



4.7.2012

OM 126/43/2012

Valtiovarainministeriö

Kirjeenne 21.6.2012
VM077:00/2012**VEROTUSMENETTELYSTÄ ANNETUN LAIN YM. MUUTTAMINEN**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi verotusmenettelystä annetun lain, työturvallisuuslain ja veronumeroista ja rakennusalan veronumerorekisteristä annetun lain muuttamisesta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Laki verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta

Verotusmenettelylakiin ehdotetaan muun muassa lisättäväksi eri tahojen tiedonantovelvollisuutta koskevat 15 b-15 d §. Pykälissä ehdotetaan säädettäväksi Verohallinnon toimivaltuudesta rajoittaa tiedonantovelvollisuutta (15 b § 5 mom, 15 c § 2 mom, 15 d 4 mom.).

Säännösehdoituksista ei käy ilmi, onko tarkoituksena osoittaa Verohallinnolle toimivaltuus antaa yleisiä oikeussääntöjä tiedonantovelvollisuuden rajoittamisesta vai myöntää yksittäistapauksissa poikkeuksia tiedonantovelvollisuuden laajuudesta. Säännösehdoitusta tulee täsmentää tältä osin. Lisäksi laista on käytävä ilmi, miltä osin tiedonantovelvollisuutta voidaan viranomais määräyksellä rajoittaa tai millä perusteilla yksittäinen poikkeus voidaan myöntää.

Laiminlyöntimaksusta vapautumista koskeva sääntely (15 b § 3 mom.) olisi asianmukaisempaa sijoittaa laiminlyöntimaksua koskevan 22 a §:n yhteyteen.

Laki työturvallisuuslain muuttamisesta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan täydennettäväksi työturvallisuuslaissa säädettävää työturvallisuusrikkomusta koskevaa 63 §:n 2 momenttia uudella 3 ja 4 kohdalla. Uuden 3 kohdan mukaan työturvallisuusrikkomuksena tuomitaan myös henkilö, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 52 b §:ssä tarkoitetun luettelon pitämisen tai säilyttämisen ja 4 kohdan mukaan henkilö, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö antaa tietoja 52 b §:ssä tarkoitetun luettelon pitämistä varten tai antaa ne olennaisesti virheellisinä tai puutteellisinä.

d:\twebdata_vmmahti\tmp\211402589492284.DOC

Lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi työturvallisuuslain 63 §:n 2 momenttia sellaisena kuin se on laissa 1199/2005. Kyseistä säännöstä on kuitenkin muutettu lailla 1232/2011, joka valtioneuvoston asetuksen 258/2012 mukaan tulee voimaan 1.9.2012. Ehdottavat muutokset pykälän 2 momenttiin tulee tehdä momenttiin sellaisena, kuin se on 1.9.2012 voimaan tulevassa laissa 1232/2011. Oikeusministeriön tarkastustoimisto voi tarvittaessa ohjata lakiehdotuksen johtolauseen asianmukaisessa kirjoittamisessa, jos esitys aiotaan antaa ennen kyseisen lainmuutoksen voimaan tuloa.

Laki veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä annetun lain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä annettuun lakiin säädettäväksi uusi 6 a § rikemaksusta. Ehdotuksen mukaan verohallinto voisi määrätä enintään 2000 euron suuruisen rikemaksun yhteisellä työmaalla työskentelevälle henkilölle, joka pitää näkyvillä väärää tietoa sisältävää työturvallisuuslain 52 a §:ssä tarkoitettua tunnistetta tai toiselle henkilölle kuuluvaa tunnistetta tai laiminlyö sellaisen pitämisen näkyvillä.

Perusteluissa todetaan, että valtiovarainvaliokunta edellytti veronumeromenettelyä koskevaa hallituksen esitystä HE 58/2011 vp käsitellessään, että työntekijään tulisi voida kohdistaa välitön laiminlyöntimaksu, jos tunnisteen tiedot osoittautuvat virheellisiksi tai puutteellisiksi (VaVM 8/2011 vp).

Työturvallisuuslain 52 a §:ssä velvollisuus huolehtia tunnisteidien käytöstä on asetettu yhteistä rakennustyömaata johtavalle tai valvovalle rakennuttajalle. Sen sijaan 52 a §:ssä ei varsinaisesti säädetä työntekijälle velvollisuutta pitää tunnistetta tai vastata siitä. Lakiin ei näin ollen vaikuta sisältyvän toimimismääräys, jonka vastaisesta menettelystä rikemaksu määrättäisiin. Sääntelyä tulisi täydentää työntekijään kohdistuvalla velvollisuudella pitää tunnistetta.

