Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunta
Tarkastusvaliokunta
tarkastusvaliokunta@eduskunta.fi

Lausunto
16.10.2023

Asianumero
VN/34446/2022

K 2/2023 vp Hallituksen vuosikertomus 2022, kuuleminen 17.10.2023

EK 42/2010 VP — M 8/2010 VP — TRVM 9/2010 VP, TILAAJAVASTUULAIN KOKONAISARVIOINTI

Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ja sen uudistaminen

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) teettämä tutkimus yritystietojen yleisöjulkisuuden lisäämisestä harmaan talouden torjunnan keinona valmistui elokuussa 2022. Tutkimus on osa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian ja toimenpideohjelmassa (2020-2023) edellytettyjä toimia. Tutkimuksessa toteutettiin laaja yrityksille suunnattu kysely yritys- ja yhteisötietojärjestelmän (YTJ) kautta yleisöjulkiseksi saatettavista ja harmaan talouden torjunnan kannalta merkityksellisistä yritystiedoista.

Tutkimuksessa tarkasteltiin myös tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006), jäljempänä tilaajavastuulaki, kehittämistä sekä tilaajan selvitysvelvollisuuden piiriin kuuluvien tietojen saatavuutta YTJ:stä. Tutkimuksessa selvitettiin myös rekisterinpitäjien valmiuksia tietojen saattamiseen yleisöjulkiseksi YTJ:n välityksellä sekä rekisterinpitäjille tästä aiheutuvia kustannuksia. TEM:n teettämä tutkimus täydentää aikaisempia selvityksiä keinosta, joilla lisättäisiin yritysten lakisääteisten velvoitteiden hoitamista koskevien tietojen yleisöjulkisuutta, saatavuutta ja maksuttomuutta.

Ehdotusten lähtökohtana on, että YTJ:ssä yleisöjulkisina yritystietoina julkaistaisiin selkeimmät ja mahdollisimman riidattomat tiedot, jotka ovat kustannuksiltaan ja tietojärjestelmien kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla saatettavissa yleisöjulkiseksi. Tehdyn kyselyn perusteella selvityshenkilö ehdotti, että YTJ:ssä julkaistaisiin tiedot työnantajan työeläke-, tapaturma- ja työttömyysvakuutusvelvoitteista, ulosoton varattomuustieto yrityksistä sekä tieto liiketoimintakiellosta ja tullivelasta. Ehdotusten toteuttaminen edellyttää lainsäädännön muutostarpeiden arviointia.

Yritysten, viranomaisten, työeläkelaitosten ja työmarkkinalaitosten edustajien haastatteluiden perusteella tutkimuksessa ei ilmennyt tässä vaiheessa tarvetta tilaajavastuulain ja siihen perustuvan tilaajan selvitysvelvollisuuden muuttamiselle ottaen huomioon muu lainsäädännön kehittä-

mistyö (mm. yritysvastuudirektiivi). Haastateltujen näkemykset lain kehittämistarpeista eroavat esimerkiksi selvitettävien tietojen lisäämisen tai poistamisen suhteen.
Selvityksen perusteella työ- ja elinkeinoministeriö ei ole katsonut tarpeelliseksi avata tilaajavastuusääntely. Sen kehittämistarpeista ja myös hyödyllisyydestä harmaan talouden torjuntaa vallitsee hyvin erilaisia näkemyksiä.

Tilaajavastuulain kehittäminen

Viimeisin kattavampi uudistus tilaajavastuulakiin toteutettiin 1.9.2015 voimaan tulleella lailla (678/2015).

Muutokset koskivat tilaajan selvitysvelvollisuutta ja vaadittavia selvityksiä veronmaksuasioista, eläkevakuuttamisesta ja uutena asiana selvitysvelvollisuuden piiriin tuli työterveyshuollon järjestämistä koskeva selvitys. Lisäksi selvitysvelvollisuutta tarkennettiin ulkomaisten sopimusosapuolten osalta.

Lakimuutoksen jälkeen tilaaja voi edelleen hyödyntää julkista verovelkarekisteriä selvittäessään sopimuskumppanista tarvittavia veronmaksutietoja. Selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi on riittävää, että tilaaja pyytää sopimuspuolelta todistuksen verojen maksamisesta tai selvityksen siitä, että verovelan määrä, josta ei ole tehty maksusuunnitelmaa, ei ylitä 10 000 euroa tai selvityksen verovelan määrästä. Verovelkaisen yrityksen kanssa voi tehdä sopimuksen, mutta verovelan määrä on tällöin selvitettävä. Tämä edellyttää tilaajaa arvioimaan sitä, onko sopimuskumppanin tarkoituksena hoitaa lakisääteiset maksuvelvoitteensa.

Jos ulkomaisella yrityksellä on Suomessa Y-tunnus, yrityksen kotimaasta saatavien selvitysten lisäksi tilaajan on varmistettava, että kyseinen yritys on merkitty verotusta koskeviin rekistereihin Suomessa. Lisäksi tilaajan tulee selvittää yrityksen verovelkatiedot.

