

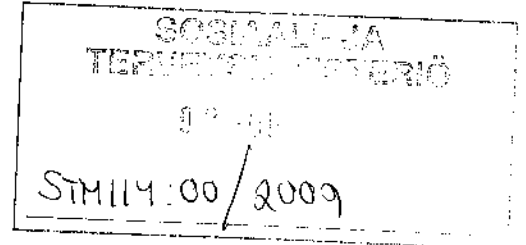
VEROHALLINTO
Harmaan talouden selvitysyksikkö
PL 325
00052 VERO

LAUSUNTO

8.1.2014

Viite STM114:00/2009

Sosiaali- ja terveysministeriölle



Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi työtaturma- ja ammattitautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausuntopyyntö

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksiköltä lausumaa luonnoksesta hallituksen esitykseksi työtaturma- ja ammattitautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä esitykseen liittyvästä ammattitautiasetuksesta.

Ehdotuksessa esitetään säädettäväksi muun muassa valvontaa ja tiedonvaihtoa koskevista säännöksistä. Rikoslakiin ehdotetaan myös uusi säännös tapaturvakuutusmaksupetoksesta. Laissa säädettäisiin myös Tapaturmavakuutuskeskuksesta.

Harmaan talouden selvitysyksikkö ja sen tehtävät

Selvitysyksikön tehtävänä on tuottaa ja jakaa tietoa harmaasta taloudesta sekä sen torjunnasta (L Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) 1 §). Selvitysyksikön tehtävänä on lisäksi tehdä laissa (6 §) mainittujen viranomaistehtävien tueksi pyynnöstä velvoitteidenhoitoselvityksiä organisaatioista ja organisaatiohenkilöistä. Velvoitteidenhoitoselvityksen tarkoituksena on antaa pääasiassa salassa pidettäviin viranomaistietoihin perustuva kokonaiskuva selvityksen kohteena olevasta organisaatiosta tai organisaatiohenkilöstä ja tukea sitä pyytävän viranomaisen tehtävää helpottamalla ja tehostamalla tehtävään liittyvää tiedonhankintaa ja samalla tukea harmaan talouden torjuntaa lisäämällä asiaa käsittelevän viranomaisen tietoa siitä, miten organisaatio tai siihen liittyvä organisaatiohenkilö on hoitanut lakisääteiset velvoitteensa.

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 5 §:n 4 momentin mukaan velvoitteidenhoitoselvityksessä kuvataan organisaation tai organisaatiohenkilön sekä näihin välittömästi tai välillisesti kytkeytyvän organisaation ja organisaatiohenkilön toimintaa ja taloutta sekä veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka tulliin perimiin maksuihin liittyvien velvoitteiden hoitamista.



Verohallinto
Harmaan talouden selvitysyksikkö
PL 325
00052 VERO

www.vero.fi
puh. 020 612 000
faksi 020 612 6063
VEROH 6818/w 10.2009

Velvoitteidenhoitoselvityksen tarkoituksena on siis antaa sitä pyytäneelle viranomaiselle kokonaiskuva siitä, millaista taloudellista toimintaa kohde harjoittaa ja miten se on hoitanut tästä toiminnastaan aiheutuvat, lakisääteiset, veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka tulliin perimiin maksuihin liittyvät rekisteröitymis-, vakuuttamis-, ilmoitus- ja maksuvelvoitteensa. Lisäksi velvoitteidenhoitoselvityksestä selviää, mikä on kohteen kyky hoitaa velvoitteensa ja mihin muihin organisaatioihin ja organisaatiohenkilöihin kohde on vastuuaseman tai omistuksen kautta kytkeytynyt.

Velvoitteidenhoitoselvityksen tietosisältö muodostuu pääosin viranomaisrekistereissä olevasta, salassa pidettäväksi määritellystä tiedosta. Velvoitteidenhoitoselvityksen tietosisältö määräytyy Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan sen perusteella, mikä on selvitystä pyytävän viranomaisen oikeus saada salassa pidettävää tietoa kyseiseen käyttötarkoitukseen. Velvoitteidenhoitoselvitys ei siis laajenna sitä pyytävän viranomaisen tiedonsaantioikeuksia, vaan se laaditaan viranomaiselle muualla laissa määriteltujen tehtävien ja niihin liittyvien tiedonsaantioikeuksien perusteella.

