

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 8/2011 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om skattenummer och skattenummerregistret för byggbranschen samt till vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 oktober 2011 en proposition till riksdagen med förslag till lag om skattenummer och skattenummerregistret för byggbranschen samt till vissa lagar som har samband med den (RP 58/2011 rd) till finansutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har revisionsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (ReUU 3/2011 rd) återges efter betänkandet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- lagstiftningsråd Terhi Lehtonen och lagstiftningsråd Jukka Vanhanen, finansministeriet
- regeringssekreterare Jan Hjelt, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Antti Janas, social- och hälsovårdsministeriet
- överinspektör Helena Hynynen och överinspektör Sari Wulff, Skatteförvaltningen

- teknisk direktör Ilpo Peltonen, Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry
- ledande skatteexpert Tero Honkavaara, Finlands Näringsliv rf
- direktör Timo Sipilä, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- arbetsmarknadschef Tapio Kari, Byggnadsindustrin RT rf
- skatteexpert Jukka Hakola och biträdande direktör Reijo Vuorento, Finlands Kommunförbund
- skatteexpert Laura Kurki, Företagarna i Finland rf
- direktör Tapio Aaltonen, befolkningsregistercentralen.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- Folkpensionsanstalten
- Byggnadsförbundet rf
- inrikesministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- Dataombudsmannens byrå
- finansministeriet
- Skattestyrelsen
- Skattebetalarnas Centralförbund rf.

Justitieministeriet, Centralhandelskammaren och Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf har meddelat att de inte har något att anmärka om i saken.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om skattenummer och skattenummerregistret för byggbranschen. Dessutom ska de ändringar som övergången till det nya förfarandet med skattenummer förutsätter göras i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster, i arbetarskyddslagen och i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter. Reformen är den första fasen i processen för att genomföra effektivare åtgärder för att bekämpa grå ekonomi inom byggbranschen.

I den nya lagen finns bestämmelser om det skattenummerregister för byggbranschen som Skatteförvaltningen ska föra och om en service som ska kunna användas med hjälp av ett allmänt datanät och via vilken var och en ska kunna kontrollera om den av serviceanvändaren specificerade personen och personens skattenummer finns i skattenummerregistret. I skattenummerregistret ska Skatteförvaltningen anteckna det individuella skattenumret och andra registeruppgifter om personen, på eget initiativ eller på begäran av den skattskyldige eller av en arbetsgivare inom byggbranschen eller av någon annan huvudsaklig genomförare av byggprojektet som utfärdar personkortet.

Det föreslås att arbetarskyddslagen ändras så att det på det obligatoriska fotoförsedda personkortet för dem som arbetar på gemensamma byggarbetsplatser förutom de uppgifter som krävs enligt gällande lag också ska anges det skattenummer som antecknats i skattenummerregistret för byggbranschen. Dessutom utvidgas ansvaret för kontroll av att personkort används så att inte bara byggherren utan också någon annan huvudsaklig genomförare av byggprojektet och arbetsgivaren beträffande sina anställda ska se till att korten används.

Lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter kompletteras med bestämmelser om Skatteförvaltningens rätt att trots sekretessen lämna arbetsgivaren eller någon annan huvudsaklig genomförare av byggprojektet som utfärdar personkort uppgift om en anställds skattenummer. Denna information ska få lämnas också med hjälp av teknisk anslutning.

Lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster föreslås bli ändrad så att inte bara magistraterna utan också Skatteförvaltningen har en parallell behörighet att i befolkningsdatasystemet registrera uppgifter om utlänningar som arbetar tillfälligt i Finland. Dessa får då automatiskt en personbeteckning ur befolkningsdatasystemet. Personbeteckningen används som identifieringskod i Skatteförvaltningens databas.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2012 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen om skattenummer och skattenummerregistret för byggbranschen och lagen om ändring av lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter avses träda i kraft den 15 december 2011. Lagen om ändring av befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster, lagen om ändring av arbetarskyddslagen och vissa delar av lagen om skattenummer och skattenummerregistret för byggbranschen avses träda i kraft 2012 vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet.

På de personkort som används på byggen som påbörjats innan lagen om ändring av arbetarskyddslagen träder i kraft ska de bestämmelser i arbetarskyddslagen som gällde vid ikraftträdandet tillämpas i sex månader.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet tillstyrker förslaget utan ändringar.

Bakgrund

Förslaget om att införa skattenummer inom byggbranschen ingår i det åtgärds paket mot svart ekonomi som anges i regeringsprogrammet. Genom förslaget blir byggherrar som leder eller övervakar en gemensam byggarbetsplats skyldiga att se till att de personkort som används på arbetsplatserna i fortsättningen också innehåller individuella skattenummer som Skatteförvaltningen tilldelat och registrerat. Denna skyldighet avses också gälla huvudentreprenören eller någon annan som huvudsakligen genomför byggprojektet och dessutom arbetsgivaren i fråga om egna anställda. På detta sätt ser man till att alla som kommer för att jobba på en gemensam byggarbetsplats finns i Skatteförvaltningens register innan de börjar jobba.

