen työn teettäjälle

Työnantajan tai 4 a §:ssä tarkoitetun edustajan on 1 §:n 2 momentin 1 tai 3 kohden tarkoittamissa tilanteissa annettava työn teettäjälle sopimuksen mukaisen työn aloittamisen jälkeen lähetetyistä työntekijöistä todistus heidän sosiaaliturvan määrittämisestä viimeistään ennen työn teon aloittamista.

Tätä pykälää ei sovelleta, jos 1 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetun alihankintasopimuksen vastikkeen arvo ilman arvonlisäveroa on alle 9 000 euroa tai 1 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetun vuokratun työntekijän tai työntekijöiden työskentely kestää yhteensä enintään 10 työpäivää. Näitä raja-arvoja laskettaessa työn katsotaan jatkuneen yhdenjaksoisesti, jos työn teettäjälle tehty työ tai aikaansatu työtuotos perustuu useisiin peräkkäisiin, keskeytymättöminä tai vain lyhyin keskeytyksin jatkuviin sopimuksiin.

9 a §

Rangaistussäännös

Työnantaja tai tämän edustaja taikka 4 a §:n mukaan asetettu edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo

- 1) 4 b §:ssä tarkoitettujen tietojen ja selvitysten hallussapitoa tai ilmoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä,

- 2) **8 a §:n säännöksiä tietojen antamisesta** henkilöstön edustajille tai työntekijälle **taikka**
- 3) **8 b §:n säännöksiä tietojen antamisesta työn teettäjälle,**

on tuomittava *lähetetyistä työntekijöistä annetun lain rikkomisesta* sakkoon.

Lähetetyistä työntekijöistä annetun lain rikkomisesta tuomitaan myös työn teettäjä tai tämän edustaja, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 4 a §:ssä säädetyn huolehtimisvelvollisuuden **edustajan asettamisesta tai velvollisuuden antaa tieto lakia valvovasta ja neuvoja antavasta viranomaisesta**, työn teettäjän edustaja kuitenkin vain huomioon ottaen työpaikalla annetut ohjeet ja menettelytavat.

Rangaistus työrikoksista säädetään rikoslain (39/1889) 47 luvussa.

Vastuu työnantajan ja tämän edustajien kesken sekä työn teettäjän ja tämän edustajien kesken määräytyy rikoslain (39/1889) 47 luvun 7 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaan.

Eriävä mielipide Tiva työryhmän mietintöön

Yleistä

Tilajavastuulain muutostarpeita selvittävän työryhmän asettamispäätöksen 4.10.2012 mukaan työryhmän tehtävänä on selvittää tilajavastuulain uudistamistarve niin, että lailla pystytään nykyistä tehokkaammin ehkäisemään ja torjumaan talousrikollisuutta sekä harmaata taloutta. Uudistamistyössä otetaan huomioon muun muassa tilaajan ja aliurakoitsijan vastuun suhde toimialakohtaisesti, laiminlyöntimaksujen korottaminen sekä toistuvien ja tahallisten laiminlyöntien voimakkaampi sanktioiminen.

Työsuojelun vastuualue katsoo, että työryhmän mietinnössä esitetyt ehdotukset tilajavastuulain muuttamiseksi eivät tulisi tehostamaan harmaan talouden torjuntaa. Työryhmässä ei ole keskusteltu riittävästi tilajavastuulain soveltamisalan ulottamisesta koskemaan sopimuskumppaneita, joilla ei ole palkattua työvoimaa, vakiintuneisuuden poistamisesta selvitysvelvollisuuden poikkeusperusteena, eikä tapaturmavakuuttamista koskevan selvitysvelvollisuuden ulottamisesta myös muille aloille kuin rakentamistoimintaan. Työsuojelun vastuualue pitää näitä tärkeinä seikkoina harmaan talouden torjunnan tehostamisessa.

Soveltamisala

Työryhmän mietinnössä ei ole otettu kantaa tilajavastuulain soveltamisalan laajentamiseen. Työsuojelun vastuualue katsoo, että tilajavastuulain soveltamisalaa tulisi laajentaa myös muilla aloilla kuin rakentamistoiminnassa koskemaan yrittäjiä, joilla ei ole palkattua työvoimaa. Tämä muutos helpottaisi lain soveltamista sekä asettaisi yritykset tasa-arvoiseen asemaan. Tilajavastuuvalvonnassa erityisesti siivous-, metalli-, kuljetus- sekä majoitus- ja ravitsemisalot koetaan valvonnan kannalta ongelmallisina, sillä näillä aloilla useat alihankintasopimukset rajautuvat kokonaan tilajavastuulain soveltamisen ulkopuolelle sillä perusteella, että sopimuskumppani ei ole työnantaja-asemassa. Valvontahavaintojen perusteella kyseiset toimialat ovat usein ns. harmaan talouden riskialoja, joilla todennäköisyys myös tilajavastuulain laiminlyönteihin on suuri.

Soveltamisalan laajentamisella estettäisiin myös lain kiertäminen pitkissä urakketjuissa ja edistettäisiin verojen kertymistä. Harmaan talouden selvitysyksikön

verovelkoihin liittyvässä ilmiöselvityksessä 17/2012 (31.8.2012) on pyritty selvittämään velkaantumisen ja verojen kertymisen kannalta riskiryhmiä. Selvityksessä on havaittu muun muassa, että lukumääräisesti eniten verovelallisia on ns. mikroyrityksissä, joiden liikevaihto on alle 300 000 euroa. Mikroyritysten osuus verovelloista on ollut 479 miljoonaa euroa eli 17 % kaikista verovelloista (tilanne 12/2011).

