

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO
16/2010 vp**

**Hallituksen esitys laeiksi Harmaan talouden
selvitysyksiköstä sekä Verohallinnosta annetun
lain 4 §:n muuttamisesta**

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä lokakuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä sekä Verohallinnosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 163/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla määrännyt, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asiasta lausunto valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- valtiosihteeri Velipekka Nummikoski ja erityisasiantuntija Ilkka Lahti, valtiovarainministeriö
- poliisitarkastaja Antti Simanainen, sisäasiainministeriö

- hallitussihteeri Tapani Aaltela, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Pasi Järvinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- lakimies Vesa Ullakonoja, Lounais-Suomen aluehallintovirasto
- II puheenjohtaja Kyösti Suokas, Rakennusliitto ry
- toimitusjohtaja Tarmo Pipatti, Rakennusteollisuus RT ry
- asiantuntija Markku Hirvonen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet:

- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Akava ry
- Suomen Yrittäjät ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan määräaikaissena toimivan viranomaistoiminnan kehittämisprojektin Virken toiminnan uudelleen järjestämisestä siten, että verohallintoon perustetaan pysyvä Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitysyksikön tehtävänä on edistää harmaan talouden torjuntaa hankkimalla ilmiöstä ja sen torjun-

nasta tietoa ja jakamalla sitä aktiivisesti eri tahoille.

Selvitysyksikkö hankkii ja tuottaa tietoa harmaasta taloudesta ja sen torjunnasta tekemällä ilmiöselvityksiä ja velvoitteidenhoitoselvityksiä. Ilmiöselvityksessä yksikkö kuvaa harmaan talouden ilmiöitä ja sen torjuntaa yleisellä tasolla organisaatiota taikka henkilöä yksilöimättä.

Velvoitteidenhoitoselvityksessä tarkastelun kohteena on yksittäinen organisaatio tai ns. organisaatiohenkilö sekä näihin välittömästi tai välillisesti kytkeytyvä organisaatio ja organisaatiohenkilö. Selvitys tehdään valvontaa suorittavan viranomaisen pyynnöstä ja sen toiminnan tukemiseksi.

Harmaata taloutta esiintyy monenlaisen yri-tystoiminnan yhteydessä, joten sen analysointi ja paljastaminen sekä siihen puuttuminen vaati-vat useiden eri viranomaisten asiantuntemusta, yhteistyötä ja viranomaisilla olevien tietojen vertailua ja yhdistämistä. Valiokunta pitää pysy-vän harmaan talouden selvitysyksikön perusta-mista tarpeellisena ja välttämättömänä poikki-hallinnollisen viranomaistoiminnan ja viran-omaisyhteistyön tehostamiseksi. Valiokunta kat-soo, että selvitysyksikön sijoittaminen verohal-lintoon on tarkoituksenmukaista, mutta korostaa yksikön poikkihallinnollista tehtävää ja tähden-tää, että selvitysyksikön tulee toimia itsenäisesti sekä palvella tasapuolisesti eri viranomaistaho-ja.

Työsuojeluviranomaisen oikeus pyytää velvoitteidenhoitoselvitystä

Velvoitteidenhoitoselvityksessä selvitysyksik-kö laatii kohteena olevasta organisaatiosta koko-naiskuvan, jonka avulla valvova viranomainen saa tiedon siitä, onko organisaatio hoitanut yh-teiskunnalliset velvoitteensa. Selvitys laaditaan siihen oikeutetun viranomaisen pyynnöstä viran-omaisen omaan käyttöön laissa erikseen mainit-tuihin käyttötarkoituksiin. Selvitysyksiköllä on selvityksen tekemiseen liittyvät tietojenkäsitte-lyoikeudet sekä tietojen hankintaan ja käsittele-miseen erikoistunut henkilöstö, minkä ansiosta laajastakin tietomäärästä pystytään tehokkaasti ja nopeasti hankkimaan olennaiset ja merkityk-selliset tiedot ymmärrettävässä muodossa. Selvi-tysyksikön tietojensaantioikeus määräytyy sel-vitystä pyytäneen viranomaisen tietojensaantioi-keuden perusteella.