Systemet med skattenummer är det första steget i reformen och utgör dessutom grunden för det mer omfattande anmälningsförfarande som införs 2013. Därmed kommer Skatteförvaltningen att få information i så gott som realtid om vem som jobbar inom byggbranschen och om pågående entreprenader. Längre fram ska vissa andra åtgärder genomföras som inte är beskattningsrelaterade, men som medger en effektivare övervakning av byggbranschen. På detta sätt får lagstiftningen metoder för effektiv övervakning av byggbranschen också i praktiken och för att förhindra svartjobb och "svarta projekt" i den utsträckning de förekommer i dagens läge.

Skattenummer har föreslagits i flera sammanhang redan tidigare, senast i revisionsutskottets betänkande *Insatser mot den svarta ekonomin (globala aspekter på den svarta sektorn i Finland)*, ReUB 9/2010 rd — Ö 8/2010 rd, som byggde på en omfattande utredning utskottet låtit utföra. Samma förslag ingår i arbets- och näringsministeriets promemoria (*Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuminen rakennus- sekä majoitus- ja ravitsemisalalla*, Arbets- och näringsministeriets publikationer 17/2011) som

bygger på resultatet av arbetet i en brett sammansatt arbetsgrupp. Arbetsgruppens rapport gällde kampen mot ekobrottslighet och svart ekonomi inom byggbranschen samt hotell- och restaurangbranschen. Samma tanke skrevs också in i statsrådets principbeslut om regeringens åtgärdsprogram för minskande av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi 2010—2011.

Allmän bedömning

Propositionen har alltså beretts utifrån ett omfattande underlag och i samarbete med de viktigaste berörda ministerierna och branschaktörerna. Olika synpunkter har därmed kunnat beaktas på lämpligt sätt. Detta är särskilt viktigt, menar utskottet, eftersom metoderna måste vara både fungerande i det praktiska övervakningsarbetet och proportionerliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och fri rörlighet. Propositionen uppfyller dessa villkor. Dataombudsmannen har till exempel sagt att den svarta sektorn utgör ett samhällsproblem av sådant slag att de föreslagna åtgärderna sakligt sett är motiverade och behövliga om man vill lindra problemet.

Även i övrigt var de sakkunniga generellt sett för att propositionen ska godkännas. Den har ansetts utgöra en bra grundval för det praktiska tillsynsarbetet. Vissa ansåg att propositionen är det första faktiska instrumentet för att bekämpa den ekobrottslighet som är kopplad till utländsk arbetskraft. Förväntningarna är således stora.

Utskottet anser att propositionen är ett viktigt praktiskt framsteg och en öppning för framtida lagstiftningsprojekt. Den direkta nyttan har att göra med att också utländska arbetstagare införs i Skatteförvaltningens register tack vare systemet. Detta har efterlysts redan en längre tid. Genom de instrument som införs nu och senare går det att förbättra hederliga företags konkurrensvillkor och även att mer generellt sanera praxis inom byggbranschen.

I det följande kommer utskottet i all korthet att ta upp frågor som gäller lagens ikraftträdande, räckvidd och planerade sanktionssystem.

Ikraftträdande

Den nya speciallagen och de behövliga ändringarna i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter (lagarna 1 och 4) avses huvudsakligen träda i kraft redan den 15 december 2011. Den bakomliggande tanken är att företagen i byggbranschen i årsskiftet 2011/2012 ska ansöka om skattenummer och föra in dem i sina egna lönesystem i samband med direktöverföring av uppgifterna om förskottsinnehållning. Sedan kommer informationen att införas automatiskt i skattenummerregistret för byggbranschen sommaren 2012, när Skatteförvaltningen har beredskap för detta.

På grund av reformens stora omfattning kommer många centrala delar av lagförslagen att träda i kraft först vid den tidpunkt 2012 som statsrådet bestämmer genom förordning. Detta gäller bl.a. Skatteförvaltningens uppgifter som registerförare av befolkningsdatasystemet och den offentliga informationstjänsten i anknytning till skattenummerregistret. I dagens läge ser det ut som att Skatteförvaltningen kan börja dela ut individuella skattenummer den 1 juni 2012 och öppna skattenummerregistret för byggbranschen den 1 augusti 2012. Dessutom ska Skatteförvaltningen längre fram kunna tillhandahålla ett applikationsgränssnitt så att företagen kan kontrollera skattenumren i ett massförfarande, i enlighet med tidigare uttalade önskemål.

Utskottet anser att den föreslagna tidsplanen är motiverad. Den garanterar att Skatteförvaltningen hinner utföra det omfattande systemarbetet och kan klara av de planerade krävande uppgifterna i fråga om folkbokföring och skattemummerservice. Också servicenivån kommer då att ligga närmare det slutliga målet sett ur företagens synvinkel.

Räckvidd

Det har framförts från sakkunnighåll att skattenummerförfarandet skyndsamt bör utvidgas så att det också gäller enskilda som bygger hus och andra utsatta branscher, såsom hotell- och restaurangbranschen.