Työ- ja elinkeinoministeriö on teettänyt TIVA työryhmän työskentelyä varten Owl Group Oy:n selvityksen tilaajavastuulain uudistamiseksi tehtyjen ehdotusten ja sääntelymallien yritysvaikutuksista, rikoksantorjuntavaikutuksista ja muista vaikutuksista. Osana tätä selvitystä Markku Hirvonen / Harmaa Hirvi Oy on selvittänyt tilaajavastuulain uudistusta valmistelevan työryhmän väliraportin ehdotusten ja sääntelymallien rikoksantorjuntavaikutuksia. Harmaa Hirvi Oy:n tekemässä arvioinnissa on todettu, että tilaajavastuulain soveltamisalan laajentaminen itsenäisiin ammatinharjoittajiin on työryhmän väliraportissa esillä olleista ehdotuksista saanut positiivisimmat vaikuttavuusarviot sekä haastatelluilta asiantuntijoilta että kyselyyn vastanneilta. Uudistuksen merkitystä erityisesti itsenäisten yrittäjien verotukseen liittyvien velvoitteiden hoitamisen kannalta voidaan pitää melko suurena.

Mietinnössä on esitetty muutoksia tilaajavastuulain 4 §:ään, jossa säädetään poikkeuksista soveltamisalaan. Esityksen mukaan 4 §:n 1 momentin kohdan 2 raja-arvoa korotettaisiin 9 000 euroon. Työsuojelun vastuualue katsoo, että harmaan talouden torjunnan kannalta voimassa olevaa 7 500 euron raja-arvoa tulisi mieluummin laskea kuin nostaa. Raja-arvon korottamisella mahdollistetaan lain kiertäminen ja annetaan enemmän tilaa ”harmaalla alueella” toimiville yrityksille.

Selvitysvelvollisuus

Työsuojelun vastuualueen kanta on, että voimassa olevaa lainsäädäntöä ei tulisi muuttaa tilaajavastuulain 5 §:n 1 momentin kohdan 3 osalta mietinnössä esitettyyn muotoon. Ehdotuksen mukaan tilaajan olisi hankittava todistus verojen maksamisesta tai selvitys siitä, että yrityksellä ei ole yli 5 000 euroa verovelkaa, josta ei ole voimassa olevaa maksusuunnitelmaa taikka selvitys verovelan määrästä. Muutoksella hyväksyttäisiin se tilanne, että alle 5000 euron verovelan osalta ei olisi merkitystä, onko sopimuskumppanilla maksusuunnitelmaa verovelloille. Tämä tulee aiheuttamaan todennäköisesti sen, että verovelkojen osuus luokassa 0-5000 euroa tulee huomattavasti kasvamaan ja tällä voi olla vaikutuksia myös verokertymään.

Harmaan talouden selvitysyksikön verovelkoihin liittyvässä ilmiöselvityksessä 17/2012 (31.8.2012) on havaittu, että yli puolella verovelkaisista yrityksistä verovelan määrä on ollut suhteellisen pieni, pääomaltaan 5 000 euroa tai vähemmän. Tällaisia verovelkaisia yrityksiä on selvityksen perusteella ollut 54 895 ja näillä yrityksillä verovelan määrä on ollut yhteensä 70 miljoonaa euroa. Alle 5000 euron verovelkojen

salliminen antaisi kohtuuttomasti ”pelitilaa” lyhyen elinkaaren yrityksille sekä selaisille yrittäjille, joilla ei ole edes tarkoitus täyttää lakisääteisiä velvollisuuksiaan.

Esitetyn ehdotuksen perusteella jos verovelkarekisteristä ilmenisi että sopimus-kumppanilla on yli 5 000 euroa verovelkaa, josta ei ole voimassa olevaa maksusuunnitelma, olisi tilaajan täyttääkseen selvitysvelvollisuutensa selvitettävä verovelan määrä pyytämällä sopimus-kumppania toimittamaan verovelkatodistus. Tämän jälkeen olisi tilaajan harkinnassa tekeekö verovelkaisen yrityksen kanssa sopimuksen. Pelkkä sopimus-kumppanin verovelka ei esitetyn ehdotuksen perusteella täten jatkossa enää johtaisi siihen, että tilaajalle voitaisiin määrätä laiminlyöntimaksua. Myös tältä osin ehdotus voisi johtaa siihen, että verovelkaisten yritysten osuus lisääntyisi ja verovelkojen euromäärä lisääntyisi. Näin ollen muutoksella voisi olla vaikutuksia myös verokertymään. Vaikka kaikki verovelkojen maksamatta jättäminen ei olekaan harmaata taloutta, on kuitenkin tärkeää huomata, että jos verovelvollisten yleinen verojenmaksumoraali heikkenee, on vaarana, että yhä useampi verovelvollinen siirtyy harmaan talouden piiriin. Asia on tuotu esiin myös edellä viitatussa verovelkoja koskevassa ilmiöselvityksessä.

Tilaajavastuulain uudistamistarpeita koskien on tehty kyselytutkimus sopimus-kumppanin luotettavuuden arvioinnista (TEM raportteja 26/2012). Raportti on valmistunut marraskuussa 2012. Raportin tulosten yhteenvedosta käy ilmi, että selvitetävistä tiedoista tärkeimpinä sopimus-kumppanin luotettavuuden arvioimisessa pidettiin tietoja verojen maksamisesta, enakkoperintärekisteriin merkitsemisestä, arvonlisäverovelvollisten rekisteriin merkitsemisestä, eläkevakuutusten maksamisesta ja työntekijöiden tapaturmavakuutuksen ottamisesta. Näiden asioiden tärkeydestä suurin yksimielisyys oli verojen maksamisesta ja tapaturmavakuutuksen ottamisesta. Työsuojelun vastuualue korostaa, että raportti on ollut käytettävissä marraskuusta 2012 alkaen, mutta tutkimuksen tuloksia ei ole huomioitu TIVA työryhmän työskentelyssä. Päinvastoin työryhmän mietinnössä on esitetty muutoksia, jotka johtaisivat siihen, ettei tilaajan tulisi varmistua verovelkojen maksamisesta taikka siitä, että erääntyneille verovelkoille on tehty maksusuunnitelma.