Hallitusohjelmaan perustuvassa periaatepäätöksessä (19.1.2012) hallituksen toimintaohjelmaksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden vähentämiseksi vuosille 2012–2015 todetaan kohdassa 13 muun muassa, että viranomaisten välisiä tiedonvaihdon esteitä puretaan ja tarvittavat viranomaisrekisterit saatetaan joustavasti harmaan talouden torjuntaviranomaisten käyttöön. Kohdassa todetaan myös, että Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitysten käyttöalaa laajennetaan tarvittaessa harmaan talouden torjunnassa.

Lausuma

Selvitysyksikkö lausuu asiassa edellä todetuista lähtökohdista ja harmaan talouden torjunnan näkökulmasta seuraavaa:

Tapaturmavakuuttamisen valvonta

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on lakisääteisen tapaturmavakuutuksen valvonta hajautettu kolmelle toimijalle. Tapaturmavakuutuskeskus vastaisi ns. yleisvalvonnasta eli valvoisi, onko työnantaja täyttänyt vakuuttamisvelvollisuutensa (182 §). Tapaturmavakuutuskeskuksen suorittama valvonta olisi esityksen perustelujen mukaan luonteeltaan massavalvontaa ja kohdistuisi kaikkiin työnantajiin. Vakuutusyhtiöt puolestaan valvoisivat, että niiden asiakkaina olevat vakuutuksenottajat täyttävät tämän lain mukaiset ilmoittamis- ja muut vakuuttamiseen liittyvät velvoitteensa kuten maksuvelvoitteensa (184 §). Myös vakuutusyhtiöt voisivat kohdistaa massaluonteista valvontaa asiakkaisiinsa. Työsuojeluviranomaiselle esitetään myös säädettäväksi tapaturmavakuuttamiseen liittyvä valvontatehtävä; työsuojeluviranomainen valvoisi, että työnantaja täyttää tämän lain mukaisen vakuuttamisvelvollisuutensa (185 §). Työsuojeluviranomaisen valvonta olisi yksittäistapauksellista ja tapahtuisi sen suorittaman muun valvonnan yhteydessä.

Pakollisen tapaturmavakuuttamisen valvonnassa on useita samankaltaisia piirteitä kuin pakollisten työeläkkeiden ja työttömyysvakuuttamisen valvonnassa. Kaikissa näissä on kyse työnantajille työnantaja-asemaan liittyvien pakollisten velvollisuuksien valvonnasta. Kaikkiin näihin liittyvät velvoitteiden laiminlyönnit kuuluvat myös

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 2 §:ssä määritellyn harmaan talouden piiriin.

Sekä työeläkevakuuttamisessa että työttömyysvakuuttamisessa on valvonta keskitetty keskusorganisaatioille (Eläketurvakeskus ETK ja Työttömyysvakuutusrahasto TVR). ETK:n eläkevakuuttamiseen liittyvästä valvontatehtävästä on säädetty vastaavalla tavalla kuin nyt käsillä olevassa ehdotuksessa esitetään säädettäväksi tapaturmavakuuttamisesta. Sen sijaan työttömyysvakuuttamista valvovan TVR:n tehtävä kattaa vuodesta 2013 lähtien sekä työttömyysvakuuttamisen yleisvalvonnan että myös vakuuttamiseen liittyvien muiden velvollisuuksien, kuten maksamisen valvonnan.