Esityksen perusteluissa todetaan, että viranomaisia tunnisteeilla erehdyttävä työntekijä voidaan tuomita myös väärän henkilötiedon antamisesta rikoslain 16 luvun 5 §:n mukaan. Muun kuin viranomaisen erehdyttäminen voi täyttää rikoslain 36 luvun 1 §:n petoksen tunnusmerkistön siinä mainittujen edellytysten täytyessä. Tunnisteen tietojen virheellisyys ja niillä harhauttaminen on siten jo tietyin edellytyksin rikosoikeudellisesti rangaistavaa. Ehdotettavassa sääntelyssä tulisikin säätää hallinnollisen rikemaksun suhteesta rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. esim. L Finanssivalvonnasta 43 § 1 mom.).

Rikemaksun enimmäismäärää 2 000 euroa perustellaan sillä, että se olisi sama kuin verotusmenettelystä annetun lain 22 a §:ssä säädetty laiminlyöntimaksu eräissä ko. laissa mainituissa tilanteissa. Kyseinen laiminlyöntimaksu voidaan kuitenkin määrätä luonnolliselle henkilölle vain rajoitetuissa tapauksissa, kun taas rikemaksun maksaisi aina työntekijäasemassa oleva luonnollinen henkilö. Lähtökohtaisesti oikeushenkilölle määrättävä laiminlyöntimaksu ei siten ole kovin

onnistunut vertailukohta rikemaksun suuruuden määrittämiseen. Ehdotettava rikemaksun enimmäismäärä 2 000 euroa vastaisi mahdollisesti eräiden rakennusalan työntekijöiden kuten rakennussiivojan yhden kuukauden palkkaa.

Ehdotettavan maksun suuruutta tulee arvioida suhteessa teon moitittavuuteen. Tällöin yhtenä vertailukohteena voidaan pitää rikosoikeudellisia rikesakkoja ja niiden suuruutta. Tekotavoista erityisesti tunnisteiden näkyvillä pitämisen laiminlyönnistä ehdotettava enimmäismäärä 2000 euroa vaikuttaa varsin ankaralta seuraamukselta verrattuna esimerkiksi ylinopeudesta säädettyyn suurimpaan 115 euron rikesakkoon nähden. Toisin kuin useilla rikesakolla rangaistavilla liikenne rikkomuksilla, verotunnisteen käytön laiminlyönnillä ei aiheuteta (abstraktia) vaaraa toisen turvallisuudelle. Vaikka verotunnisteen esillä pitämisen taustalla on yleisellä tasolla yhteiskunnallisesti tärkeä harmaan talouden ehkäiseminen, niin yksittäisenä rikkeenä kyse on kuitenkin vähäisestä, toisten turvallisuudelle vaaraa aiheuttamattomasta rikkomuksesta. Tämä tulisi ottaa huomioon arvioitaessa ehdotetun maksun enimmäismäärää.

Rikemaksua koskevassa säännöksessä ei ole mainintaa syyksiluettavuudesta. Koska kyseessä ei ole rangaistussäännös, siihen ei sovelleta myöskään rikoslain säännöksiä tahallisuudesta ja huolimattomuudesta. Esityksen perustelujen (s. 11) mukaan kyseinen maksu määrättäisiin myös epähuomiossa tehdystä teosta eli toisen tunnisteiden ottamisesta taikka vanhentuneen tunnisteiden käytöstä epähuomiossa. Kyse voisi siten olla hyvin vähäisestä huolimattomuudesta tehdyistä laiminlyönnistä. Sääntelyä tulisikin täydentää mahdollisuudella jättää maksu määräämättä tilanteissa, joissa sen määrääminen olisi kohtuutonta.

Työturvallisuuslain 63 §:n 2 momentin 1.9.2012 voimaan tulevan uuden 3 kohdan mukaan yhteisellä rakennustyömaalla toimiva itsenäinen työnsuorittaja, joka laiminlyö työturvallisuuslain 52 a §:ssä tarkoitetun tunnisteiden näkyvillä pitämisen työmaalla liikkuessaan, tuomittaisiin työturvallisuusrikkomuksesta sakkoon. Kyseinen rikkomus on rangaistava vain tahallisesti tehtynä (RL 3 luku 5 §, HE 58/2011 vp s. 23/II). Myös rakennuttajan 52 a §:n tunnistetta koskevien huolehtimisvelvollisuuksien rikkominen on vuodesta 2005 alkaen ollut säädetty rangaistavaksi työturvallisuusrikkomuksena.

Samalla työmaalla määrättäisiin siten ehdotuksen mukaan samasta rikkeestä työntekijälle rikemaksu ja itsenäiselle työnsuorittajalle rikosoikeudellinen (päivä)sakko. Useissa tapauksissa työntekijälle määrättävä hallinnollinen seuraamus (rikemaksu) olisi todennäköisesti suurempi kuin itsenäiselle työnsuorittajalle määrättävä rikosoikeudellinen rangaistus eli päiväsakko, jonka suuruus riippuu sakotetun ansiotasosta. Itsenäisen työnsuorittajan vastuu seuraisi vain tahallisesta laiminlyönnistä, kun taas työntekijä vastuu lähenisi ankaraa vastuuta. Oikeusministeriö ei näe perusteita säätää ehdotettavalla tavalla kahdelle työmaalla

työskentelevälle toisiinsa rinnasteiselle ryhmälle samasta teosta laadultaan ja suuruudeltaan merkittävästi erilaista seuraamusta.