Työryhmän mietinnössä on esitetty tilaajan selvitysvelvollisuuden ulottamista työterveyshuoltoon. Ehdotuksen mukaan tilaajan tulisi hankkia sopimus-kumppaniltaan selvitys työterveyshuollon järjestämisestä. Työsuojelun vastuualueen näkemyksen mukaan työterveyshuollon lisääminen selvitettävien asioiden (tilaajavastuulain 5 §:n 1 momentin kohta 6) joukkoon on positiivinen asia, mutta selvitys ei voi olla pelkästään sopimus-kumppanin itsensä antama kirjallinen selvitys asiasta. Työterveyshuoltolain nojalla työsuojeluviranomaiset valvovat, että työnantaja järjestää työntekijöilleen työterveyshuollon. Pääsääntöisesti valvonnassa edellytetään jäljennöstä työterveyshuoltosopimuksesta. Mikäli työterveyshuoltoa ei ole asianmukaisesti järjestetty, työsuojeluviranomainen voi työsuojelun valvonnasta

ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain perusteella antaa työnantajalle kehotuksen työterveyshuollon järjestämisestä. Yhdenmukaisen valvonnan kannalta työsuojelun vastuualue katsoo, että tilaajalta tulisi edellyttää vastaavaa selvitystä kuin mitä edellytetään työnantajiin kohdistuvassa valvonnassa muutenkin. Työterveyshuollon osalta tulisi siis edellyttää esimerkiksi jäljennöstä työterveyshuoltosopimuksesta.

Tällä hetkellä voimassaolevassa lainsäädännössä vastaava selvitys on tilaajavastuulain 5 §:n 1 momentin kohdan 5 selvitys työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työehtoista. Selvitys on sopimuskumppanin itsensä antama kirjallinen selvitys siitä, mitä työehtosopimusta tai työehtoja työntekijöiden työsuhteissa noudatetaan. Edellä mainitusta Owl Group Oy:n tekemästä selvityksestä ilmenee, että selvitys sovellettavasta työehtosopimuksesta koetaan puhtaasti hallinnolliseksi taakaksi (100 %) tilaajille. Jos työterveyshuoltoa koskeva selvitykseksi riittää sopimuskumppanin antama oma selvitys asiasta, niin muutoksella lisätään kohtuuttomasti yritysten hallinnollista taakkaa saamatta edes aikaan välttämättä mitään konkreettista hyötyä. Työryhmän yhtenä tehtävänä oli tilaajien hallinnollisen taakan vähentäminen, joten muutos on ristiriidassa myös sen kanssa.

Mikäli selvitys työterveyshuollosta lisättäisiin tilaajavastuulakiin, ei selvitykseksi tulisi hyväksyä sopimuskumppanin omaa ilmoitusta asiasta. Pelkkä oma ilmoitus ei osoittaisi sitä, että työterveyshuolto on todella järjestetty. Työsuojelun vastuualue katsoo, että jotta selvityksestä saataisiin vastaava hyöty suhteesta aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan, tulisi lainsäädännössä edellyttää, että tilaaja selvittää asian luotettavalla tavalla, kuten hankkimalla esimerkiksi työterveyshuoltosopimusjäljennös. Asia on noussut esiin myös Harmaa Hirvi Oy:n tekemässä rikoksentorjuntavaikeutusten arvioinnissa.

Työryhmän mietinnössä ei ole esitetty muutoksia tapaturmavakuuttamista koskevan selvityksen osalta. Työsuojelun vastuualueen näkemys on, että tapaturmavakuuttaminen pitäisi olla selvittävä asia kaikilla toimialoilla eikä vain rakentamistoiminnassa. Tämä helpottaisi lain soveltamista sekä asettaisi yritykset tasa-arvoiseen asemaan. Työsuojelun vastuualue viittaa edellä mainittuun TEM raporttiin 26/2012, jossa on käsitelty sopimuskumppanin luotettavuuden arviointia koskevan kyselytutkimuksen tuloksia. Tulosten yhteenvedosta käy ilmi, että suurin yksimielisyys selvittävien tietojen tärkeydestä sopimuskumppanin luotettavuuden arvioimisessa oli verojen maksamisen lisäksi tapaturmavakuutuksen ottamisesta. Raportin tuloksista huolimatta asiaa ei ole nostettu TIVA työryhmän mietinnössä muutosehdotusten joukkoon.

Lisäksi tapaturmavakuuttamiseen liittyvää selvitysvelvollisuutta voisi laajentaa koskemaan myös tapaturmavakuutusmaksujen maksamisen. Työsuojelun vastuualueen

toteaa, että pelkkä todistus tapaturmavakuutuksen ottamisesta ei ole riittävä selvitys tilaajavastuulain tarkoitus ja 5 §:n 1 momentin selvitysvelvollisuuteen liittyvät kohdat 3 ja 4 huomioiden. Työsuojelun vastuualue toteaa, että todistus tapaturmavakuutuksen ottamisesta ei ota kantaa tapaturmavakuutusten maksamiseen ja suorittamiseen, eikä näin ollen kerro yhteiskunnallisten lakisääteisten velvollisuuksien hoitamisesta.