I princip ser utskottet positivt på åtgärder som medför att alla områden där det finns risk för

svartjobb blir föremål för en trovärdig övervakning. Det går ändå inte att utvidga skattenummerförfarandet på det sätt som föreslagits, eftersom det helt bygger på användning av personkort enligt arbetarskyddslagstiftningen. Skyldigheten att använda personkort gäller av övervakningsskäl inte när enskilda personer bygger eget hus. Övervakning baserad på personkort är alltså åtminstone än så länge inte möjlig. — Personkort används heller inte inom hotell- och restaurangbranschen. Dessutom pågår en separat utredning av vilka metoder som lämpar sig för att bekämpa svartjobb inom den branschen.

Finansministeriet påpekar att de som bygger eget på något sätt ska omfattas av den skyldighet att anmäla arbetstagare som införs 2013. Utskottet välkomnar den tanken. En resurssparande lösning som tål att övervägas skulle kunna vara att nybyggen inte får börja användas innan alla beskattningsrelaterade skyldigheter fullgjorts. Tillsynen kan kopplas till byggnadens slutbesiktning, vilket inte kräver ytterligare insatser till skillnad från många andra övervakningsmetoder. En sådan lösning påminner om användningsförbud inom fordonsbeskattningen, vilket genom åren har visat sig vara ett billigt och effektivt sätt att se till att skatten betalas. Framför allt skulle ett sådant system ha proaktiv effekt.

Det finns andra liknande branscher som behöver omfattas av en effektiv övervakning, som skeppsbyggnadsindustrin. Förberedelsearbetet bör inledas med det snaraste för att också effektivisera övervakningen av den branschen. Då kommer också åtgärderna mot den svarta sektorn att bli mer trovärdiga generellt sett och skadlig branschpraxis att förebyggas.

Övervakningsansvar

Två brister när det gäller användningen av skattenummer har påtalats under sakkunnigutfrågningen. För det första är ingen uttryckligen skyldig att anmäla sig för registrering, och det finns heller ingen påföljd för dem som inte anmäler sig. För det andra kommer arbetstagaren inte själv att ansvara för att personkortet används och för att uppgifterna på kortet är riktiga. Den som

enligt arbetarskyddslagen kan bli straffad är byggherren, huvudentreprenören och arbetsgivaren, men inte arbetstagaren.

Utskottet anser det inte finns någon orsak att ändra propositionen med anledning av dessa påpekanden, åtminstone inte på detta stadium. Det som påpekats om anmälningsskyldigheten är eventuellt inte viktigt i praktiken, eftersom det under alla omständigheter krävs ett giltigt personkort av dem som befinner sig på byggarbetsplatsen. Övervakningsskyldigheten omfattar hela entreprenadkedjan och då gäller de påföljder som nämnts.

Däremot kan det mycket väl vara motiverat att arbetstagaren själv ska se till att använda personkort och att uppgifterna på kortet är riktiga. Särskilt på små byggarbetsplatser finns det i många fall arbetstagare med utländska eller okända arbetsgivare. I dessa fall blir arbetsgivarens rätt att leda arbetet i praktiken bara en presumtion, och övervakningen uppfyller inte kriterierna. Kontrollen av att personen har ett giltigt personkort, inklusive skattenummer, kan således utebli. Då bör det gå att påföra arbetstagaren en omedelbar försummelseavgift, om det visar sig att uppgif-

terna är felaktiga eller bristfälliga. Det bör gå att ta ut avgiften utan dom, på samma sätt som skatterelaterade transaktioner över lag.

Också den lindriga tillämpningspraxis som gäller i fråga om arbetarskyddsförseelser talar delvis för en försummelseavgift. Regionförvaltningsverket i Södra Finland har påpekat bl.a. att polisen har kunnat låta bli att undersöka ärendet och åklagaren avstå från att väcka talan, trots att försummelser att övervaka att personkort används anmälts till polisen. Påföljderna är således lindriga, men ligger i linje med påföljderna för liknande handlingar. Den enda effektiva metoden i sådana situationer kan vara en försummelseavgift som gäller arbetstagaren. Enligt utskottet är det motiverat att denna synpunkt beaktas i den fortsatta beredningen. Det bör gå att införa ytterligare preciseringsåtgärder också i övrigt i samband med reformen 2013, om det visar sig nödvändigt.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar.

Helsingfors den 11 november 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Pentti Kettunen /saf
medl. Leena Harkimo /saml (delvis)
Pertti Hemmilä /saml (delvis)
Jouko Jääskeläinen /kd
Timo Kalli /cent
Esko Kiviranta /cent
Mika Lintilä /cent
Heli Paasio /sd
Kari Rajamäki /sd

Sari Sarkomaa /saml
Jouko Skinnari /sd
Osmo Soininvaara /gröna
Astrid Thors /sv
Kauko Tuupainen /saf
Kari Uotila /vänst
Pia Viitanen /sd
ers. Esko Kurvinen /saml
Mats Nylund /sv
Eero Reijonen /cent (delvis).

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Maarit Pekkanen.