Lakiehdotuksen velvoitteidenhoitoselvityk-sen käyttötarkoitusta koskevassa 6 §:ssä luetel-laan tyhjentävästi viranomaiset ja tehtävät, joi-

den hoitamisen tukemiseen velvoitteidenhoito-selvityksiä tehdään. Työsuojeluviranomainen on valiokunnan saaman selvityksen mukaan jätetty velvoitteidenhoitoselvityksen pyytämiseen oi-keutettujen tahojen ulkopuolelle, koska työsuojeluviranomaisten tiedonsaantioikeudet muilta viranomaisilta ovat puutteelliset.

Työsuojeluviranomainen saa valvontatehtä-vässä tarvitsemansa tiedot ensisijaisesti yrityk-seltä itseltään. Yrityksiltä saatavien tietojen li-säksi työsuojeluviranomaisella on oikeus saada valvontaa varten tietoja myös muilta viranomai-silta. Tilaaajavastuulain ja työsuhteen vähim-mäisehtojen noudattamisen valvontaa varten työsuojeluviranomainen saa salassapitosäännös-ten estämättä verohallinnolta tietoja veronmak-suvelvollisuuden täyttämistä ja mahdollisesta maksujärjestelystä. Verohallinnolle annetuista ilmoituksista työsuojeluviranomainen saa tieto-ja työntekijöiden määrästä, maksetuista palkoi-sta ja liiketoiminnan harjoittamisesta. Eläketur-vakeskukselta työsuojeluviranomaisella on oi-keus saada tiedot työnantajan ja yrittäjän va-kuuttamisvelvollisuuden täyttämistä.

Työsuojeluviranomaisten valvontakohteet ovat joissakin tapauksissa hyvin laajoja, esimer-kiksi urakkakohteita, joissa on useita eri työnan-tajia ja tilaajayrityksiä. Erityisesti rakennusala-lle on tyypillistä, että suurilla työmailla on kym-meniä urakkaketjuja, joissa on useita tilaajayri-tyksiä ja alihankkijoita ja kymmeniä, jopa sato-ja, ulkomaalaisia työntekijöitä.

Työsuojeluviranomaisille suurten työmaiden valvonta ja siellä toimivien yritysten ja työnan-tajien yhteiskunnallisten velvoitteiden selvittä-minen on haasteellinen tehtävä. Tehdyissä tar-kastuksissa on kuitenkin pystytty paljastamaan runsaasti puutteita tilaajaselvityslain selvitys-velvollisuuden noudattamisessa varsinkin ketju-tetuissa aliurakoissa. Myös erityisesti EU:n si-sältä lähetettyinä työntekijöinä tulevan ulko-maalaisen työvoiman käyttöön liittyy paljon eri-laisia väärinkäytöksiä, kuten työehtojen polke-mista ja alipalkkausta sekä veroihin, maksuihin, työturvallisuuteen ja sosiaaliturvaan liittyviä lai-minlyöntejä.

Työsuojeluviranomaisten nykyisten tiedonsaantioikeuksien ja toimivaltuuksien perusteella ainakin suurilla työmailla toimivien työnantajien ja yritysten tehokas valvonta on käytännössä mahdollista. On hyvin mahdollista, että esille tulleiden laiminlyöntien lisäksi merkittävä osa laiminlyönneistä jää selvittämättä. Työsuojeluviranomaisilla ei ole riittävästi tietojen käsitteilyyn erikoistunutta henkilöstöä verohallinnolta ja Eläketurvakeskukselta saatavien yksittäisten tietojen yhdistämiseen ja analysointiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö on ilmoittanut, että työsuojeluviranomaisilla olevien nykyisten, suppeiden tiedonsaantioikeuksien perusteella tehtävillä velvoitteidenhoitoselvityksillä voitaisiin ainakin laajoissa valvontakohteissa työsuojeluviranomaisten valvontaa merkittävästi tehostaa. Valiokunta yhtyy ministeriön kantaan ja esittää, että velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitusta koskevaan lakiehdotuksen 6 §:ään lisätään uusi 14 kohta esimerkiksi seuraavasti: "14) työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) annettussa laissa säädettyä työsuojeluviranomaisen valvontatehtävää". Erityisen tärkeänä valiokunta pitää velvoitteidenhoitoselvitysten saamista tilaajavastuulain valvonnassa ja valvonnan suuntaamisessa.