Työsuojelun vastuualue toteaa, että työryhmän mietinnössä on tuotu ristiriitaisesti esiin eläkevakuuttamisen pääsääntöjä ulkomaisten yritysten osalta (vrt. sivut 30 – 31 ja toisaalta sivu 42). Työsuojelun vastuualue toteaa, että EU-säännösten, sosiaaliturvasopimusten ja Suomen työeläkelainsäädännön pääperiaatteiden mukaan työntekijän sosiaaliturvamaksut maksetaan lähtökohtaisesti työntekomaahan ja työntekomaan lainsäädännön mukaisesti. EU- tai ETA-maasta taikka sosiaaliturvasopimusmaasta lähetetty työntekijä voi kuitenkin kuulua lähtömaan sosiaaliturvan piiriin. Tämä osoitetaan lähtömaasta saatavalla todistuksella, joka on EU-maiden osalta E101- tai A1-todistus. Myös sosiaaliturvasopimusmaasta lähetetyllä työntekijällä on siis oltava todistus, joka osoittaa työntekijän kuuluvan lähtömaan sosiaaliturvan piiriin. Pelkkä tieto siitä, että kyseisellä valtiolla on Suomen kanssa sosiaaliturvasopimus, ei riitä osoittamaan työntekijän eläkevakuuttamista. E101- tai A1 -todistus taikka vastaava muu todistus on hankittava ennen työskentelyn aloittamista ja sen voimassaolon on katettava koko työskentelyaika. Jos työntekijä lähetetään Suomeen lyhytaikaiselle 1.1.2009 jälkeen alkaneelle ja enintään kaksi vuotta jatkuvalla komennuksella kolmannelta maasta, jonka kanssa Suomella ei ole sosiaaliturvasopimusta, TyEL ei koske kyseistä työntekijää.

Lähetettyjen työntekijöiden eläkevakuuttamisen osalta mietinnössä on esitetty, että tilaajan olisi jatkossa sopimusta tehdessään edellytettävä, että sopimuskumppani toimittaa todistuksen lähetetyn työntekijän sosiaaliturvan määräytymisestä silloin, kun sopimuskumppani käyttää lähetettyjä työntekijöitä, joiden osalta ei ole toimitettu lain 2 momentissa tarkoitettuja tietoja. Tilaajalla ei olisi yleistä velvollisuutta varmistaa, että sopimuskumppani hoitaa velvoitteensa sopimuskauden aikana, vaan tilaaja täyttäisi velvoitteensa ottamalla sopimuksen teon yhteydessä kirjallisesti esille sopimuskumppanin velvollisuuden. Sopimuskumppanin olisi annettava tilaajalle todistukset ennen työntekijöiden työnteon aloittamista ja sopimuskumppanin velvollisuudesta toimittaa tietoja säädettäisiin erikseen lähetetystä työntekijöistä annetussa laissa. Työsuojelun vastuualue katsoo, että jos sopimuskauden aikainen selvitysvelvollisuus halutaan kirjata lakiin, niin ainoa oikea vaihtoehto on kirjata se samaan muotoon kuin asiaa koskevassa korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä (KHO 2013:191). Tilaajalla on sopimussuhteen aikana selvitysvelvollisuus uusien työntekijöiden eläkevakuuttamisesta, jos kyse on lähetetyistä työntekijöistä. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu vastaa valvovan viranomaisen tulkintaa sekä yleisesti kentällä hyväksyttyä toimintamallia.

Se, että tilaajaa edellytetään ottamaan asia esiin sopimusta tehtäessä, ei korvaa tilaajan selvitysvelvollisuutta eikä edistä harmaan talouden torjumista. Tilaajan tulee varmistua siitä, että sopimuskumppani on huolehtinut lähetettyjen työntekijöiden eläkevakuuttamisesta. Tiedossa on, että usein osa työntekijöistä saapuu työskentelemään Suomeen myöhemmin vasta sen jälkeen kun sopimukseen perustuva työskentely on joidenkin työntekijöiden osalta jo alkanut. Mikäli tilaajalla ei ole velvollisuutta varmistua myöhemmin työskentelynsä aloittavien työntekijöiden eläkevakuuttamisesta, voi tämä johtaa siihen, että useat ulkomaiset työntekijät tulevat työskentelemään Suomessa ilman voimassa oleva eläke- ja tapaturmavakuutusta. Esitetty ratkaisu voi myös johtaa siihen, että lakia kierretään hankkimalla asianmukainen E101- tai A1 todistus vain muutaman työntekijän osalta ja lähettämällä suurin osa työntekijöistä työskentelemään Suomeen vasta myöhemmin.

Työsuojelun vastuualue toteaa, että valvontahavaintojen perusteella on yleistä, että sopimuksia solmitaan suullisesti. Työryhmän mietinnössä esitetty muutos edellyttäisi, että suullisiin sopimuksiin olisi kuitenkin lisättävä kirjallinen maininta koskien mainittua eläkevakuuttamisen selvittämistä. Valvonnan näkökulmasta tällaisten sopimusehtojen selvittäminen taikka niiden puutteen johdosta määrättävän lainlyöntimaksun harkinta on ongelmallista. Lisäksi valvontaa vaikeuttaa se, tällaisen maininnan laatiminen jälkikäteen vain tarkastusta varten on mahdollista. Sopimusta solmittaessa tehtyjä toimenpiteitä ei voida aina luotettavasti selvittää.

Laki lähetetyistä työntekijöistä

Työryhmän mietinnössä on esitetty muutoksia myös lähetetyistä työntekijöistä annettuun lakiin. Lain 4 a §:ään esitetään lisättäväksi säännös siitä, että työn teettäjän on annettava kirjallisesti tieto lähettävälle yritykselle lakia valvovasta ja neuvoja antavasta viranomaisesta. Kirjallinen tieto tulee olla todennettavissa sopimukseenalaisen työn keston ajan. Lisäksi lain 8 a §:ssä säädettäisiin siitä, että työnantajan on annettava työn teettäjän antama tieto lakia valvovasta ja neuvoja antavasta viranomaisesta tiedoksi lähetetyille työntekijälle viivytyksettä, kuitenkin viimeistään ennen työn teon alkamista. Tiedon voi antaa myös 4 a §:ssä tarkoitettu työnantajan asettama edustaja. Ilmoitusvelvollisuuden ja tietojen antamisen rikkomisesta työnantaja tai tämän edustaja taikka lain 4 a §:n mukaan asetettu edustaja voitaisiin tuomita lähetetyistä työntekijöistä annetun lain rikkomisesta sakkoon.