Lakisääteisten velvoitteiden tehokas valvonta edellyttää, että valvonnalle on luotu riittävät lainsäädännölliset edellytykset ja että valvontaa varten on järjestetty myös riittävät resurssit. Jotta myös tasapuolisuus ja oikeudenmukaisuus valvonnassa toteutuisivat, tulisi valvonta toteuttaa ja kohdistaa toimijoihin samojen sääntöjen ja periaatteiden nojalla. Selvitysyksikkö toteaa, että valvonnan hajauttaminen Tapaturmavakuutuskeskuksen ja liiketaloudellisiin periaattein toimivien ja keskenään kilpaillevien vakuutusyhtiöiden kesken saattaa vaikuttaa edellä todettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

Tiedonvaihtoa koskevat säännökset

Tehokas harmaan talouden torjunta edellyttää toimivia tietojenvaihtosäännöksiä. Lakisääteisiä veloituksia valvovilla tulee olla riittävät mahdollisuudet saada tietoa valvottavista kohteista myös toisilta viranomaisilta ja julkista tehtävää hoitavilta. Tämä edistää myös valvottavien kohteiden hallinnollisen taakan kevenemistä, kun jollekin viranomaiselle annettua tietoa ei tarvitse toimittaa uudelleen toiselle viranomaiselle. Toimiva harmaan talouden torjunta edellyttää lisäksi, että myös tiedon oma-aloitteista luovuttamista koskevat säännökset ovat kunnossa. Viranomaisen saama tieto toisen viranomaisen valvottavaksi kuuluvasta väärinkäytöksestä pitää pystyä toimittamaan asiaa valvovalle tiedoksi.

Tapaturmavakuuttamisen valvontaan liittyvistä tiedonvaihtosäännöksistä on esitetty säädettäväksi 31 luvussa. Tapaturmavakuutuskeskuksen ja vakuutusyhtiöiden oikeudesta saada muilta viranomaisilta ja julkista tehtävää hoitavalta tietoja valvontaa varten säädettäisiin 257 §:ssä. Säännöksen mukaan Tapaturmavakuutuskeskus ja vakuutusyhtiö voisivat saada salassapitovelvollisuuden estämättä tiedot, jotka ovat välttämättömiä tässä laissa säädetyn valvontavelvollisuuden täyttämiseksi. Pykälän mukaan Tapaturmavakuutuskeskuksella ja vakuutusyhtiöllä olisi lisäksi oikeus saada verotustietoja työsuhteista myös joukkotietoina. Esityksen perustelujen mukaan Tapaturmavakuutuskeskuksen ja vakuutusyhtiöiden valvontatehtävä olisi vastaavanlainen kuin ETK:n valvontatehtävä työeläkejärjestelmässä ja siksi tiedonsaantioikeudesta säädettäisiin samoin kuin työntekijän eläkelain (395/2006) 199 §:ssä.

Esityksen keskeisenä erona työeläkevakuutusjärjestelmään on se, että työeläkevakuutusjärjestelmässä tiedonsaantioikeus viranomaiselta on vain ETK:lla, ei eläkevakuutusyhtiöllä. Eläkevakuutusyhtiöllä on työntekijän eläkelain 200 §:n perusteella oikeus saada tietoja valvontaa varten muilta eläkeyhtiöiltä ja ETK:lta.

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momentin 3-kohdassa todetaan, että velvoitteidenhoitoseelvitys laaditaan tukemaan Eläketurvakeskuksesta

annetun lain (397/2006) 2 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyä työeläkevakuuttamisvelvoitteiden valvontaa. Saman momentin 4-kohdan mukaan velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tukemaan työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 10 §:n 1 momentissa tarkoitettua työttömyysvakuutusmaksujen perintämenettelyn toimeenpanon valvontaa. Sekä ETK että TVR ovat käyttäneet velvoitteidenhoitoselvitystä viranomaistiedon hankinnassaan.

Selvitysyksikkö esittääkin harkittavaksi, voitaisiinko velvoitteidenhoitoselvitystä käyttää tukemaan myös tapaturmavakuuttamisen valvontaa. Velvoitteidenhoitoselvitys on kustannustehokas ja nopea tapa toteuttaa viranomaisen tai julkista tehtävää hoitavan tiedonsaantioikeuteen liittyvä tietojen hankinta ja se lisää samalla myös viranomaisen tietoisuutta siitä, miten valvottava organisaatio tai organisaatiohenkilö on hoitanut julkisoikeudelliset velvoitteensa. Tapaturmavakuutusten valvontaa varten säädettäväksi esitetyt tiedonsaantioikeudet vaikuttaisivat riittävän laajoilta ja niiden perusteella voitaisiin laatia työnantajaorganisaatiosta kokonaiskuvan antava velvoitteidenhoitoselvitys. Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttäminen lakisääteisen tapaturmavakuutuksen valvontaan edellyttäisi Harmaan talouden selvitysyksikköä koskevan lain 6 §:n muuttamista.