Eläkevakuuttamista koskevien selvitysten osalta tilaajalle tuli uusi velvoite selvittää lähetettyjen 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.

Tilaajavastuulain muutoksilla tehostettiin myös lain seuraamusjärjestelmää osana harmaan talouden torjuntatoimia.

Tilaajalle voidaan määrätä laiminlyöntimaksu, jos
1) tilaaja laiminlyö selvitysvelvollisuutensa;
2) tilaaja on tehnyt sopimuksen liiketoimintakieltoon määrätyn elinkeinonharjoittajan kanssa tai yrityksen kanssa, jonka vastuuhenkilö taikka siihen rinnastettavassa asemassa oleva henkilö on määrätty liiketoimintakieltoon;
3) tilaaja on tehnyt sopimuksen, vaikka hänen on täytynyt tietää, että sopimuksen toisella osapuolella ei ole tarkoitus täyttää sopimuspuolena ja työnantajana lakisääteisiä maksuvelvoitteitaan.
Edellä kohdissa 2 ja 3 tarkoitetuissa tilanteissa laiminlyöntimaksu voidaan määrätä korotettuna.

Lainmuutoksen jälkeen korotettu laiminlyöntimaksu koskee kaikkia sopimuksia. Ennen lakimuutosta korotettu laiminlyöntimaksu koski vain rakentamistoimintaan liittyviä sopimuksia.

Laiminlyöntimaksujen määriä korotettiin siten, että laiminlyöntimaksu on 2 000 - 20 000 euroa ja korotettu laiminlyöntimaksu on 20 000 - 65 000 euroa.

Laiminlyöntimaksujen määrää tarkistetaan kolmen vuoden välein rahanarvon muutosta vastaavasti. Viimeisin tarkistus tuli voimaan 1.9.2021. Laiminlyöntimaksu on 2 110 - 21 100 euroa ja korotettu laiminlyöntimaksu on 21 100 - 68 500 eroa.

Lisäksi lain soveltamisalan rajausta muutettiin siten, että alihankintasopimusten vastikkeen arvonlisäverotonta arvoa korotettiin 7 500 eurosta 9 000 euroon.

Edellä kerrotut lakimuutosehdotukset valmisteltiin työ- ja elinkeinoministeriön 4.10.2012 asettama kolmikantainen työryhmä, jonka tuli toimeksiantonsa mukaisesti selvittää tilaajavastuun uudistamistarvetta niin, että lailla pystytään nykyistä tehokkaammin ehkäisemään ja torjumaan talousrikollisuutta sekä harmaata taloutta. Työryhmä luovutti mietintönsä työ- ja elinkeinoministeriölle 28.2.2014. Loppuraportti: Tilaajavastuulain toimivuutta ja muutostarpeita selvittävän työryhmän mietintö, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 12/2014

Työryhmän loppuraportissa todettiin tilaajavastuulain laajemmasta kehittämisestä seuraavaa tilaajan sopimusaikaisesta vastuusta, että 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 sopimusaikaan. Työryhmä ehdotti, että tilaajan selvitysvelvollisuutta muutetaan verotusta ja eläkevakuutusta koskevien tietojen osalta sekä laajennetaan koskemaan selvitystä sopimuskumppanin työterveyshuollon järjestämisestä. Tilaaja voisi jatkossa itse tarkistaa sopimuskumppanin verotustiedot julkisesta verovelkarekisteristä. Käytännössä tietojen tarkistaminen verovelkarekisteristä riittäisi valtaosassa tapauksia selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi. Tilaajan tulisi selvittää verovelan määrä, jos sopimuskumppani olisi merkitty verovelkarekisteriin.
Tilaajavastuulain edellä mainitut muutokset perustuvat hallituksen esitykseen HE 161/2014 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain ja lähetetyistä työntekijöistä annetun lain muuttamisesta).

Yritysvastuudirektiivin keskeinen tavoite ja sisältö

Yritysvastuudirektiivin (direktiivi yritysten kestävää toimintaa koskevasta huolellisuusvelvoitteesta; U 35/2022 vp, UJ 33/2022 vp) neuvottelut EU:ssa ovat edelleen kesken.

Direktiivin tavoitteena kestävyysseikkojen parempi huomioiminen yrityksen päätöksenteossa ja sitä kautta lisätä ihmisoikeuksien kunnioittamista ja ympäristön suojelua globaalilla tasolla. Yrityksiltä tullaan edellyttämään, että ne arvioivat ja hallinnoivat ihmisoikeus- ja ympäristöriskejä sekä -vaikutuksia omassa ja tytäryhtiöidensä toiminnassa tai yrityksen arvoketjussa mukana olevien yritysten toiminnassa ml. toiminta kolmansissa maissa. Sääntelyssä asetetaan yrityksille haitallisten ihmisoikeus-

ja ympäristövaikutusten tunnistamista, ehkäisemistä, lieventämistä ja lopettamista koskevat velvoitteet. Haitalliset vaikutukset määräytyvät direktiivin liitteessä mainittujen kansainvälisten sopimusten perusteella; näihin kuuluvat keskeisten ihmisoikeus- ja ympäristösopimusten lisäksi mm. Kansainvälisen työjärjestön (ILO) niin sanotut ydinsopimukset. Sääntelyn tarkoittamia haitallisia vaikutuksia ovat ihmisoikeuksiin liittyvät ongelmat, kuten esimerkiksi pakkotyö, lapsityövoima, riittämätön työterveys ja –turvallisuus sekä toiminnan ympäristövaikutukset, kuten esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöt, saastuminen ja vaikutukset luonnon monimuotoisuuteen. Haitalliset vaikutukset määräytyvät direktiivin liitteen kansainvälisten ihmisoikeus- ja ympäristösopimusten perusteella. Soveltamisalaan tulee kuulumaan noin 200 – 500 suomalaista suuryritystä neuvottelutuloksesta riippuen.
Vastaavaan tavoitteeseen pyrkii toinen EU-direktiiviin perustuva ns. kestävyysraportointia koskeva sääntely, joka sisältää velvoitteet yritykselle raportoida kestävyysseikkojen huomioimisesta yrityksen päätöksenteossa tilinpäätöksen tavoin. Kestävyysraportoinnin kansallista täytäntöönpano koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle syyskuussa 2023 (HE 20/2023 vp). Kestävyysraportointisääntely koskee kaikkia suuryrityksiä ja pörssiyhtiöitä.

Yritysvastuudirektiivistä suhde tilaajavastuulakiin ja muutostarpeiden arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan yritysvastuudirektiivistä ei seuraa muutostarpeita tilaajavastuulakiin. Yritysvastuudirektiivi tultaneen Suomessa täytäntöön panemaan omalla itsenäisellä säädöksellä. Tilaajavastuulain velvoitteet kohdistuvat yksiselitteisimmin toimiin, joilla työn tilaajana oleva selvitysvelvollinen yritys voi osoittaa, että tämän sopimuskumppaninsa täyttävät sopimuspuolina ja työnantajina lakisääteiset velvoitteensa eräissä asioissa, jotka yritysten tasavertaisen kilpailun edistämiseen ja harmaan talouden ehkäisemiseen. Yritysvastuudirektiivissä puolestaan asetetaan velvoitteet, millä tavoin yrityksen tulee toimia tunnistaakseen, ehkäistäkseen, lieventääkseen ja lopettaakseen toiminnasta aiheutuvia haitallisia ihmisoikeus- ja ympäristövaikutuksia toiminnoissaan ja edelleen millä tavoin sen tulee seurata toimenpiteidensä vaikutuksia. Yritysvastuudirektiivi ei siten tarkoita, että soveltamisalaan kuuluva yritys vastaisi arvoketjuunsa kuuluvan yrityksen velvoitteista vaan velvoittaa sitä olemaan perillä toiminnan mahdollisista vaikutuksista tarvittaessa ryhtymään toimiin vaikutusten minimoimiseksi tai lopettamiseksi.

Tilaajavastuulain voidaan alustavasti nähdä sisältävän yritysvastuudirektiiviä yksilöidymmän tiettyjä tarpeita koskevan selvitysvelvollisuuden ja näin täydentävän yritysvastuudirektiivin yleistä sääntelyä, joka jättää yrityksille enemmän keinovalikoimaa, jolla se voi toteuttaa sääntelyn tavoitteita ja velvoitteita. Toisaalta säädösten valvonnassa voidaan nähdä paljonkin yhteisiä elementtejä.

Yritysvastuudirektiivin EU-neuvottelut ovat trilogivaiheessa. Tämän hetkisen arvion mukaan sääntely voisi tulla voimaan vuoden 2024 ensimmäisellä puoliskolla, mistä alkaa sääntelyn kahden vuoden kansallinen täytäntöönpanoaika. Tämän hetkisten tietojen mukaan sääntelyn soveltaminen alkaisi suurimpiin yrityksiin kuitenkin vasta vuoden kuluttua täytäntöönpanoajan kulumisesta umpeen eli arviolta vuonna 2027. Lainsäädäntöjen mahdollista suhdetta ja yhteistä rajapintaa on mahdollista arvioida paremmin yritysvastuudirektiivin kansallisen täytäntöönpanon edetessä ja myöhemmin sääntelyn valvonnasta saatavien kokemusten perusteella.

Lopuksi

Edellä kerrotulla perusteella TEM ei katso tarpeelliseksi ja ajankohtaisena asiana tilaajavastuulain uudistamista. Yritysvastuudirektiivin toteuttaminen täydentää sääntelykehikkoa, mikä ei kuitenkaan edellytä tilaajavastuulain laajempaa uudistamista tämän johdosta.

Päivi Kantanen, neuvotteleva virkamies

JAKELU Eduskunta, Tarkastusvaliokunta

TIEDOKSI
Kirjaamo, TEM
Jan Hjelt, TEM
Kimmo Ruth, TEM
Nico Steiner, TEM
Liisa Huhtala, TEM
Laura Pätsi, TEM
Katariina Jämsén, TEM