Työsuojelun vastuualue toteaa, että tiedonantovelvoitteen valvonta olisi ongelmallista erityisesti työntekijöille annettavien tietojen osalta. Esityksessä ei ole täsmennetty, miten tiedot tulisi antaa. Käytännössä on hyvin vaikeaa todeta, onko tiedot tosiasiaissa annettu työntekijöille. Työsuojelun vastuualue myös katsoo, että pelkkä muodollinen seikka, että työn teettäjä antaisi kirjallisesti tiedon lähettävälle yritykselle, ei takaisi sitä, että tieto kulkeutuu työntekijöille. Työsuojelun vastuualue

suhtautuu epäilevästi myös esitetyn rangaistusvastuun toteutumiseen. Ulkomaisten yritysten osalta rikosoikeudellisen vastuun toteuttaminen voi olla hankalaa, jos yritys on jo poistunut Suomesta ja kyse on rikkomukseen liittyvästä sakkorangais-
tuksesta, joka kuitenkin edellyttäisi tutkinnan suorittamista poliisin toimesta. Etelä-
Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen tiedossa on tapauksia, joissa
poliisi on lopettanut Suomeen työntekijöitä lähettävää ulkomaista yritystä koskevan
esitutkinnan, koska tutkinnan jatkamisesta aiheutuvat kustannukset ovat olleet sel-
västi epäsuhteessa tutkittavana olevan asian laatuun ja siitä mahdollisesti odotet-
tavaan seuraukseen.

Työryhmä esittää lakiin lisäksi uutta 8 b §:ä. Esitetyn mukaan työnantajan tai
4 a §:ssä tarkoitetun edustajan olisi lain 1 §:n 2 momentin 1 tai 3 kohtien tarkoitta-
missa tilanteissa annettava työn teettäjälle sopimuksen mukaisen työn aloittamisen
jälkeen lähetetyistä työntekijöistä todistus heidän sosiaaliturvan määräytymisestä
viimeistään ennen työn teon aloittamista. Säännöstä ei sovellettaisi, jos lain 1 §:n
2 momentin 1 kohdassa tarkoitetun alihankintasopimuksen vastikkeen arvo ilman
arvonlisäveroa olisi alle 9 000 euroa tai 1 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetun
vuokratun työntekijän tai työntekijöiden työskentely kestää enintään 10 työpäivää.

Työsuojelun vastuualue viittaa edellä lausumaansa ja toteaa, että lähetettyjen työn-
tekijöiden eläkevakuuttamisen varmistamiseksi selvitysvelvollisuus kaikkien työn-
tekijöiden osalta tulisi säilyttää nykysääntelyn tavoin tilaajalla. Lähetetyistä työn-
tekijöistä annetun lain rangaistussääntelyssä on edellä kuvattuja ongelmia, joiden
vuoksi mietinnössä esitetty sääntely johtaisi käytännössä siihen, ettei lähetettyjen
työntekijöiden eläkevakuuttamista voitaisi valvoa yhtä tehokkaasti kuin nykysään-
telyn puitteissa.

Työsuojelun vastuualue huomauttaa esitetyn 8 b §:n osalta myös, että siinä ei ole
otettu huomioon muita vakuuttamiseen liittyviä selvittämismahdollisuuksia kuin
lähetetyn työntekijän todistukset. Kaikille lähetetyille työntekijöille ei myönnetä
lähetetyn työntekijän todistusta. Tällöin työnantajan on pääsääntöisesti otettava
työntekijälle / työntekijöille eläke- ja tapaturmavakuutukset Suomesta. Mietinnössä
tulisi täsmentää, mitä selvitystä tällaisessa tilanteessa edellytetään.

Lisäksi työsuojelun vastuualue huomauttaa, että eläkevakuuttamisvelvollisuuteen
liittyvistä laiminlyönnistä on säädetty työntekijän eläkelain 186 §:ssä ja rikoslain 29
luvun 4 a ja 4 b §:ssä. Nämä säännökset tulisi ottaa huomioon, kun esitetään sään-
nöksiä, joiden perusteella työnantajalle voidaan määrätä rangaistus liittyen eläke-
vakuuttamisasioiden järjestämiseen Suomessa.

Poikkeukset selvitysvelvollisuudesta

Työryhmän mietinnössä ei ole otettu kantaa tilaajavastuulain 5 §:n 4 momentin poikkeusperusteisiin selvitysvelvollisuudesta. Työsuojelun vastuualue toteaa, että tilaajavastuulain 5 §:n 4 momentin toiminnan vakiintuneisuutta ja sopimussuhteen vakiintuneisuutta koskevat kohdat pitäisi yhtenäistää kaikilla toimialoilla vastaavanlaisiksi kuin rakennusosalalla. Muutoksella helpotettaisiin lain soveltamista sekä kavennettaisiin harmaalla alueella liikkuvien yritysten elintilaa. Työsuojelun vastuualue toteaa, että tarkastettavia sopimuksia valittaessa on etukäteen mahdotonta tietää, milloin sopimussuhteet kussakin tapauksessa ovat alkaneet. Vakiintuneisuuden selvittäminen voi olla hankalaa ja vakiintuneisuuteen on helppo jälkikäteen vedota, vaikka tilaaja ei aidosti olisi asiaa ennen sopimuksen solmimista harkinnutkaan.

