

## VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 8/2011 vp

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Eduskunta on 13 päivänä lokakuuta 2011 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 58/2011 vp).

#### *Lausunto*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti tarkastusvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (TrVL 3/2011 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

#### *Jaostovalmistelu*

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

#### *Asiantuntijat*

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Terhi Lehtonen ja lainsäädäntöneuvos Jukka Vanhanen, valtiovarainministeriö
- hallitussihteeri Jan Hjelt, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Antti Janas, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Helena Hynynen ja ylitarkastaja Sari Wulff, Verohallinto

- tekninen johtaja Ilpo Peltonen, Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry
- johtava veroasiantuntija Tero Honkavaara, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtaja Timo Sipilä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- työmarkkinajohtaja Tapio Kari, Rakennusteollisuus RT ry
- veroasiantuntija Jukka Hakola ja apulaisjohtaja Reijo Vuorento, Suomen Kuntaliitto
- veroasiantuntija Laura Kurki, Suomen Yrittäjät ry
- johtaja Tapio Aaltonen, Väestörekisterikeskus.

Kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Kansaneläkelaitos
- Rakennusliitto ry
- sisäasiainministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Tietosuojavaltuutetun toimisto
- valtiovarainministeriö
- Verohallinto
- Veronmaksajain Keskusliitto

Oikeusministeriö, Keskuskauppakamari ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ovat ilmoittaneet, ettei niillä ole huomauttamista asiaan.

## HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä. Lisäksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annettuun lakiin, työturvallisuuslakiin sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettuun lakiin tehtäisiin veronumeromenettelyyn siirtymisen edellyttämät muutokset. Uudistus on ensimmäinen vaihe rakennusalan harmaan talouden tehostetuista torjuntatoimenpiteistä.

Uudessa laissa olisi säännökset Verohallinnon ylläpitämästä rakennusalan veronumerorekisteristä ja yleisen tietoverkon avulla käytettävästä palvelusta, josta jokainen voisi tarkistaa, onko palvelun käyttäjän yksilöimä henkilö ja veronumero merkitty veronumerorekisteriin. Verohallinto merkitsisi veronumerorekisteriin yksilöllisen veronumeron ja muut henkilöstä rekisteröitävät tiedot verovelvollisen tai rakennusalan työnantajan tai tunnistekortin antavan päätoimeksiantajan pyynnöstä tai oma-aloitteisesti.

Työturvallisuuslakia muutettaisiin siten, että yhteisellä rakennustyömaalla työskenteleville henkilöille pakollisessa kuvallisessa tunnistekortissa tulee lain nykyisin edellyttämien tietojen lisäksi olla rakennusalan veronumerorekisteriin merkitty veronumero. Lisäksi henkilötunnisteen käytön valvontavastuuta laajennettaisiin koskemaan rakennuttajan lisäksi myös päätoimeksiantajaa ja omien työntekijöidensä osalta työnantajaa.

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettuun lakiin lisättäisiin säännökset Vero-

hallinnon oikeudesta salassapitovelvollisuuden estämättä antaa työnantajalle tai tunnistekortin antavalle päätoimeksiantajalle tieto työntekijän veronumerosta. Tieto voitaisiin antaa myös teknisen käyttöyhteyden avulla.

Väestötietojärjestelmästä ja Väestötietorekisterikeskuksen varmennepalveluista annettua lakia muutettaisiin siten, että maistraattien lisäksi Verohallinnolla olisi rinnakkainen toimivalta tallettaa väestötietojärjestelmään Suomessa tilapäisesti työskentelevää ulkomaalaista koskevat tiedot, minkä seurauksena hänelle annetaan väestötietojärjestelmästä automaattisesti henkilötunnus, jota käytetään henkilön yksilöivänä tunnuksena Verohallinnon tietokannassa.

Esitys liittyy valtion vuoden 2012 talousarvioon ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain muutos on tarkoitettu tulemaan voimaan 15 päivänä joulukuuta 2011. Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muutos, työturvallisuuslain muutos ja eräiltä osin laki veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana vuoden 2012 aikana.

Ennen työturvallisuuslain muutoksen voimaantuloa aloitetuilla työmailla käytettäviin tunnisteesiin sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita työturvallisuuslain säännöksiä kuuden kuukauden ajan

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä muuttamattomana.

### *Taustaa*

Esitys rakennusalalla käyttöön otettavasta veronumerosta on osa hallitusohjelmaan sisältyvää harmaan talouden vastaista toimenpidekokonaisuutta. Siinä asetetaan yhteistä rakennustyömaata johtavalle tai valvovalle rakennuttajalle

velvollisuus huolehtia siitä, että työmailla käytävissä tunnustekorteissa on jatkossa myös Verohallinnon antama ja rekisteröimä yksilöllinen veronumero. Tämä velvollisuus koskisi myös työmaan pääurakoitsijaa tai muuta päätoimeksiantajaa sekä työnantajaa omien työntekijöidensä osalta. Näin voitaisiin varmistaa myös käytännössä, että jokainen yhteiselle rakennustyömaalle työskentelemään tuleva on Verohallinnon rekisterissä ennen työnteon alkua.

Veronumerojärjestelmä on uudistuksen ensimmäinen vaihe ja perusta myös vuonna 2013 käyttöön otettavalle laajemmalle ilmoitusmenetelmälle. Sen myötä Verohallinto saisi lähes reaaliaikaista tietoa rakennusalan työntekijöistä ja urakasuorituksista. Lisäksi myöhemmin on tarkoitus toteuttaa vielä eräitä verotuksen ulkopuolisia valvontaa parantavia toimia rakennusallalla. Lainsäädäntöön luodaan näin keinot, joilla rakennusala voidaan valvoa tehokkaasti myös käytännössä ja estää harmaan työvoiman ja pimeiden urakoiden käyttö nykymitassa.

Veronumeron käyttöönottoa on ehdotettu useissa yhteyksissä myös tätä ennen, viimeksi tarkastusvaliokunnan teettämään laajaan tutkimukseen perustuvassa mietinnössä Harmaan talouden katvealueet (*Suomen kansainvälistyvä harmaa talous*), TrVM 9/2010 vp — M 8/2010 vp. Ehdotus sisältyy myös työ- ja elinkeinoministeriön muistioon, joka laadittiin laajapohjaisen työryhmän työn tuloksena (*Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuminen rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemisallalla*, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 17/2011). Ajatus oli kirjattu niin ikään valtioneuvoston periaatepäätökseen, joka koski hallituksen toimintaohjelmaa talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 2010—2011.

#### *Yleisarvio*

Nyt käsiteltävänä oleva esitys on valmisteltu siis laajan taustamateriaalin turvin ja yhteistyössä keskeisten vastuuministeriöiden ja alan toimijoiden kanssa. Eri näkökohdat on voitu ottaa siten asianmukaisesti huomioon. Valiokunta pitää tätä erityisen tärkeänä, koska valittujen keinojen on oltava sekä toimivia käytännön valvontatyössä

että oikeasuhtaisia perusoikeuksien ja vapaan liikkuvuuden näkökulmasta. Esitys täyttää nämä ehdot. Tietosuoja-valtuutettu on todennut esimerkiksi, että harmaa talous muodostaa sellaisen yhteiskunnallisen ongelman, jonka lieventämiseksi nyt ehdotetut toimenpiteet ovat asiallisesti perusteltuja ja tarpeellisia.

Esitys on saanut myös muutoin laajan hyväksynnän valiokunnan asiantuntijakuulemisissa. Sen on katsottu antavan hyvän perustan käytännön valvontatoimille. Eräissä arvioissa on todettu, että esitys on ensimmäinen todellinen keino taistelussa ulkomailta lähetettyyn työvoimaan liittyvää talousrikollisuutta vastaan. Siihen liittyvät odotusarvot ovat siis suuria.

Valiokunta pitää esitystä tärkeänä käytännön askeleena ja avauksena tuleville lakihankkeille. Välitön hyöty liittyy siihen, että myös ulkomaiset työntekijät tulevat Verohallinnon rekistereihin järjestelmän avulla. Tätä on toivottu jo kauan. Nyt ja myöhemmin käyttöön otettavilla keinoilla voidaan kaikkiaan parantaa rehellisesti toimivien yritysten kilpailuasemaa ja tervehdyttää myös yleisesti rakennusalan käytäntöjä.

Valiokunta käsittelee seuraavassa lyhyesti lain voimaantuloon, soveltamisalaan ja kaavailtuun sanktiojärjestelmään liittyviä kysymyksiä.

#### *Voimaantulo*

Uusi erityislaki sekä tarvittavat muutokset verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettuun lakiin (lait 1 ja 4) on tarkoitettu saattaa pääosin voimaan jo 15.12.2011. Taustalla on ajatus, että rakennusalan yritykset hakisivat vuodenvaihteessa 2011—2012 veronumerot omiin palkkahallinnon järjestelmiinsä ennakonpidätystietojen suorasiirtojen yhteydessä. Merkintä rakennusalan veronumerorekisteriin tehtäisiin näiltä osin sitten automaattisesti kesällä 2012, kun Verohallinnolla on siihen valmius.

Esitys tulisi kuitenkin monilta keskeisiltä osin voimaan hankkeen laajuuden vuoksi vasta valtioneuvoston asetuksilla määrättävänä ajankohtana ensi vuoden aikana. Tämä koskee mm. väestötietojärjestelmän pitoon liittyviä Verohallinnon tehtäviä ja veronumerorekisterin julkista tietopalvelua. Tällä hetkellä arvioidaan, että

Verohallinto voi ruveta antamaan henkilötunnuksia 1.6.2012 lukien ja avata rakennusalan veronumerorekisterin 1.8.2012. Verohallinto voi tarjota lisäksi myöhemmässä vaiheessa myös sovellusrajapinnan, jonka avulla yritykset voivat tarkistaa veronumerot massamenettelynä, kuten on toivottu.

Valiokunta pitää ehdotettua etenemisaikautua perusteltuna. Näin voidaan varmistua, että Verohallinto saa mittavan järjestelmätyönsä valmiiksi ja kykenee selviytymään sille kaavailuista väestörekisteröintiin ja veronumeropalveluun liittyvistä vaativista tehtävistä. Sen palveluaste on myös yritysten näkökulmasta lähempänä lopullista tavoitetta kuin nyt.

#### *Soveltamisala*

Asiantuntijakuulemisessa on ehdotettu, että veronumeromenettely laajennettaisiin pikaisesti koskemaan myös yksityisiä omakotitalorakentajia sekä muita herkkiä aloja, kuten majoitus- ja ravitsemisalaa.

Valiokunta suhtautuu periaatteessa myönteisesti toimiin, joilla kaikki harmaan talouden riskialueet saatetaan uskottavan valvonnan piiriin. Veronumeromenettelyä ei kuitenkaan voida laajentaa ehdotetulla tavalla, koska se perustuu täysin työturvallisuuslainsäädännön mukaisen tunnistekortin käyttöön. Tunnistekortin käyttövelvollisuuden piiristä on rajattu yksityishenkilöiden omakotityömaat valvonnallista syistä. Siihen perustuva valvonta ei siis ole ainakaan toistaiseksi mahdollinen. — Tunnistekortti ei ole käytössä myöskään majoitus- ja ravintolalalla. Lisäksi sille sopivia harmaan talouden torjunnan keinoja selvitetään parhaillaan erikseen.

Valtiovarainministeriö on todennut kuitenkin, että omakotirakentajat on tarkoitus saada jollain tavoin vuonna 2013 käyttöön otettavan työntekijätietoja koskevan ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Valiokunta puoltaa ajatusta. Yksi harkinnanarvoinen ja resursseja säästävä ratkaisu voisi olla myös se, ettei uudisrakennusta hyväksytä käyttöön, ennen kuin asianmukaiset velvoitteet on hoidettu myös verottajaan nähden. Valvonta voitaisiin kytkeä rakennuksen käyt-

töönottotarkastukseen, jolloin se ei edellyttäisi lisäpanostuksia toisin kuin monet muut valvontakeinot. Ratkaisu muistuttaisi ajoneuvoverotuksen käyttökieltoa, joka on osoittautunut vuosien varrella halvaksi ja tehokkaaksi tavaksi varmistaa veronmaksu. Sillä olisi ennen muuta ennalta ohjaava vaikutus.

Rakennusalan kaltaisia aloja on lisäksi myös muita, jotka tulisi saattaa tehokkaan valvonnan piiriin. Yksi näistä on laivanrakennusala. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös sen valvonnan tehostamista koskeva valmistelutyö aloitetaan pikimmiten. Muutos lisäisi myös harmaan talouden vastaisten toimien yleistä uskottavuutta ja vaikuttaisi ennalta ehkäisevästi alan haitallisiin käytäntöihin.

#### *Valvontavastuu*

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin kaksi veronumeron käyttöön liittyvää seikkaa, joita on pidetty puutteina; kenellekään ei ole ensinnäkään säädetty nimenomaista velvollisuutta ilmoittautua rekisteriin eikä ilmoittamatta jättämisestä ole sanktiota. Lisäksi työntekijä ei olisi itse vastuussa henkilötunnisteen pitämisestä eikä siinä olevien tietojen oikeellisuudesta. Työturvallisuuslain rangaistusuhka kohdistuu vain rakennuttajaan, pääurakoitsijaan ja työnantajaan mutta ei työntekijään.

Valiokunta katsoo, että esitykseen ei ole aihetta tehdä muutoksia huomautusten johdosta ainakaan tässä vaiheessa. Ilmoittamisvelvollisuutta koskeva näkökohta ei ehkä ole käytännössä merkittävä, koska kulku rakennustyömaalla edellyttää joka tapauksessa asianmukaisen tunnistekortin olemassaoloa. Tätä koskeva valvontavelvollisuus koskee koko urakointiketjua ja on sanktioitu edellä todetuin tavoin.

Työntekijän itsensä vastuu tunnistekortin käytöstä ja tietojen oikeellisuudesta saattaa sen sijaan olla varsin perusteltu vaatimus. Erityisesti pienissä rakennuskohteissa työskentelee usein työntekijöitä, joiden työnantaja on ulkomailla tai tuntematon. Näissä tapauksissa työnantajan johto-oikeuden käyttö jää käytännössä olemattomaksi, eikä valvonta täytä sille asetettuja kriteereitä. Asianmukaisen tunnistekortin

— ja siis myös veronumeron — olemassaolon tarkistus voisi siis jäädä tekemättä. Työntekijään tulisi voida kohdistaa silloin välitön laiminlyöntimaksu, jos tiedot osoittautuvat virheellisiksi tai puutteellisiksi. Laiminlyöntimaksun pitäisi olla perittävässä ilman tuomiota, kuten verotukseen liittyvien suoritusten yleensä.

Työntekijän laiminlyöntimaksua puoltaa osin myös työturvallisuusrikkomusta koskeva lievä soveltamiskäytäntö. Etelä-Suomen aluehallintovirasto on huomauttanut mm. siitä, että vaikka tunnustekortin käytön valvonnan laiminlyönnistä on tehty ilmoituksia poliisille, poliisi on voinut jättää jutun tutkimatta tai syyttäjää syyttämättä. Seuraamusjärjestelmä on siis lievä, vaikka-

kin linjassa vastaavien tekojen seuraamusten kanssa. Ainoa tehokas keino tällaisissa tilanteissa saattaisi olla työntekijään kohdistuva laiminlyöntimaksu. Valiokunta pitää perusteltuna, että tämä näkökohta otetaan esille vielä jatkovalmistelussa. Esitystä tulee voida tarkentaa myös muutoin vuoden 2013 uudistuksen yhteydessä, jos se osoittautuu tarpeelliseksi.

#### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.*

Helsingissä 11 päivänä marraskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

|      |                                |                                 |
|------|--------------------------------|---------------------------------|
| pj.  | Kimmo Sasi /kok                | Sari Sarkomaa /kok              |
| vpj. | Pentti Kettunen /ps            | Jouko Skinnari /sd              |
| jäs. | Leena Harkimo /kok (osittain)  | Osmo Soininvaara /vihr          |
|      | Pertti Hemmilä /kok (osittain) | Astrid Thors /r                 |
|      | Jouko Jääskeläinen /kd         | Kauko Tuupainen /ps             |
|      | Timo Kalli /kesk               | Kari Uotila /vas                |
|      | Esko Kiviranta /kesk           | Pia Viitanen /sd                |
|      | Mika Lintilä /kesk             | vjäs. Esko Kurvinen /kok        |
|      | Heli Paasio /sd                | Mats Nylund /r                  |
|      | Kari Rajamäki /sd              | Eero Reijonen /kesk (osittain). |

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.