Oikeusministeriö ei lisäksi pidä ehdotetun seuraamuksen nimeä ”rikemaksu” aivan onnistuneena. Se on helposti sekoitettavissa rikosoikeudelliseen rikesakkoon ja saattaa siten hämärtää kansalaisten käsitystä seuraamusjärjestelmän kokonaisuudesta.

Ensisijaisesti ehdotettavan rikemaksun enimmäismäärää tulisi selvästi alentaa. Maksu pitäisi myös laissa porrastaa niin, että vähäisissä laiminlyöntitapauksissa määrättäisiin enimmäismäärää pienempi maksu. Lisäksi tulisi säätää niistä seikoista, joita otetaan huomioon maksun suuruutta määrättäessä (ks. esim. L Finanssivalvonnasta 43 § 2 mom.). Nyt ehdotettavassa muodossa verohallinnon harkinnanvara 1- 2 000 euron välillä jää täysin auki, eikä lainsoveltajalla ole laista ilmenevää ohjetta sanktion suuruuden määrittämiselle yksittäisissä tapauksissa.

Vaikka vähäisiä rikkomuksia sinänsä on perusteltua sanktioida hallinnollisilla maksuseuraamuksilla, nyt käsillä olevassa tapauksessa vaihtoehtona voisi tulla harkittavaksi myös se, että ehdotettavan rikemaksun sijasta työntekijän verotunnisteen käyttöön liittyvät tahalliset tai törkeän huolimattomat rikkeet tulisivat rangaistavaksi työturvallisuuslaissa työturvallisuusrikkomuksena samaan tapaan kuin itsenäisen työsuorittajankin. Itsenäisen työsuorittajan rikkeitä koskevaan työturvallisuuslain 63 §:n 2 momentin uuteen 3 kohtaan voitaisiin lisätä maininta työntekijästä tai työntekijän verotunnisteseen liittyviä rikkeitä koskeva säännös säädettäisiin momentin uudeksi 4 kohdaksi. Koska työturvallisuusrikkomus on toissijainen suhteessa ankarammin rangaistaviin tekoihin nähden, tässä vaihtoehdossa ei syntyisi myöskään ongelmaa teon suhteesta perusteluissa mainittuihin rikoslaissa rangaistaviin tekoihin nähden.

Esityksen perusteluissa (s. 10) on mainittu valtiovarainvaliokunnassa esiin noussut huoli siitä, että henkilötunnisteen valvontaa koskevista rikkomuksista on aikaisemmin vain harvoin nostettu syyte tai annettu tuomio. Osasyynä tähän on voinut olla se, että 63 §:n 2 momentin 2 kohdassa mainitun rakennuttajan tunnistetta koskevan huolehtimisvelvollisuuden laiminlyöntien osoittaminen voi olla säännöksen nykyisen sanamuodon valossa vaikeaa. Tunnisteen sisältämien tietojen ja sen kantamisen merkitys on nyt veronumerouudistuksen johdosta merkittävästi lisääntynyt. Kun tunnistetta koskevat velvollisuudet ja niihin liittyvät rangaistussäännökset ovat riittävän selviä ja yksiselitteisiä, myös esitutinnan käynnistämisen ja syyttämisen kynnys näistä rikkomuksista todennäköisesti alenisi.

Hallituksen esityksen muoto

Hallituksen esitysluonnoksesta puuttuvat yksityiskohtaiset perustelut. Ehdotettavien muutosten perustelut on sijoitettu nykytilaa koskevaan jaksoon. Lakikohtaisten yksityiskohtaisten perustelujen puuttuessa esityksestä on vaikea hahmottaa eri lakeihin kohdistuvia muutosehdotuksia

ja niiden perusteluja. Koska esitys sisältää muutosehdotuksia kolmeen eri lakiin, hallituksen esityksen laatimisohteissa (HELO, Oikeusministeriö, julkaisu 4:2004) mainittua niin sanotun suppean esityksen mallia ei ole suositeltavaa käyttää esityksen pohjana. Hallituksen esitystä laadittaessa siinä tulisi siten noudattaa mainituissa ohjeissa kuvattua hallituksen esityksen vakiintunutta rakennetta (yleis- ja yksityiskohtaiset perustelut) ja otsikointia.

Osastopäällikön sijainen,
lainsäädäntöjohtaja

Asko Välimaa

Lainsäädäntöneuvos

Liisa Vanhala