Toiminnan vakiintuneisuus tai etenkin sopimussuhteen vakiintuneisuus ei osoita sitä, että sopimuskumppani huolehtisi lakisääteisistä velvoitteistaan asianmukaisesti. Tämä käy ilmi myös Harmaan talouden selvitysyksikön verovelkoihin liittyvästä ilmiöselvityksestä 17/2012 (31.8.2012). Selvitys koskee vuoden 2011 tilannetta. Selvityksestä käy ilmi, että suurimman verovelkaisten ryhmän muodostavat yritykset, joiden toiminta on alkanut ennen vuotta 2006. Ryhmässä on ollut yrityksiä yhteensä 57 876. Verovelkaa tällä ryhmällä on ollut yhteensä 1 996 miljoonaa euroa, mikä on ollut 71 %:a koko elinkeinotoiminnan verovelasta. Selvityksestä ilmenee, että yritystoiminnassa syntynyt keskimääräinen yrityskohtainen verovelka näyttää kasvavan yrityksen elinkaaren mukaan. Mitä aikaisempi aloittamisvuosi yrityksellä on, sitä suurempi on keskimääräinen yrityskohtainen verovelka.

Asia on huomioitu myös Harmaa Hirvi Oy:n tekemässä työryhmän väliraportin ehdotusten ja sääntelymallien rikoksentorjuntavaikutusten arvioinnissa. Selvitettäessä tilaajavastuulain suurimpia ongelmia harmaan talouden torjunnan kannalta kyselyyn annetuissa vastauksissa eniten mainintoja saivat itsenäisten yrittäjien ja vakiintuneiden yritysten ja sopimussuhteiden rajaaminen selvitysvelvollisuuden ulkopuolelle muilla kuin rakennusosalalla. Arvioinnissa on tuotu esiin, että positiivisimmin suhtauduttiin juuri toiminnan tai sopimuksen vakiintuneisuuden poistamiseen selvitysvelvollisuutta rajoittavista tekijöistä. Tämän merkitystä pidettiin yleisesti melko suurena. Vakiintunut sopimussuhde ei kerro mitään alihankkijan velvoitteiden hoitamisesta. Harmaa Hirvi Oy:n tekemässä arvioinnissa todetaan myös, että lainsäädännöllisesti kaikkien yksikertaisimpana ratkaisuna pidettiin rakennusala koskevien muutosten ulottamista myös muille toimialoille. Erityisesti vakiintuneiden sopimussuhteiden ja itsenäisten yrittäjien tuomista tilaajavastuulain piiriin pidettiin tarpeellisena, samoin korotettua laiminlyöntimaksua.

Sanktiot

Laiminlyöntimaksun suuruuden osalta työsuojelun vastuualue katsoo, että selvitysvollisuuden rikkomisesta määrättävän laiminlyöntimaksun korottamista esitetystä 20 000 eurosta tulisi edelleen harkita. Erityisesti suurten yritysten ja suurten sopimusten kohdalla 20 000 euron laiminlyöntimaksu tuntuu usein pieneltä.

Muut muutosesitykset

Työryhmä esittää mietinnössään, että ammattimaisen tavarankuljetuksen tilaajavastuusäännösten mahdollista siirtämistä tilaajavastuulakiin sekä kuljetuksen tilaajan vastuun laajentamista ammattimaiseen henkilöliikenteeseen valmistellaan erikseen asianomaisten ministeriöiden ja alan työmarkkinaosapuolten yhteistyönä. Työsuojelun vastuualue suhtautuu positiivisesti asian selvittämiseen, mutta huomauttaa, ettei kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain tilaajavastuusäännöksiä voida sellaisenaan siirtää työsuojelun vastuualueen valvottavaksi. Liikennelupa ja kabotaasi eivät ole työsuojeluviranomaisen valvottavia asioita.

Ylitarkastaja

Mikko Vanninen

27.2.2014

Palkansaajajärjestöjen täydentävä lausuma

Tilaaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain toimivuutta ja muutostarpeita selvittävän työryhmän mietintö on valmistunut. Myös palkansaajajärjestöt ovat allekirjoittaneet mietinnön. Tässä täydentävässä lausumassa haluamme kuitenkin kiinnittää huomiota eräisiin toimeksianton kannalta ongelmallisiin tulemiin. Työryhmän esitysten toimeenpanoon liittyy myös eräitä valvontaongelmia, joita Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on kuvannut eriyvässä mielipiteessään.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden kuudennessa ohjelmassa ja sen toimeenpanoa koskevassa keskustelussa tilaajavastuun uudistamiselle on annettu varsin suuri paino. Julkisuudessa on annettu kuva tilaajavastuulain kokonaisuudistuksesta, jolla on olennainen merkitys verovuotojen tukkimisessa tavoitteeksi asetettujen 300-400 miljoonan euron osalta. Se, mitä työryhmä nyt ehdottaa ei ole kokonaisuudistus sanan varsinaisessa merkityksessä, eikä ole syytä odottaa, että nyt esitettävillä korjauksilla olisi olennaisia vaikutuksia verovuotojen tukkimiseen.

Tämä päätelmä on tehty myös niissä Owl Groupin vaikutusarvioissa, joita työryhmä on työnsä tueksi tilannut. Niissä lainsäädännöllisesti kaikkein yksinkertaisimpana ratkaisuna pidettiin rakennusalaan koskevien muutosten ulottamista myös muille toimialoille. Erityisesti vakiintuneiden sopimussuhteiden ja itsenäisten yrittäjien tuomista tilaajavastuulain piiriin pidettiin tarpeellisena, samoin korotettua laiminlyöntimaksua. Heikoimmaksi tilaajavastuulain merkitys arvioitiin palkkaukseen ja työehtoihin liittyvien velvoitteiden hoitamisen kannalta, jonka kohdalla merkitystä pidettiin melko vähäisenä.

Palkansaajajärjestöjen mielestä nyt esitettävät muutokset eivät edesauta alipalkkaukseen liittyvien ongelmien ratkaisemista. Erityisesti tämä pätee silloin kun työtä teetetään alihankintana ulkomailta. Toinen ongelma koskee ns. ketjuvastuuta, jolla tarkoitetaan alihankintaketjun yhteisvastuuta yli koko alihankintaketjun. Palkansaajajärjestöjen mielestä toimiva tilaajavastuu edellyttää sitä, että myös alihankkijat ottavat vastuuta tekemisistään. Palkansaajapuolen mielestä tätä edellyttää myös

tällä hetkellä EU:ssa valmisteilla oleva lähetettyjen työntekijöiden toimeenpanodi-
rektiivin 12 artikla.