Valiokunta esittää, että työsuojeluviranomaisten valvontatehtävä lisätään velvoitteidenhoitoselvitystä koskevien käyttötarkoitusten luetteloon.

Työsuojeluviranomaisten tiedonsaantioikeuksien parantaminen

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden tehokas torjuminen vaatii kaikkien toimintaan osallistuvien viranomaisten yhteistyötä. Työsuojelun tehtävät ovat viime vuosina laajentuneet työolosuhteiden ja työsuhteen ehtojen valvonnasta mm. tilaajavastuulain ja ulkomaalaislain tiettyjen osien valvontaan. Uusien ja muuttuneiden tehtävien ja vastuiden vuoksi työsuojeluviranomaisten merkitys harmaata taloutta torjuvassa viranomaisverkostossa on kasvanut ja se on erityisesti ulkomaalaisen työvoiman käyttöön liit-

tyvän valvonnan vuoksi nykyisellään hyvin huomattava.

Valiokunta painottaa, että tehokasta valvontaa varten valvontaviranomaisilla tulee olla laajat oikeudet tietojensaantiin toisilta viranomaisilta omien tehtäviensä suorittamiseksi. Työsuojeluviranomaisten tiedonsaantioikeuksia on viime vuosina parannettu ja viranomaisyhteistyötä kehitetty, mutta tiedonsaantimahdollisuudet ovat kuitenkin edelleen suppeita.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan työsuojelusäädösten valvontaa voitaisiin merkittävästi tehostaa, jos työsuojeluviranomaisten tiedonsaantioikeutta verohallinnolta laajennettaisiin koskemaan mm. erilaisia verotarkastusten yhteydessä kertyneitä verotustietoja, valvontatietoja, vertailutietoja sekä erilaisia joukkotietoja. Joukkotietojen avulla työsuojeluviranomainen voi muun muassa tiedustella verottajalta, minkä yritysten alihankkijoina tietty yritys on työskennellyt tai mitkä yritykset eivät hoida tiettyjä lakisääteisiä velvoitteitaan. Osa rakennustyömaiden päätoteuttajina toimivista rakennusliikkeistä toimittaa vapaaehtoisuuteen perustuen neljännesvuosittain verohallinnolle ns. urakoitsijailmoituksen. Urakoitsijailmoituksista ilmenevät työmailla työskentelevät yritykset, niiden alihankkijat ja työmaalle näin muodostuneet alihankintaketjut. Urakoitsijailmoitukset olisivat työsuojeluviranomaiselle hyvä työkalu tilaajavastuulain valvonnan kohdentamisessa rakennuslalla. Myös tieto yritysten vastuuhenkilöistä ja heidän kytkennöistään muihin yrityksiin samoin kuin tieto omistajuudesta hyödyntäisivät työsuojelun valvontatehtävää.

Valiokunta katsoo, että työsuojeluviranomaisen valvontatehtävän tehostamiseksi tulee työsuojelun tiedonsaantioikeuksista ja tiedonsaantitarpeesta tehdä kokonaisvaltainen selvitys ja saattaa työsuojeluviranomaisten tiedonsaantioikeudet vastaamaan työsuojelun laajentunutta tehtäväkenttää harmaan talouden torjunnassa. Työsuojeluviranomaisilla tulee olla mahdollisuus hyödyntää Harmaan talouden selvitysyksikön tuottamaa selvitys- ja analysointitietoa, ja työsuojeluviranomainen ja sen valvontatehtävä tulee lisätä lakiehdotuksen 6 §:n luetteloon niis-

tä viranomaisista ja niistä käyttötarkoituksista, joihin velvoitteidenhoitoselvitys voidaan laatia.