Tapaturmavakuutuskeskuksen ja vakuutusyhtiöiden oikeudesta luovuttaa oma-aloitteisesti tietoja muille viranomaisille esitetään säädettäväksi 253 §:ssä. Pykälän mukaan tietoja voidaan luovuttaa TVR:lle ja ETK:lle sekä lakisääteistä vakuutusta toimeenpaneville eläkelaitoksille maksu- tai vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyöntitilanteissa, työsuojeluviranomaisille tilaajavastuulain laiminlyöntitilanteissa sekä verohallinnolle ennakonpidätysvelvollisuuden laiminlyöntitilanteissa. Tämän lisäksi Tapaturmavakuutuskeskuksen ja vakuutusyhtiöiden oikeudesta luovuttaa tietoja säädettäisiin myös 252 §:ssä. Pykälässä on lueteltu tahoja joille tietoja voidaan luovuttaa, esim. Verohallinto, jolle voitaisiin luovuttaa tietoja jotka ovat välttämättömiä sosiaaliturvaan kohdistuvien rikosten ja väärinkäytösten selvittämiseksi suoritettavaa henkilötietojen yhdistämistä ja muuta kertaluonteista valvontatointia varten sekä poliisi- ja syyttäväviranomaiset, joille voitaisiin luovuttaa edellä mainittuja tietoja, jotka ovat välttämättömiä rikosten selvittämistä ja syytteenpanoa varten. Pykälän perusteiden mukaan vakuutuslaitos ja Tapaturmavakuutuskeskus voisivat pykälän nojalla luovuttaa tietoja pykälässä säädetysti paitsi pyynnöstä myös oma-aloitteellisesti asiayhteydestä riippuen.

Selvitysyksikkö toteaa, että tietojen oma-aloitteista luovuttamista koskeva sääntely kaipaisi vielä selkeyttämistä. Esimerkiksi oikeudesta luovuttaa tietoja Verohallinnolle on kaksi säännöstä, joista erityisesti 252 §:ssä oleva muotoilu jää sisällöltään epäselväksi, sillä Verohallinnon oikeudesta saada pyynnöstä salassa pidettäviä tietoja verotusta varten on säädetty kattavasti verotusmenettelylaissa. Lisäksi esimerkiksi Tapaturmavakuutuskeskuksen ja vakuutusyhtiöiden oikeudesta tehdä ilmoitus epäilystä ehdotetun rikoslain 29 luvun 4 c §:n mukaisesta tapaturmavakuutusmaksupetoksesta tai 4 d §:n mukaisesta törkeästä tapaturmavakuutusmaksupetoksesta saattaisi olla tarkoituksenmukaisempaa säätää esimerkiksi oma-aloitteista ilmoittamista koskevassa 253 §:ssä.

Vakuutusrekisteri

Ehdotetun 183 §:n mukaan Tapaturmavakuutuskeskus ylläpitäisi vakuuttamisen valvontaa, harmaan talouden torjuntaa ja korvausvastuullisen vakuutusyhtiön selvittämistä varten vakuutusrekisteriä pakollisen tapaturmavakuutuksen ottaneista tyonan-

tajista. Pykälän mukaan vakuutusrekisteriin merkittäisiin vakuutuskohtaisesti työnantajan nimi ja Y-tunnus tai henkilötunnus, tieto vakuutusyhtiöstä sekä vakuutuksen voimassaoloajasta. Esityksen perustelujen mukaan rekisteriä käytettäisiin hyväksi harmaan talouden torjunnassa, vakuuttamisen valvonnassa ja korvausvastuussa olevan vakuutusyhtiön selvittämisessä. Perusteluissa todetaan, että rekisteriä käytäisi Tapaturmavakuutuskeskus omassa valvontatehtävässään. Rekisteristä voisivat saada tietoja myös työsuojeluviranomaiset ehdotetun lain mukaista valvontaa hoitaessaan. Perustelujen mukaan rekisterin tieto voisi olla tarvittaessa käytössä myös muussa harmaan talouden ehkäisyyn ja selvittelyyn liittyvässä toiminnassa viranomaisyhteistyön puitteissa. Esityksessä on tästä esimerkkinä mainittu Harmaan talouden selvitysyksikön tehtävät.