Palkansaajapuolen mielestä nämä ongelmat on otettava huomioon tilaajavastuun
kehittämistä koskevassa jatkotyössä. Hyvän mahdollisuuden tähän työhön olisi
tarjonnut hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan 29.8.2013 kirjattu hanke 2.8,
jonka mukaan tilaajan tai pääurakoitsijan vastuuta alihankkijoidensa veroista ja
heidän palveluksessaan olevien työntekijöiden palkoista ja sosiaaliturvamaksuista
laajennetaan. Ikävä kyllä rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanopäätöksen kysei-
nen hanke (29.11.2013) ei enää sisälly. Tästä seuraa, että kolmikantapohjalla näihin
ongelmiin voidaan palata aikaisintaan syksyllä 2015, jos uusi hallitus niin päättää.
Se kolmivaiheinen tilaajavastuun uudistustyö, joka hallituksen esityksen yleisperus-
teluissa on kuvattu, ei istuvan hallituksen aikana voi ajallisesti toteutua.

Lisätietoja:

SAK:n ekonomisti Erkki Laukkanen, puhelin 040 532 1777

SAK:n lakimies Anu-Tuija Lehto, puhelin 040 778 1080

STTK:n lakimies Inka Douglas, puhelin 040 154 8960

STTK:n elinkeinoasioiden päällikkö Antti Aarnio, puhelin 0400 381 634

Akavan UIL:n työsuhdelakimies Maria Jauhiainen, puhelin 0201 801 801

Tekijät Författare Authors Arbetsgruppen för utredning av hur lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft fungerar samt av eventuella behov att ändra lagen Ordförande Pasi Järvinen Vice ordförande Johanna Lähde Sekreterare Jan Hjelt	Julkaisu-aika Publiceringstid Date Mars 2014 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment 4.10.2012
Julkaisun nimi Titel Title Betänkande av arbetsgruppen för utredning av hur lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft fungerar samt av eventuella behov att ändra lagen	
Tiivistelmä Referat Abstract Arbets- och näringsministeriet tillsatte den 4 oktober 2012 en arbetsgrupp för att utreda hur lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft fungerar och om det finns eventuella behov att ändra den. I enlighet med sitt uppdrag har arbetsgruppen utrett behovet att reformera den s.k. beställarensvarslagen, så att det med hjälp lagen går att på ett mer effektivt sätt än tidigare förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet och grå ekonomi. Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande till arbets- och näringsministeriet den 28 februari 2014. Till betänkandet fogades en avvikande mening och ett kompletterande uttalande. Arbetsgruppen föreslår att beställarens utredningsskyldighet ändras i fråga om uppgifter som gäller beskattningen och pensionsförsäkringen samt att skyldigheten utsträcks till att gälla utredning av huruvida avtalspartnern ordnat företagshälsövård för arbetstagare. Beställaren ska i fortsättningen själv kunna kontrollera avtalspartnerns beskattningsuppgifter i det offentliga skatteskuldsregistret. I praktiken skulle det i majoriteten av fall räcka med att beställaren kontrollerar uppgifterna i skatteskuldregistret för att denne anses ha fullgjort sin utredningsskyldighet. Beställaren ska ta reda på beloppet av skatteskuld, om avtalspartnern är antecknad i skatteskuldsregistret. I fråga om utredning av existensen av pensionsförsäkring ska beställaren i fortsättningen utreda hur den sociala tryggheten för utstationerade arbetstagare har ordnats senast innan det avtalsenliga arbetet ska inledas. Beställaren ska dessutom, när avtal ingås, förutsätta att avtalspartnern lämnar arbetstagspecifika uppgifter om att de utstationerade arbetstagare är pensionsförsäkrade också när det avtalsenliga arbetet har inletts. Arbetsgruppen föreslår att påföljdssystemet ska skäppas och göras mer enhetligt. Det föreslås att minimibeloppet för försummelseavgiften höjs till 2 000 euro och maximibeloppet till 20 000 euro. Försummelseavgiften påförs när beställaren försummat sin utredningsskyldighet. Den förhöjda försummelseavgiften föreslås bli höjd till minst 20 000 euro och till högst 65 000 euro. Den förhöjda försummelseavgiften ska utsträckas till att gälla samtliga avtal som omfattas av beställarensvarslagens tillämpningsområde. En förhöjd försummelseavgift ska påföras om beställaren har ingått avtal med en part som belagts med affärsverksamhetsförbud eller medveten om att avtalspartnern inte kommer att fullgöra sina lagstadgade betalningsförpliktelser. Det föreslås dessutom att begränsningen av lagens tillämpningsområde ändras så att värdet av vederlaget för ett underleverantörsavtal utan mervärdesskatt höjs från 7 500 euro till 9 000 euro. I betänkandet föreslås det att omsorgsplikten för den som låter utföra arbetet samt arbetsgivarens informationsskyldighet enligt lagen om utstationerade arbetstagare ska utvidgas. Det föreslås att försummelse av skyldigheterna görs straffbart. Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Avdelningen för arbetslivs- och marknadsfrågor/Jan Hjelt, tfn 050 396 0199	
Asiasanat Nyckelord Key words Beställarensvar, grå ekonomi, utredningsskyldighet, försummelseavgift, utstationerade arbetstagare	
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication ISSN	Verkkojulkaisu Nätpublikation Web publication ISSN 1797-3562
ISBN	ISBN 978-952-227-843-2
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 84	Kieli Språk Language Suomi, Finska, Finnish
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	
Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only	