Ulkomaalaisen työvoiman verotuksen tehostaminen

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan merkittävä osa Suomessa työskentelevistä ulkomaalaisista ja ulkomaalaisista yrityksistä jää joko laillisesti tai laittomasti verotuksen ulkopuolelle. Tästä aiheutuu Suomelle merkittäviä verotulojen menetyksiä. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi neuvottelee mahdollisimman pian erityisesti Baltian maiden ja Puolan kanssa verosopimukset, joilla pystytään muuttamaan ulkomaalaisten verokohtelua Suomessa. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että ulkomaisen työvoiman verotusta Suomessa pikaisesti tehostetaan ja ulkomaisen työvoiman suomalaisista poikkeavaan verokohteluun puututaan.

Pikaisimmin tulee tarkistaa ilman kiinteää toimipaikkaa Suomessa toimivan ulkomaisen ammatinharjoittajan verotusta. Suomessa lyhytaikaisia urakkasopimuksia tekevät ulkomaiset yritykset saavat merkittävän kilpailuedun sillä, etteivät yritykset eivätkä yrityksen palveluksessa olevat työntekijät maksa veroa Suomeen eivätkä välttämättä kotivaltioihinkaan.

Kuvallinen tunnistekortti

Rakennustyömailla työskentelevillä tulee olla kuvallinen tunnistekortti, jossa on työntekijän ja työnantajan nimi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tunnistekorttiin olisi mahdollista liittää viranomaisten velvoitteidenhoitamisen valvontaa helpottavia ja tehostavia ominaisuuksia.

Tunnistekorttiin voitaisiin esimerkiksi lisätä työntekijän veronumero, jonka jokainen työntekijä olisi velvollinen hankkimaan verottajalta ennen työskentelyn aloittamista. Kuvallisen tunnisteiden veronumeron avulla viranomaiset voivat reaaliaikaisesti tarkastaa numeron oikeellisuuden ja työntekijän maksamat maksut. Myös ulkopuoliset voivat havainnoida, työskenteleekö työmaalla rakennustyöntekijöitä ilman veronumeroa eli onko työmaalla pimeitä työntekijöitä.

Tunnistekortin käyttöä voitaisiin veronumeron ansiosta käyttää myös työturvallisuuden ja työsuhteen vähimmäisehtojen noudattamisen valvonnassa. Tunnistekortin lisäksi on syytä arvioida ns. neljännesvuosi-ilmoittamisvelvollisuuden lisäämistä, jotta voidaan luotettavasti arvioida ulkomaalaisten työntekijöiden työhistoria ja veronmaksuvelvollisuus Suomessa.

Valiokunta edellyttää, että rakennustyömaalla käytettävään kuvalliseen tunnistekorttiin lisätään veronumero ja että uusi järjestelmä otetaan käyttöön mahdollisimman pian. (Valiokunnan lausumaesitys)

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin sellaisenaan paitsi 1. lakiehdotuksen 6 §:ään lisätään uusi 14 kohta (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että valtiovarainvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman (Valiokunnan lausumaesitys).

Valiokunnan muutosehdotukset

1. lakiehdotus

6 §

Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitus

Velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tuke-

— — — — —
14) työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006) säädettyä työsuojeluviranomaisen valvontatehtävää.
— — — — —

Valiokunnan lausumaesitys

*nustyömailla käytettävään kuvalliseen tunniste-
korttiin liitetään veronumero.*

*Eduskunta edellyttää, että mahdollisimman
pian otetaan käyttöön järjestelmä, jolla raken-*

Helsingissä 10 päivänä marraskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Arto Satonen /kok	Seppo Särkiniemi /kesk
vpj.	Jukka Gustafsson /sd	Katja Taimela /sd
jäs.	Anna-Maja Henriksson /r	Tarja Tallqvist /kd
	Merja Kuusisto /sd	Kimmo Tiilikainen /kesk
	Merja Kyllönen /vas	Jyrki Yrttiaho /vas
	Markus Mustajärvi /vas (osittain)	vjäs. Timo Juurikkala /vihr
	Paula Sihto /kesk	Petri Pihlajaniemi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

neuvotteleva virkamies Marjaana
Kinnunen.