Selvitysyksikkö kannattaa keskitetyn, pakollisia tapaturmavakuutuksia koskevan, rekisterin perustamista. Keskitetty rekisteri on edellytyksenä sille, että tapaturmavakuuttamista koskeva valvonta voidaan tehokkaasti järjestää. Vakuutuslaitosten ylläpitämät hajautetut, omaa asiakaskuntaa koskevat rekisterit eivät, ilman keskitettyä rekisteriä, mahdollista tehokasta ja tasapuolista valvontaa.

Selvitysyksikkö esittää lisäksi harkittavaksi, että vakuutusrekisteristä voisivat tietoja saada myös yksityiset tahot vastaavalla tavalla kuin esim. julkisesta verovelkarekisteristä on suunnitteilla säätää. Yritysten ja yksityisten mahdollisuus selvittää sopimuskumppaninsa tapaturmavakuuttamiseen liittyvien velvollisuuksien hoitaminen tehostaisi harmaan talouden torjuntaa lisäämällä yritysten omaa valvontaa ja vaikeuttamalla vakuutusvelvollisuuksiaan laiminlyövien työnantajien toimintaa.

Tapaturmavakuutusmaksupetos

Esityksessä on ehdotettu säädettäväksi rikoslain 29 lukuun kaksi uutta rikosnimikettä; tapaturmavakuutusmaksupetos (4 c §) ja törkeä tapaturmavakuutusmaksupetos (4 d §). Säännökset vastaavat pääosin työeläkevakuutusmaksupetoksen (RL 29:4 a §) ja törkeän työeläkevakuutusmaksupetoksen (RL 29:4 b §):n sisältöä. Esityksen perusteluissa todetaan, että tapaturmavakuuttamiseen liittyvät työnantajan velvollisuudet vakuutusturvan järjestämisessä ovat olennaisilta osiltaan samanlaiset kuin työeläkevakuutuksessa, minkä vuoksi niiden laiminlyöntejä tulisi kohdella samalla tavoin rikosoikeudellisesti.

Selvitysyksikkö toteaa, että rikossäännöksen säätäminen on kannatettavaa harmaan talouden torjunnan kannalta. Työnantajan keskeisten lakisääteisten veloitteiden ennakonpidätysvelvollisuus, työeläke-, tapaturma- ja työttömyysvakuutusvelvollisuus laiminlyönnit kuuluvat Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 2 §:ssä määritellyn harmaan talouden piiriin ja niiden rikosoikeudellinen kohtelu tulisi olla samanlainen. Rangaistussäännös lisäisi laiminlyöntejä ennaltaestävää vaikutusta. Ennakonpidätysvelvollisuudesta ja työeläkevakuutusvelvollisuudesta säädetään jo rikoslaissa (29 luvun 1-3 sekä 4 a ja 4 b §:t). Selvitysyksikön näkemyksen mukaan myös tapaturma- ja työttömyysvakuutusmaksujen laiminlyönneistä tulisi samalla tavoin säätää rikoslaissa.

Selvitysyksikkö toteaa myös, että johtuen valvontatehtävän jakautumisesta Tapaturmavakuutuskeskuksen ja vakuutuslaitosten kesken, ei Tapaturmavakuutuskeskus näyttäisi olevan oikeutettu tekemään rikosilmoitusta muusta, kuin vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyönnistä. Muiden velvollisuuksien laiminlyöntien osalta valvontavastuu on ja näin ollen myös rikosilmoitusvastuu on vakuutuksen myöntäneellä vakuu-

tusyhtiöllä. Tältä osin selvitysyksikkö viittaa siihen, mitä se on edellä lausunut valvonnan tehokkuudesta ja tasapuolisuudesta.

Janne Marttinen
Johtaja

Marko Niemelä
Apulaisjohtaja