Tekijät Författare Authors Working group appointed to examine the suitability of and required adjustments to the Act on the Contractor's Obligations and Liability when Work is Contracted Out Chairman Pasi Järvinen Vice Chairman Johanna Lähde Secretary Jan Hjelt	Julkaisu-aika Publiceringstid Date March 2014
	Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy
	Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment 4 October 2012
Julkaisun nimi Titel Title Report by the working group appointed to examine the suitability of and required adjustments to the Act on the Contractor's Obligations and Liability when Work is Contracted Out	
Tiivistelmä Referat Abstract On 4 October 2012, the Ministry of Employment and the Economy appointed a working group to examine the suitability of and required adjustments to the Act on the Contractor's Obligations and Liability when Work is Contracted Out. In line with the task it was appointed for, the working group looked into reform-requirements, to ensure that the law makes it possible to pre-empt and prevent financial crimes and black economy. The working group submitted its report to the Ministry of Employment and the Economy on 28 February 2014. The report includes a dissenting opinion and an additional resolution. The working group proposes that the contractor's obligation to check be altered with regard to data related to taxation and pension insurance and be expanded to apply to an inquiry into a contractual partner's occupational healthcare. The contractor could in future, check their partner's tax data from a public tax debt register. In practice, checking this data from the tax debt register would in most cases be sufficient to cover the contractor's obligation to check. The contractor must ascertain the amount of their contractual partner's tax debt, if they are marked in the tax debt register. As to enquiries into pension insurance, the contractor must in the future determine the social welfare of temporary agency employees and employees employed by subcontractors before contracted work begins. Additionally, when drafting the agreement, the contractor should demand that the contractual partner submit employee-specific data on pension insurance also after contracted work has begun. The working group proposes that the system of consequences be observed more stringently and be made more unified. The working group proposes that the minimum fee for negligence be increased to 2,000 euros and the maximum fee to 20,000 euros. The negligence fee could be prescribed when a contractor neglected their obligation to check. It has been proposed that the increased negligence fee be increased to a minimum of 20,000 euros and a maximum of 65,000 euros. The increased negligence fine would be extended to apply to all contracts in the scope of application of the act on contractor obligations and liability. The increased negligence fee would be prescribed, if the contractor entered into an agreement with an enterprise that is banned from conducting business or is aware of the fact that the contractual partner will not fulfil payment liabilities. Additionally, the scope of application of the act would be changed so that the VAT-free value of a subcontracting agreement would rise from 7,500 euros to 9,000 euros. The working group also proposes that the liability of the contractor and their obligation to provide information be expanded in the law pertaining to temporary agency employees or employees in the employment of a subcontractor. It has been proposed that negligence of these obligations be punishable by law. Contact person within MEE: Labour and trade department/Jan Hjelt, tel. +358 50 396 0199	
Asiasanat Nyckelord Key words Contractor obligation and liability, lack economy, obligation to check, negligence fine, temporary agency employees and employees employed by subcontractors	
Painettu julkaisu Inbunden publikation Printed publication ISSN	Verkkojulkaisu Nätpublikation Web publication ISSN 1797-3562
ISBN	ISBN 978-952-227-843-2
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 84	Kieli Språk Language Suomi, Finska, Finnish
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Vain sähköinen julkaisu Endast som elektronisk publikation Published in electronic format only

Tilajavastuulain toimivuutta ja muutostarpeita selvittävän työryhmän mietintö

Työryhmä selvitti tilajavastuun uudistamistarvetta niin, että lailla pystytään nykyistä tehokkaammin ehkäisemään ja torjumaan talousrikollisuutta sekä harmaata taloutta.

Työryhmä ehdottaa, että tilaajan selvitysvelvollisuutta muutetaan verotusta ja eläkevelvokunnasta koskevien tietojen osalta sekä laajennetaan koskemaan selvitystä sopimuskumppanin työterveyshuollon järjestämisestä. Tilaaja voisi jatkossa valtaosassa tapauksia itse tarkistaa sopimuskumppanin verotustiedot julkisesta verovelkarekisteristä. Eläkevelvokunnasta koskevien selvitysten osalta, tilaajan olisi jatkossa selvitettävä lähetettyjen työntekijöiden sosiaaliturvan määräytyminen viimeistään ennen sopimuksen mukaisen työn aloittamista. Lisäksi tilaajan olisi sopimusta tehdessään edellytettävä, että sopimuskumppani toimittaa lähetetyistä työntekijöistä työntekijäkohtaisen tiedon eläkevelvokunnasta myös sopimuksen mukaisen työn alettua.

Työryhmä ehdottaa seuraamusjärjestelmän kiristämistä ja yhdenmukaistamista. Tilaajan selvitysvelvollisuutta koskevan laiminlyöntimaksun vähimmäismäärää ehdotetaan korotettavaksi 2 000 euroon ja enimmäismäärää 20 000 euroon. Korotetun laiminlyöntimaksun suuruutta ehdotetaan nostettavaksi vähintään 20 000 euroon ja enintään 65 000 euroon. Korotettu laiminlyöntimaksu laajennettaisiin koskemaan kaikkia tilajavastuulain soveltamisalaan kuuluvia sopimuksia. Korotettu laiminlyöntimaksu määrättäisiin, jos tilaaja olisi tehnyt sopimuksen liiketoimintakieltoon määrätyn tahon kanssa tai tietoisena siitä, että sopimuskumppani ei tule hoitamaan lakisääteisiä maksuvelvoitteitaan. Lisäksi lain soveltamisalan rajausta muutettaisiin siten, että alihankintasopimusten vastikkeen arvonnäköverotonta arvoa korotettaisiin 7 500 eurosta 9 000 euroon.

Lisäksi työryhmä ehdottaa, että lähetetyistä työntekijöistä annetun lain mukaista työn teettäjän huolellisuusvelvoitetta sekä työnantajan tiedonantovelvoitteita laajennettaisiin. Velvoitteiden laiminlyönnit ehdotetaan rangaistavaksi.

Sähköinen julkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-227-843-2



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY