



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

OSUVA Open
Science

This is a self-archived – parallel published version of this article in the publication archive of the University of Vaasa. It might differ from the original.

Laajeneva veronumerojärjestelmä

Author(s): Määttä, Kalle

Title: Laajeneva veronumerojärjestelmä

Year: 2022

Version: Publisher's PDF

Copyright ©2022 Edita Publishing.

Please cite the original version:

Määttä, Kalle (2022). Laajeneva veronumerojärjestelmä. *Edilex*, 2022/27. <https://www.edilex.fi/artikkelit/27628>

Kalle Määttä

om. ma. professori, OTT, Vaasan yliopisto

LAAJENEVA VERONUMEROJÄRJESTELMÄ



Edilex 2022/27

Artikkeli

Julkaistu 28.7.2022

www.edilex.fi/artikkelit/27628

SISÄLLYS

JOHDANNOKSI.....	1
VERONUMEROLAIN SOVELTAMISALA JA SUHDE MUUHUN LAINSÄÄDÄNTÖÖN.....	3
ALUSTAVIA NÄKÖKOHTIA.....	3
YHTEISELLÄ RAKENNUSTYÖMAALLA TYÖSKENTELEVÄN HENKILÖN TUNNISTE.....	4
TELAKKA-ALUEELLA TYÖSKENTELYÄ KOSKEVAT EDELLYTYKSET.....	8
REKISTERINPITÄJÄ JA VERONUMERON ANTAMINEN JA KÄSITTELY.....	10
VERONUMEROREKISTERIN KÄYTTÖTARKOITUS.....	11
VERONUMEROREKISTERIIN MERKITTÄVÄT HENKILÖT JA TALLETETTAVAT TIEDOT.....	12
TIETOJEN ANTAMINEN VERONUMEROREKISTERISTÄ.....	13
TIETOJEN SÄILYTYSAIKA JA TIETOJEN POISTAMINEN VERONUMEROREKISTERISTÄ.....	13
TYÖTURVALLISUUSRIKKOMUS HENKILÖTUNNISTEESEEN LIITTYVÄN LAIMINLYÖNNIN JOHDOSTA.....	14
PÄÄTTEEKSI.....	15

JOHDANNOKSI

Nykyistä veronumeromenettelyä koskeva lainsäädäntöhistoria on jaettavissa neljään vaiheeseen. Ensinnäkin hallituksen esityksen HE 143/2005 vp myötä työturvallisuuslakiin (738/2002) lisättiin säännökset, joiden mukaan yhteistä rakennustyömaata johtavalla tai valvovalla rakennuttajalla on velvollisuus huolehtia siitä, että rakennustyömaalla työskentelevillä on työmaalla liikkueensa näkyvillä kuvallinen tunniste, josta käy ilmi myös työnantaja. Huolehtimisvelvollisuuden noudattamisen tehosteeksi säädettiin rangaistusuhka. Lakiesityksen perusteluissa kiinnitettiin huomiota siihen, että osa talousrikollisuudesta keskittyi rakentamiseen, jossa oli tyypillistä aliorakointiin liittyvät aliorakointiketjut. Näihin urakkaketjuihin liittyi useasti myös alihankkijoina ulkomaalaisia yrityksiä, jotka muun muassa lähettivät työntekijöitään Suomeen töihin. Valvontaviranomaisilla ei ollut tietoa palveluja tarjoavista yrityksistä taikka niiden työntekijöistä, minkä vuoksi valvontakeinojen käyttö oli hankalaa. Erityisesti harmaan talouden torjunnan kannalta oli havaittu toimivaksi järjestelmäksi erällä suurilla rakennustyömailla vapaaehtoisesti käyttöönotettu sähköinen kulkulupajärjestelmä, joka oli ollut kehittymässä henkilökortiksi. Siinä oli vähintään henkilön yksilöivä kuvallinen tunniste ja siitä kävi ilmi työntekijän työnantaja. Yrityskohtaiseen henkilökorttiin tai korttipohjaan voitiin sähköisesti ohjelmoida kulkulupa kullekin työmaalle. Näin henkilö tuli toimeen yhdellä kortilla eikä jokaiselle työmaalle tulevalle henkilölle tarvinnut tehdä erillistä korttia, vaan ainoastaan myöntää automaattisen tietojenkäsittelyn avulla kortin haltijalle lupa päästä työmaalle tietyksi ajaksi. Aika voitiin rajoittaa kalente-

ripäiviksi ja myös vuorokauden eri ajoiksi.¹ Kuvallista tunnistetta koskeva työturvallisuuslain muutos tuli voimaan 1.2.2006.

Toiseksi laki veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä (1231/2011) eli *vanha veronumerolaki* tuli voimaan 1.12.2011 ja siitä muodostui osa harmaan talouden vastaista toimenpidekokonaisuutta.² Siinä asetettiin yhteistä rakennustyömaata johtavalle tai valvovalle rakennuttajalle velvollisuus huolehtia siitä, että työmailla käytettävissä tunnistekorteissa on Verohallinnon antama ja rekisteröimä yksilöllinen veronumero. Tämä velvollisuus koski myös työmaan pääurakoitsijaa tai muuta päätoteuttajaa sekä työnantajaa omien työntekijöidensä osalta. Näin voitiin osaltaan varmistaa, että jokainen yhteiselle rakennustyömaalle työskentelemään tuleva oli Verohallinnon rekisterissä ennen työnteon alkua. Vanhassa veronumerolaissa oli säännökset Verohallinnon ylläpitämästä rakennusalan veronumerorekisteristä ja yleisen tietoverkon avulla käytettävästä palvelusta, josta jokainen voi tarkistaa, oliko palvelun käyttäjän yksilöimä henkilö ja veronumero merkitty veronumerorekisteriin. Verohallinto merkitsi veronumerorekisteriin yksilöllisen veronumeron ja muut henkilöstä rekisteröitävät tiedot verovelvollisen tai rakennusalan työnantajan tai tunnistekortin antavan päätoteuttajan pyynnöstä tai oma-aloitteisesti.³ Jokainen saattoi tarkistaa, onko palvelun käyttäjän yksilöimä henkilö ja veronumero merkitty veronumerorekisteriin, joten kontrolli ei rakentunut pelkästään viranomaisvalvonnan varaan. Näin ollen pelkkään viranomaisvalvontaan verrattuna tällaisessa järjestelmässä kiinnijäämisriski oli suurempi ja harmaan talouden torjunta siinä mielessä tehokkaampaa.⁴

Kolmanneksi vuoden 2018 alussa toteutettiin veronumeromenettelyn osauudistus, jonka taustalla oli se, että rakennusalan veronumerorekisteriin oli rekisteröity suuri määrä henkilöitä, joista Verohallinto ei ollut pitkään aikaan saanut verotusmenettelylaissa tarkoitettua ilmoitusta työntekijätiedoista. Esimerkiksi helmikuussa 2017 veronumerorekisteriin oli merkittynä noin 1 200 000 henkilöä, mutta noin 800 000 rekisteriin merkitystä henkilöstä ei ollut annettu verotusmenettelylain rakennusalan tiedonantovelvollisuutta koskevissa säännöksissä tarkoitettuja työntekijätietoja edeltäneiden kahden vuoden aikana. Tällaisissa tapauksissa katsottiin olleen ilmeistä, että rekisterissä ollut henkilö ei enää työskennellyt rakennusosalalla Suomessa. Tarpeettomien tietojen säilyttäminen rekisterissä ei ollut henkilötietojen suoja koskevan lainsäädännön mukaista, minkä lisäksi rekisterissä olevat tarpeettomat tiedot rakennusosalalla toimivista henkilöistä vaikeuttivat valvontaa.⁵ Tämän vuoksi säädettiin siitä, että Verohallinto saattoi poistaa viran puolesta rekisteröityä koskevat tiedot veronumerorekisteristä, jos rekisteröidystä ei ollut annettu verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995, VML) 15 b §:ssä tarkoitettuja tietoja viimeisen kahden vuoden aikana. Rekisteristä poistamisesta ei tällöin lähetetty erillistä ilmoitusta rekisteröidylle tai sille, jonka pyynnöstä tiedot oli merkitty rekisteriin.⁶

Neljäs ja samalla uusin vaihe veronumeromenettelyn kehityksessä on laki veronumerosta ja veronumerorekisteristä (473/2021) eli *veronumerolaki*.⁷ Uusi laki tuli voimaan 1.7.2022 ja sillä kumottiin veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä annettu laki eli vanha veronumerolaki.⁸

¹ HE 143/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työturvallisuuslain muuttamisesta. Ks. myös TyVM 12/2005 vp – HE 143/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi työturvallisuuslain muuttamisesta.

² Ks. lähemmin HE 58/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

³ Ks. esimerkiksi VaVM 8/2011 vp - HE 58/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

⁴ Ks. katsaus vanhaan veronumerolakiin Tiula, Mika. Veronumerosta. Verotus 1/2013, s. 62–75.

⁵ Ks. lähemmin HE 97/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle veronumeron, verotuksen toimittamisen ja eräiden seuraamusmaksujen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

⁶ Vanhan veronumerolain 6.2 §. Pykälän 1 momentin mukaan rekisteröityä koskevat tiedot poistettiin rakennusalan veronumerorekisteristä hänen omasta pyynnöstään hänen esitettyään selvityksen siitä, että hän ei enää toiminut rakennusosalalla.

⁷ Ks. kiteytetysti https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/ulkomailta_suomeen/toihin_suomeen/rakennusty%C3%B6maalle/veronumero/.

⁸ Ks. lähemmin HE 2/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle veronumeromenettelyn laajentamisesta ja laiksi verontilityslain 13 §:n muuttamisesta.

Työnantaja, työturvallisuuslain 52 c §:ssä tarkoitettu telakka-alueella pääasiallista määräysvaltaa käyttävä työnantaja ja rekisteriin merkittävä henkilö ovat voineet toisaalta hakea laivanrakennusalalla työskentelevän henkilön merkitsemistä veronumerorekisteriin jo 1.4.2022 alkaen.⁹ Tämä kuvastaa osaltaan sitä, että alun perin rakennusalalla käytössä ollut veronumeromenettely on uudistuksen myötä otettu käyttöön myös laivanrakennusalalla¹⁰. Työturvallisuuslakia muutettiin samalla siten, että yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevän henkilön tunnistetta ja luettelon pitämistä yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevistä koskevat velvollisuudet ulotettiin koskemaan myös telakka-alueella tapahtuvaa työskentelyä. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettuun lakiin (eli verotietolakiin)¹¹ ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin tehtiin samalla teknisiä muutoksia.¹²

Veronumerolain tavoitteena on vähentää harmaata taloutta rakennus- ja laivanrakennusalalla.¹³ Veronumeromenettelyn tarkoituksena on Verohallinnon tietokannasta puuttuvan ulkomaisen työvoiman saaminen verovalvonnan piiriin ja lisäksi vähentää mahdollisuuksia pimeään työn tekemiseen¹⁴. Veronumeron sisältävän tunnistekortin käyttövelvollisuus tuo rakennustyömaalla ja telakka-alueella työskentelevät ulkomaiset työntekijät verovalvonnan piiriin, sillä veronumeron saamiseksi heidät on rekisteröitävä Verohallinnon asiakasrekisteriin ja rekisteröinnin yhteydessä heidän verovelvollisase-
mansa voidaan selvittää.¹⁵

VERONUMEROLAIN SOVELTAMISALA JA SUHDE MUUHUN LAINSÄÄDÄNTÖÖN

ALUSTAVIA NÄKÖKOHTIA

Veronumerolaissa säädetään Verohallinnon antamasta veronumerosta sekä veronumerorekisteristä ja sen rekisterinpitäjästä, rekisterin tietosisällöstä sekä tietojen julkisuudesta ja muusta tietojen käsittelystä. (veronumerolain 1.1 §) Vanhasta veronumerolaista poiketen uudistuneessa laissa säädetään

⁹ Ks. veronumerolain 8 §, jossa säädetään myös siitä, että Verohallinto merkitsee viran puolesta veronumerorekisteriin tiedon siitä, että rakennusalan veronumerorekisteriin 31.3.2022 merkityt henkilöt työskentelevät rakennusalalla. Merkinnästä ei lähetetä erillistä ilmoitusta rekisteröidylle tai sille, jonka pyynnöstä tiedot on merkitty rekisteriin.

¹⁰ Rakennusalalla työskentelevän henkilön veronumeromenettelyyn ei tullut uudistuksen myötä muutoksia. Sitä vastoin laivanrakennusalaa koskeva veronumeromenettely eroaa rakennusalaan siinä, että telakka-alueella työskentelevä henkilö merkitään veronumerorekisteriin enintään kolmen vuoden määräajaksi eikä laivanrakennusalaa koske rakennusalan tiedonantovelvollisuus urakka- ja työntekijätiedoista. Verohallinnon ohje. Veronumero ja julkinen veronumerorekisteri. 31.3.2022, Dnro VH/798/00.01.00/2022.

¹¹ Ks. kooste verotustietojen luovuttamisesta https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/tietosuoja-ja-julkisuus/tietojen_kasittely_ja_tietosuoj/verotustietojen-luovuttaminen/.

¹² HE 2/2021 vp.

¹³ Ks. laajemmin Hirvonen, Markku – Määttä, Kalle (2018). Harmaa talous ja talousrikollisuus – ilmenemismuodot ja torjunta. Edita.

¹⁴ Veronumeron saaminen edellyttää suomalaista henkilötunnusta, minkä vuoksi Suomeen töihin tulevien ulkomaan kansalaisten on haettava henkilötunnusta, ellei heillä ole sitä ennestään. Kun henkilö saa henkilötunnuksen, hän saa samalla myös veronumeron. Verohallinnolla on Digi- ja väestötietoviraston kanssa rinnakkainen toimivalta antaa henkilötunnuksia ulkomaan kansalaisille, jotka tulevat Suomeen tilapäisesti töihin. Kun tiedot on kirjattu väestötietojärjestelmään, henkilö saa henkilötunnuksen. Lisäksi hänelle annetaan Verohallinnosta asiakirja, josta näkyy hänen veronumeronsa. Ks. lähemmin Verohallinnon ohje. Veronumero ja julkinen veronumerorekisteri. 31.3.2022, Dnro VH/798/00.01.00/2022, kohta 3.

¹⁵ HE 2/2021 vp ja VaVM 5/2021 vp. Ks. laajemmin Verohallinnon ohje. Veronumero ja julkinen veronumerorekisteri. 31.3.2022, Dnro VH/798/00.01.00/2022.

myös rekisterinpitäjästä. Lisäksi on aiheellista panna merkille, että lain nimikkeestä poistettiin maininta rakennusalaista verrattuna aikaisemmin voimassa olleeseen lakiin¹⁶.

Veronumerorekisterin tietojen julkisuuteen ja tietojen luovuttamiseen sovelletaan, mitä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetussa laissa (1346/1999, verotietolaki) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, julkisuuslaki) säädetään, jollei veronumerolaissa toisin säädetä. Veronumerorekisteriin sekä siihen talletettujen henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan muutoin, mitä luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 eli yleisessä tietosuojasetuksessa sekä tietosuojalaissa (1050/2018) tai muualla laissa säädetään. (veronumerolain 1.2 §) Säännös vastaa pääosin aikaisemmin voimassa olleen veronumerolain 1 §:n 2 momenttia¹⁷.

Veronumeron merkitsemisestä rakennusalailla tai laivanrakennusalailla toimivan henkilön yksilöivään tunnisteeseen säädetään työturvallisuuslain 52 a ja 52 c §:ssä. (veronumerolain 1.3 §) Näistä ensin mainittu säännös koskee yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevän henkilön tunnistetta ja jälkimmäinen telakka-alueella työskentelyä koskevia edellytyksiä. Näitäkin säännöksiä koskevat lain muutokset ovat tulleet voimaan 1.7.2022.

YHTEISELLÄ RAKENNUSTYÖMAALLA TYÖSKENTELEVÄN HENKILÖN TUNNISTE

Työturvallisuuslain 52 a §:n 1 momentin mukaan yhteistä rakennustyömaata johtavan tai valvovan rakennuttajan on tekemissään sopimuksissa tai muutoin käytettävissään olevin keinoin huolehdittava siitä, että jokaisella siellä työskentelevällä on työmaalla liikkueensa näkyvillä henkilön yksilöivä kuvallinen tunniste. Rakennustyömaalla (tai telakka-alueella) työskentelevällä ei ole oikeutta aloittaa työskentelyään ja saada kulkulupaa työmaalle ennen kuin hänellä on veronumerorekisteriin merkitty veronumero kuvallisessa tunnisteessa¹⁸.

Rakennustyön turvallisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (205/2009) 2 §:n 1 kohdan mukaan *yhteisellä rakennustyömaalla* tarkoitetaan työpaikkaa, jolla tehdään asetuksen 1 §:ssä tarkoitettua työtä ja jolla samanaikaisesti tai peräkkäin toimii useampi kuin yksi työnantaja tai korvausta vastaan työskentelevä itsenäinen työnsuorittaja. Yhteisen rakennustyömaan muodostumiselle ei ole esimerkiksi työmaan keston tai tehdyn työn määrän perusteella määräytyvää alarajaa, jonka alittuessa kyseessä ei olisi yhteinen työmaa¹⁹. *Rakennuttajalla tarkoitetaan puolestaan* henkilöä tai organisaatiota, joka ryhtyy rakennushankkeeseen tai muuta, joka ohjaa ja valvoo rakennushanketta taikka jos edellä mainittuja ei ole, tilaajaa²⁰.

Tunnisteesta on käytävä ilmi, onko työmaalla työskentelevä työsuhteessa oleva työntekijä vai itsenäinen työnsuorittaja. *Itsenäisellä työnsuorittajalla* tarkoitetaan urakkaa, aliurakkaa, hankintaa tai muuta sellaista työsuoritusta tarkoittavan muun sopimuksen kuin työsopimuksen perusteella, työtä tekevää, jolla ei kyseessä olevalla työmaalla ole palveluksessaan työntekijöitä²¹. Tunnisteesta tulee olla näkyvissä veronumerolaissa tarkoitettu henkilökohtainen veronumerorekisteriin merkitty veronumero. Työntekijän tunnisteesta tulee lisäksi olla työnantajan nimi. Tunnisteella ei ole virallista muotovaatimusta, vaikkakin työturvallisuuslain 52 a §:stä ilmenee se, mitä tietoja tunnisteesta on

¹⁶ Lain nimike antaa toisaalta kuvan, että kysymyksessä olisi yleislaki, vaikka se ei koskekaan muita kuin rakennusalaista ja laivanrakennusalaista.

¹⁷ Aikaisemmin voimassa olleeseen lakiin verrattuna viittaus kumottuun henkilötietolakiin (532/1999) on korvattu viittauksella yleiseen tietosuojasetukseen ja tietosuojalakiin, HE 2/2021 vp.

¹⁸ Verohallinnon ohje. Veronumero ja julkinen veronumerorekisteri. 31.3.2022, Dnro VH/798/00.01.00/2022, kohta 2.2.

¹⁹ Ks. lähemmin Verohallinnon ohje. Rakentamisen tiedonantovelvollisuus. 1.11.2019, Dnro VH/3877/00.01.00/2019, kohta 3.3.1.

²⁰ Rakennustyön turvallisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 2 kohta.

²¹ Rakennustyön turvallisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 5 kohta.

oltava²². Mitä tässä asianomaisessa säädetään rakennuttajasta, sovelletaan myös pääurakoitsijaan ja muuhun päätoteuttajaan (1 kohta)²³; sekä työnantajaan omien työntekijöidensä ja sopimuskumppaniensa osalta (2 kohta).

Velvoite huolehtia kuvallisesta, veronumeron sisältävästä tunnisteesta koskee *koko urakointiketjua*. Rakennuttajat rakennustyön tilaajina ottavat vastuun omasta huolehtimisveloitteestaan. Rakennuttajat, pääurakoitsijat tai muut päätoteuttajat huolehtivat tunnistetta koskevasta velvollisuudestaan sisällyttämällä sitä koskevan vaatimuksen omiin sopimuksiinsa. Sopimuspuolten kesken ei välttämättä aina tehdä kirjallisia sopimuksia. Veloitteesta voidaan sen vuoksi huolehtia myös muulla kysymyksessä olevan tahon käytettävissä olevalla keinolla. Tällainen muu keino voi olla esimerkiksi kulunvalvontajärjestelmä, jossa työmaalle työskentelemään pääseminen edellyttää asianmukaisen tunnisteiden olemassaoloa.²⁴

Esimerkiksi, jos liikkeen- ja ammatinharjoittaja toimii rakennusalalla, hän tarvitsee pääsääntöisesti rakennustyömaalle päästäkseen työturvallisuuslain 52 a §:ssä tarkoitetun kuvallisen henkilötunnisteen, jossa on näkyvissä henkilökohtainen veronumero. Jos liikkeen- ja ammatinharjoittajalla on palveluksessaan rakennustyömaalla työskenteleviä työntekijöitä, myös he tarvitsevat rakennustyömaalla työskennelläkseen veronumerollisen henkilötunnisteen, minkä vuoksi heidänkin on rekisteröidyttävä Verohallinnon asiakastietokantaan. Vastaavasti telakka-alueella työskentelevällä on tullut olla 1.7.2022 jälkeen kuvallinen henkilötunniste, jossa on näkyvissä laivanrakennusalalla työskentelyn perusteella veronumerorekisteriin merkitty henkilökohtainen veronumero.²⁵ Lisäksi voidaan todeta, että tunnisteiden käyttövelvollisuus koskee esimerkiksi henkilöyhtiön yhtiömiehiä. Käyttövelvollisuuden kannalta merkitystä ei ole sillä, mitä työtä henkilöt tekevät rakennustyömaalla (tai telakka-alueella).²⁶

Rakennuttajien, pääurakoitsijoiden tai muiden päätoteuttajien tulee lisäksi valvoa, että työmaalla työskentelevillä on säännöksessä edellytetty tunniste ja että sitä käytetään oikein. Rakennustyön turvallisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 13 §:n 3 momentin perusteella päätoteuttajan on varmistuttava, että sillä on tieto työmaalla työskentelevistä työntekijöistä ja itsenäisistä työnsuorittajista. Työnantajien on annettava työntekijöistään ja itsenäisten työnsuorittajien omalta osaltaan tarpeelliset tiedot työmaalla työskentelystä päätoteuttajalle. Mainitun valtioneuvoston asetuksen 13 §:n 4 momentti edellyttää, että päätoteuttaja jatkuvasti tarkkailee muun muassa työpaikalla toimivien työnantajien ja itsenäisten työnsuorittajien veloitteiden täytäntöönpanoa. Näin ollen pääurakoitsijalla tai muulla päätoteuttajalla on tosiasiallinen mahdollisuus, mutta myös velvollisuus, valvoa tunnisteiden olemassaoloa ja niiden oikeaa käyttöä työmaalla. Rakennuttaja voi siirtää tunnisteiden käytön valvonnan pääurakoitsijalle tai muulle päätoteuttajalle, mutta tällöin veloitteen siirtämisestä tulee olla sovittu. Rakennuttajan intressissä on huolehtia, että sopimuksen sisältö on tarvittaessa näytettävissä toteen.²⁷

Yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevän työntekijän työnantajalla on velvollisuus huolehtia siitä, että työntekijällä on säännöksen edellyttämä tunniste ja että sitä pidetään työmaalla liikuttaessa näkyvillä. Työnantajalla on toimivaltansa puitteissa oikeus antaa tunnisteiden käyttämisestä koskevia ohjei-

²² Näin Verohallinnon ohje. Veronumero ja julkinen veronumerorekisteri. 31.3.2022, Dnro VH/798/00.01.00/2022, kohta 2.2.

²³ *Päätoteuttajalla* tarkoitetaan rakennuttajan nimeämää pääurakoitsijaa tai pääasiallista määräysvaltaa käyttävää työnantajaa taikka sellaisen puuttuessa rakennuttajaa itseään, rakennustyön turvallisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 4 kohta.

²⁴ HE 58/2011 vp.

²⁵ Verohallinnon ohje. Ulkomaisen liikkeen- ja ammatinharjoittajan tuloverotus Suomessa. 17.6.2022, Dnro VH/1337/00.01.00/2022, kohta 13.

²⁶ Verohallinnon ohje. Veronumero ja julkinen veronumerorekisteri. 31.3.2022, Dnro VH/798/00.01.00/2022, kohta 2.3.

²⁷ HE 58/2011 vp.

ta ja määräyksiä, joita työntekijän on työturvallisuuslain 18 §:n mukaisesti noudatettava²⁸. Tunnisteen käyttämistä koskevien ohjeiden ja määräysten lisäksi työnantajan on myös käytännössä valvottava, että työntekijät käyttävät tunnistetta oikein. Jos työnantaja tekee aliurakointia koskevan sopimuksen, tulee vaatimus tunnisteiden käyttämisestä sisällyttää myös tähän sopimukseen tai siitä tulee huolehtia muulla työnantajan käytettävissä olevalla keinolla. Uudistuneen työturvallisuuslain 53.1 §:n 4 kohdan mukaan itsenäisen työsuorittajan on yhteisellä työpaikalla noudatettava, mitä asianomaisessa laissa säädetään yhteisellä rakennustyömaalla tai telakka-alueella työskentelevän henkilön tunnisteesta²⁹. Valvontaviranomaiset samoin kuin kaikki muutkin rakennustyömaalla työskentelevät tahot voivat tunnistikortissa olevan numerosarjan perusteella päätellä, että työntekijä on Verohallinnon rekisterissä ja laiminlyöntitilanteissa ryhtyä käytettävissään oleviin toimenpiteisiin. Numerosarjan perusteella työntekijät ovat myös yksiselitteisesti yksilöitävissä.³⁰

Työturvallisuuslain 52 a §:n 2 momentti sisältää poikkeussäännöksen, jonka osalta on tärkeä korostaa, ettei se ole veronumerolain muutoksen yhteydessä muuttunut. Säännöksen mukaan tunnistetta ei tarvitse olla

1. tilapäisesti tavaraa työmaalle kuljettavalla; eikä
2. sellaisella työmaalla työskentelevällä, jossa rakennusta tai sen osaa rakennetaan tai korjataan rakennuttajana olevan yksityishenkilön omaan käyttöön.

Koska kysymys on poikkeussäännöksestä, mainittuja lainkohtia on tulkittava suppeasti³¹. Esimerkiksi tunnistikorttia tarvitsee työmaalla työskentelevä toimistotyöntekijä, vartija ja siivooja, betonipumppuauton kuljettaja, muttei jakeluauton tai betoniauton kuljettaja³². Oppilaitoksen omista rakennushankkeissa oppilaitokset toimivat pääurakoitsijoina ja niiden on tarkastettava kaikkien työmaalla työskentelevien henkilöiden veronumeroiden oikeellisuus³³. Toisaalta mainitut lainkohdat sääntelevät tyhjentevästi ne tapaukset, joissa tunnistetta ei tarvitse olla. On kuitenkin aiheellista panna merkille, että tunnisteen käyttöä ei välttämättä edellytetä jonkin muun syyn perusteella. Erityisesti jollei kysymys ole yhteisestä rakennustyömaasta (tai telakka-alueesta), ei velvollisuutta henkilötunnisteen käyttöön ole.³⁴

²⁸ Työturvallisuuslain 18 §:ssä säädetään *työntekijän yleisistä velvollisuuksista*. Pykälän 1 momentin mukaan työntekijän on noudatettava työnantajan toimivaltansa mukaisesti antamia määräyksiä ja ohjeita. Työntekijän on muutoinkin noudatettava työnsä ja työolosuhteiden edellyttämää turvallisuuden ja terveellisyden ylläpitämiseksi tarvittavaa järjestystä ja siisteyttä sekä huolellisuutta ja varovaisuutta. Pykälän 2 momentin mukaan työntekijän on myös kokemuksensa, työnantajalta saamansa opetuksen ja ohjauksen sekä ammattitaitonsa mukaisesti työssään huolehdittava käytettävissään olevin keinoin niin omasta kuin muiden työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä. Lisäksi pykälän 3 momentin mukaan työntekijän on työpaikalla vältettävä sellaista muihin työntekijöihin kohdistuvaa häirintää ja muuta epäasiallista kohtelua, joka aiheuttaa heidän turvallisuudelleen tai terveydelleen haittaa tai vaaraa. Ks. lähemmin HE 59/2002 vp.

²⁹ Vanhassa lainkohdassa puhuttiin vain "yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevän henkilön tunnisteesta."

³⁰ HE 58/2011 vp.

³¹ Hallituksen esityksen HE 58/2011 vp mukaan poikkeukset huolehtimisvelvollisuudesta jäivät vanhan veronumerojärjestelmän käyttöönotosta huolimatta ennalleen. Veronumerosääntely ei siten tule sovellettavaksi esimerkiksi omakotirakentajiin tai vapaa-ajanasuntoa rakentaviin yksityishenkilöihin.

³² www.tyosuojelu.fi/fi/henkilotunniste. Rajanveto voi olla hienojakoinen, kuten erilaisia auton kuljettajia koskevat esimerkit osoittavat.

³³ Rakennusteollisuus. Työturvallisuuslaki muuttuu – veronumero rakennustyömaille 1.9.2012 alkaen.

³⁴ www.rakennusteollisuus.fi. Mainittakoon, että aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueiden yhteistyöryhmässä on laadittu muistio, jossa käsitellään muun muassa sitä, mitkä työmaat ovat yhteisiä työmaita ja kenen yhteisellä työmaalla on pidettävä henkilötunnistetta.

Täsmennetään vielä jakson päätteeksi, mitä yhteisellä rakennustyömaalla tarkoitetaan³⁵. Kuten edellä viitattiin, rakennustyön turvallisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n 1 kohdan mukaan yhteisellä rakennustyömaalla tarkoitetaan työpaikkaa, jolla tehdään asetuksen soveltamisalaa koskevassa 1 §:ssä tarkoitettua työtä ja jolla samanaikaisesti tai peräkkäin toimii useampi kuin yksi työnantaja tai itsenäinen työnsuorittaja. Asetuksen 1 §:n mukaan asetusta sovelletaan maan alla, päällä tai vedessä tapahtuvaan rakennuksen ja muun rakennelman uudis- ja korjausrakentamiseen ja kunnossapitoon sekä näihin liittyvään asennustyöhön, purkamiseen, maa- ja vesirakentamiseen sekä rakentamista koskevaan suunnitteluun samoin kuin näitä töitä koskevan rakennushankkeen valmisteluun ja suunnitteluun. Yhteisestä rakennustyömaasta on kyse vain, jos työmaalla työtä suorittaa samanaikaisesti tai peräkkäin useampi kuin yksi työnantaja tai itsenäinen työnsuorittaja. Määrävää on, että työmaalla suoritetaan rakennustyön turvallisuudesta annetussa asetuksessa määriteltyä työtä ja että työtä suorittaa vähintään kaksi eri yritystä. Yhteinen rakennustyömaa voi muodostua esimerkiksi verrattain vähäisessä kunnostustyössä, johon sähköliikkeen suorittaman asennustyön lisäksi liittyy maalausliikkeen suorittama pintakäsittelytyö.³⁶

Työturvallisuuslain 7 §:n 2 kohdassa puhutaan myös yhteisestä rakennustyömaasta. Lainkohdan mukaan lakia sovelletaan myös yhteisellä rakennustyömaalla pääurakoitsijaan, rakennuttajaan ja muuhun henkilöön, joka johtaa tai valvoo rakennushanketta, siten kuin 52, 52 a ja 52 b §:ssä säädetään. Työturvallisuuslain 52.1 §:n mukaan yhteisellä rakennustyömaalla on pääurakoitsijan asemassa olevan työnantajan tai, jos sellaista ei ole, rakennushanketta johtavan tai valvovan rakennuttajan tai muun henkilön huolehdittava 51 §:ssä tarkoitetuista velvoitteista sekä siitä, ettei työstä aiheudu vaaraa työmaalla työskenteleville eikä muillekaan työn vaikutuspiirissä oleville henkilöille. Säännöksen keskeinen merkitys on lisäksi antaa oikeusperuste alemman asteiselle sääntelylle, jossa pykälässä mainittujen tahojen velvoitteita on yksilöity. Valtioneuvostolle on annettu oikeus asetuksella säätää tarkemmin näiden velvoitteiden jakaantumisesta yhteisellä rakennustyömaalla.³⁷

Verohallinnon veronumero-ohjeen mukaan rakentamisella tarkoitetaan esimerkiksi kiinteistöön kohdistuvaa rakennus- ja korjaustyötä. Kiinteistönä pidetään maa-aluetta, rakennusta ja pysyvää rakennelmaa tai niiden osaa. Pysyvillä rakennelmilla tarkoitetaan esimerkiksi siltoja, laitureita, sähkö-, vesi- ja kaukolämpöverkostoja sekä televerkkoja. Rakennustyötä on sekä talonrakentaminen että maa- ja vesirakentaminen. Talonrakentamiseen kuuluu muun muassa kaikenlaisien rakennusten ja rakennelmien rakentaminen, korjausrakentaminen, perusparannus-, muutos-, laajennus-, kunnostus- ja entisöintityöt, rakennusasennustyöt (sähköasennukset, eristystyöt, LVI-asennukset, hissit, valvontaja hälytysjärjestelmät), rakentamisen viimeistelytyöt (rakennuspuusepänasennukset, lattian ja seinien päällystys, maalaus ja lasitus, rappaus), rakennuskoneiden vuokraus käyttäjiin sekä rakennusaitojen ja -telineiden pystyttäminen. Maa- ja vesirakentamiseen kuuluvat muun ohella rakennusalueen pohjatyöt, rakennusten purkaminen, rakennussiivous, kulkuyhteyksien (tiet, kadut, rautatiet, vesiväylät, lentokentät), verkostojen (vesi-, viemäri-, tietoliikenne-, kaasu-, lämpö- ja sähköverkot) ja muiden ympäristö- ja maarakenteiden rakentaminen (sillat, laiturit).³⁸

Oikeuskäytännöstä voidaan mainita vuosikirjaratkaisu KHO 2018:63, joka välillisesti sivusi veronumerolain soveltamisalan määrittelyä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli ratkaistavana kysymys siitä, oliko tilaajavastuulaki³⁹ tullut sovellettavaksi osakeyhtiön ja sopimusosapuolien välisessä alihankintasuhteessa. Asiaa oli arvioitava tilaajavastuulain 2 §:n 2 momentin rakentamistoimintaa kos-

³⁵ Ks. myös Verohallinnon ohje. Rakentamisen tiedonantovelvollisuus. 1.11.2019, Dnro VH/3877/00.01.00/2019, kohta 3.3.1 sekä Työsuojeluhallinto, rakennusalan valvonnan koordinaatioryhmä. Rakennustyö ja yhteinen rakennustyömaa. Muistio 14.5.2019.

³⁶ HE 92/2012 vp.

³⁷ Ks. laajemmin HE 59/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työturvallisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Ks. myös KKO 2008:82 ja KKO 2011:12 sekä KHO 2018:63 ja Kouvola HO 02.09.2009 879.

³⁸ Verohallinnon ohje. Veronumero ja julkinen veronumerorekisteri. 31.3.2022, Dnro VH/798/00.01.00/2022, kohta 2.4. Ks. myös Työsuojeluhallinto, rakennusalan valvonnan koordinaatioryhmä. Muistio 30.10.2014.

³⁹ Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006).

kevan erityissäännöksen perusteella, koska sopimuskumppani ei ollut toiminut alihankintasuhhteessa työnantaja-asemassa⁴⁰. Ratkaisussa viitattiin muun muassa hallituksen esitykseen HE 18/2012 vp⁴¹, jossa on todettu tilaajavastuulain 2 §:n 2 momentin määritelmän rakentamistoiminnasta vastaavan pääpiirteittäin veronumerolain ja arvonlisäverolain käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta koskevien säännösten rakennusala koskevaa määritelmää. Poikkeuksena ovat tilanteet, jossa rakennustyömaa ei täytä työturvallisuuslain 49 §:ssä tarkoitetun yhteisen työpaikan määritelmää tai rakennuttajana toimii yksityishenkilö. Veronumeroa ja käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta koskevat säännökset eivät tule sovellettaviksi työmaalla silloin, kun rakennuttajana toimii yksityishenkilö. Myöskään tilaajavastuulakia ei sovelleta yksityishenkilönä toimiviin tilaajiin. Toisaalta tilaajavastuulakia sovelletaan myös tällaisilla työmailla toimiviin aliurakoitsijoihin, kun taas veronumeroa ja käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta koskevia säännöksiä ei sovelleta. Näin ollen on mahdollista, että veronumeroa tai käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta koskevia säännöksiä ei sovelleta, mutta tilaajavastuulaki ja sen rakentamistoimintaa koskevat säännökset tulevat noudatettaviksi.⁴²

TELAKKA-ALUEELLA TYÖSKENTELYÄ KOSKEVAT EDELLYTYKSET

Työturvallisuuslain 52 c § on keskeinen säännös veronumeromenettelyn laajentamisen kannalta. Siinä ensinnäkin rajataan veronumeromenettelyn laajentamisen alueellinen ulottuvuus määrittelemällä telakka-alue. Toiseksi pykälässä säädetään veronumeroa ja tunnisteen pitämistä koskevista velvollisuuksista ja vastuista telakka-alueella työskenneltäessä. Pykälän 1 momentin mukaan telakka-alueena pidetään yhteistä työpaikkaa, jossa harjoitetaan kauppamerenkulkuun liittyvien alusten tai viranomaisalusten uudisrakennusta tai korjausta (1 kohta); sekä jossa toiseksi voidaan rakentaa tai korjata 24 metrin pituisia tai sitä pidempiä aluksia (2 kohta). Telakka-alueen määritelmä on sidottu työturvallisuuslain 49 §:ssä säädettyyn *yhteisen työpaikan* käsitteeseen, jonka mukaan yhteisenä työpaikkana pidetään työpaikkaa, jolla yksi työnantaja käyttää pääasiallista määräysvaltaa ja jolla samanaikaisesti tai peräkkäin toimii useampi kuin yksi työnantaja tai korvausta vastaan työskentelevä itsenäinen työnsuorittaja siten, että työ voi vaikuttaa toisten työntekijöiden turvallisuuteen tai terveyteen⁴³. Työpaikat, joilla toimii vain yksi työnantaja, jäävät siten määrittelyn ulkopuolelle.⁴⁴

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan telakka-alueena pidetään siis yhteistä työpaikkaa, jossa harjoitetaan kauppamerenkulkuun liittyvien alusten tai viranomaisalusten uudisrakennusta tai korjaamista. *Kauppamerenkulku* on määritelty muussa lainsäädännössä esimerkiksi väylämaksulaissa (1122/2005). Väylämaksulain 2 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan kauppamerenkululla tarkoitetaan mainitussa laissa aluksella ansiotarkoituksessa suoritettua toimintaa, kuten lastin ja matkustajien kuljettamista, hinausta, jäänmurtamista, pyyntiä tai pelastus- ja avustustoimintaa.⁴⁵ Työturvallisuus-

⁴⁰ Säännöksen mukaan rakentamisessa ja rakentamiseen liittyvässä korjaus-, hoito- ja kunnossapitotoiminnassa (*rakentamistoiminta*) tilaajavastuulakia sovelletaan rakennuttajina toimiviin tilaajiin (1 kohta), sekä sopimusketjussa kaikkiin työturvallisuuslain 49 §:ssä tarkoitetulla yhteisellä työpaikalla työsuorituksen sisältämän kokonaisuuden tilaajina toimiviin.

⁴¹ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä sekä julkisista hankinnoista annetun lain 49 §:n muuttamisesta.

⁴² Korkein hallinto-oikeus päätyi ratkaisussaan siihen, että sopimuskumppanin suorittamaa hitsausaumojen laadunvalvontatyötä oli pidettävä arvonlisäverolain 31 §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettuna rakentamiseen liittyvänä valvontatyönä. Kun otettiin huomioon tilaajavastuulain ja arvonlisäverolain käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta koskeva rakentamistoiminnan määritelmä, korkein hallinto-oikeus katsoi, että tilaajavastuulain 2 §:n 2 momentin rakentamistoiminnan erityissäännös ei soveltunut sopimuskumppanin suorittamaan rakentamiseen liittyvään valvontaan.

⁴³ Tässä on paikallaan panna merkille, että eräissä muissakin laeissa, kuten työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (44/2006), puhutaan yhteisestä työpaikasta.

⁴⁴ HE 2/2021 vp.

⁴⁵ Ks. lähemmin HE 150/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle väylämaksulaiksi, jossa korostetaan, että luettelo kauppamerenkulkuksi katsottavasta toiminnasta on esimerkinomainen, joten myös muu kuin luettelossa mainittu, mutta aluksella ansiotarkoituksessa suoritettu toiminta voidaan katsoa kauppamerenkuluksi.

lain 52 c §:ssä kaupparenkululla tarkoitetaan vastaavaa toimintaa kuin väylämaksulaissa. Kaupparenkulkuun tarkoitettujen alusten lisäksi määritelmä sisältää myös viranomaisalusten uudisrakennuksen ja korjauksen. Määritelmän ulkopuolelle jäävät pelkästään huvialuksia rakentavat tai korjaavat toimijat. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan telakka-alueen määritelmän toisena edellytyksenä on, että yhteisellä työpaikalla voidaan rakentaa tai korjata 24 metrin pituisia tai sitä pidempiä aluksia⁴⁶. Ratkaisevaa säännöksen soveltamisen näkökulmasta on se, *mahdollistavatko* telakan telakka-alueet tai muut alusten rakentamiseen ja korjaukseen tarkoitetut tilat vähintään 24 metriä pitkien alusten rakentamisen tai korjauksen. Jos telakalla ei ole mahdollista rakentaa tai korjata vähintään 24 metriä pitkiä aluksia, kysymys ei ole pykälän tarkoittamasta telakka-alueesta. Pykälässä aluksen pituudella tarkoitetaan aluksen suurinta pituutta.⁴⁷

Osa Suomen telakoista toimii *teollisuuspuistossa*, jossa toimii muitakin yrityksiä. Pykälässä tarkoitettuna telakka-alueena pidetään tällöin vain sitä osaa teollisuuspuistosta, joka on telakkatoiminnan käytössä. Tunnistekortin käyttövelvollisuus on siten voimassa ainoastaan telakan alueella. Teollisuuspuiston muiden yritysten käytössä olevilla alueilla ei ole pykälän mukaista velvollisuutta käyttää veronumeron sisältävää tunnistekorttia. Telakkayhtiön käytössä oleva alue on tavallisesti myös teollisuuspuistoissa rajattu muiden yritysten käytössä olevista alueista. Tunnistekortin käyttövelvollisuus on kuitenkin niiden teollisuuspuistossa toimivien yritysten työntekijöillä, jotka työskentelevät telakan alueella.⁴⁸

Työturvallisuuslain 52 c §:n 2 momentin mukaan, mitä lain 52 a ja 52 b §:ssä säädetään yhteistä rakennustyömaata johtavan tai valvovan rakennuttajan sekä pääurakoitsijan tai muun päätoteuttajan velvollisuuksista, sovelletaan myös asianomaisen pykälän 1 momentissa tarkoitettulla telakka-alueella pääasiallista määräysvaltaa käyttävään työnantajaan, kun kysymys on työskentelystä telakka-alueella. Vastaavasti, mitä lain 52 a ja 52 b §:ssä säädetään työnantajan velvollisuuksista, sovelletaan myös työnantajaan, jonka työntekijöitä työskentelee telakka-alueella.

Telakka-alueella pääasiallista määräysvaltaa käyttävän työnantajan on siis tekemissään sopimuksissa tai muutoin käytettävissään olevin keinoin huolehdittava siitä, että jokaisella siellä työskentelevällä on telakka-alueella liikkueensa näkyvillä henkilön yksilöivä kuvallinen tunniste. Tunnisteesta on käytävä ilmi, onko telakka-alueella työskentelevä työsuhteessa oleva työntekijä vai itsenäinen työsuorittaja. Tunnisteesta tulee olla näkyvissä veronumerolaissa tarkoitettu henkilökohtainen veronumerorekisteriin merkitty veronumero. Työntekijän tunnisteesta on lisäksi oltava työnantajan nimi. Velvollisuus käyttää kuvallista tunnistetta telakka-alueella ja tunnisteiden tietoja koskevat edellytykset ovat samat kuin yhteisellä rakennustyömaalla. Velvollisuus valvoa tunnisteiden käyttöä telakka-alueella on alueella pääasiallista määräysvaltaa käyttävällä työnantajalla. Pääasiallista määräysvaltaa käyttävänä työnantajana pidetään pykälää sovellettaessa samaa tahoa, jolle kuuluvat työturvallisuuslain 49–51 §:ssä asetetut velvollisuudet.⁴⁹ Telakka-alueella pääasiallista määräysvaltaa käyttävän työnantajan on myös pidettävä työturvallisuuden varmistamiseksi ja työturvallisuuslaissa säädettyjen velvoitteiden valvontaa varten ajantasaisista luetteloista telakka-alueella työskentelevistä työntekijöistä ja itsenäisistä työsuorittajista. Luettelosta on käytävä ilmi henkilön etu- ja sukunimi, syntymäaika ja veronumero, telakka-alueella työskentelyn alkamis- ja päättymispäivämäärä sekä työntekijän työnantajan nimi ja Y-tunnus tai sitä vastaava ulkomainen tunniste. Lisäksi luettelosta on käytävä ilmi työntekijöiden lähettämisestä annetun lain (447/2016) 8 §:ssä tarkoitettujen edustajan nimi ja yhteystiedot Suomessa.

⁴⁶ Kuriositeetin vuoksi mainittakoon, että esimerkiksi merilain (674/1994) 18 luvun 1.4 §:n mukaan kalastusaluksessa, jonka pituus on vähintään 24 metriä, on pidettävä yhdistettyä laiva- ja konepäiväkirjaa tai erillisiä laiva- ja konepäiväkirjoja. Kalastusaluksessa, jonka pituus on vähintään 15 metriä mutta alle 24 metriä, on pidettävä kalastusaluksen päiväkirjaa.

⁴⁷ HE 2/2021 vp.

⁴⁸ HE 2/2021 vp.

⁴⁹ Telakka-alueella tämä on todennäköisesti usein telakkatoiminnasta vastaava yhtiö.

Telakka-alueilla työskentelevistä henkilöistä luettelon pitämistä koskevat velvollisuudet vastaavat yleisillä rakennustyömailla voimassa olevia luettelon pitämistä koskevia velvollisuuksia.⁵⁰

Työturvallisuuslain 52 c §:n 3 momentin mukaan lain 52 a §:ssä tarkoitettua tunnistetta ei kuitenkaan tarvitse olla tilapäisesti tavaraa telakka-alueelle kuljettavalla. Säännös vastaa tältä osin yhteisiä rakennustyömaita koskevaa lain 52 a §:n 2 momentin 1 kohdan sisältöä⁵¹. Tunnistetta ei tarvitse myöskään olla aluksen tilaajan tai liikennöintiä harjoittavan yrityksen palveluksessa olevalla aluksen miehistöön kuuluvalla työntekijällä, joka työskentelee telakka-alueella aluksen käyttöönottoon liittyvissä tehtävissä. Tässä momentissa tarkoitettut henkilöt voidaan myös jättää merkitsemättä lain 52 b §:ssä tarkoitettuun luetteloon.

Suurempia aluksia koskevissa tilauksissa on tyypillistä, että aluksen tuleva miehistö tulee valmistautumaan aluksen käyttöönottoon lyhyeksi ajaksi ennen aluksen luovutusta tilaajalle. Esimerkiksi suurten matkustaja-alusten miehistön määrä voi olla merkittävä. Näiden työntekijöiden osalta harmaan talouden riski on vähäinen, eikä tarvetta veronumerorekisteröinnille siltä osin ole. Muilta osin velvollisuus pitää kuvallista tunnistetta koskee kaikkia telakka-alueella työskenteleviä työsuhteessa olevia työntekijöitä ja itsenäisiä työsuorittajia. Myös luettelon pitämistä koskeva velvollisuus koskee edellä mainituin poikkeuksin kaikkia telakka-alueella työskenteleviä henkilöitä. Velvollisuus koskee myös lyhytaikaisia työtehtäviä. Velvollisuus on tältä osin yhteneväinen sen kanssa, mitä tunnisteiden käyttämisestä säädetään yhteisillä rakennustyömailla. Myös siellä yksittäisten lyhytaikaisten työtehtävien suorittaminen edellyttää veronumerorekisteröintiä ja kuvallisen tunnisteiden käyttämistä.⁵²

Työturvallisuuslain 52 c §:n 3 momentin mukaan lain 52 b §:ssä tarkoitettujen luettelon kutakin kalenterivuotta koskevat tiedot on säilytettävä kuusi vuotta kalenterivuoden päättymistä seuraavan vuoden alusta. Luettelon tietojen säilyttämisaikojen laskeminen poikkeaa siten jonkin verran siitä, mitä säilyttämisaikasta säädetään yhteisillä rakennustyömailla työturvallisuuslain 52 b §:n 4 momentissa. Yhteisillä rakennustyömailla luettelo on näet säilytettävä kuusi vuotta sen vuoden päättymisestä, jona työmaa valmistui.⁵³

REKISTERINPITÄJÄ JA VERONUMERON ANTAMINEN JA KÄSITTELY

Verohallinto toimii veronumerorekisterin rekisterinpitäjänä. (veronumerolain 2.1 §) Tietosuojaasetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjästä voidaan säätää jäsenvaltion lainsäädännössä. Sääntely täsmentää Verohallinnon asemaa ja tehtäviä, kun veronumerorekisterin käyttötarkoitus on laajentunut.⁵⁴ Rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, ettei vanhentuneita henkilötietoja käsitellä. Rekisterinpitäjän on ilman aiheetonta viivytystä oma-aloitteisesti tai rekisteröidyn vaatimuksesta oikaistava, poistettava tai täydennettävä rekisterissä oleva, käsittelyn tarkoituksen kannalta virheellinen, tarpeeton, puutteellinen tai vanhentunut henkilötieto. Verohallinto voi siten myös oma-aloitteisesti poistaa henkilöä koskevat vanhentuneet tiedot veronumerorekisteristä.⁵⁵

Verohallinnon tietokantaan voidaan tallettaa jokaiselle Verohallinnon tietojärjestelmään rekisteröidylle luonnolliselle henkilölle hänet yksilöivä 12 numerosta muodostettava tunnus eli *veronumero*, joka on pysyvä. (veronumerolain 2.2 §) Säännös vastaa aikaisemmin voimassa olleen veronumerolain 2 §:n 1 momenttia⁵⁶. Kysymys on henkilötunnuksen tapaan yksilöllisestä tunnuksesta, eikä sen perusteella ole mahdollista laskea tai päätellä henkilön henkilötunnusta. Pysyvyydellä varmistetaan se,

⁵⁰ HE 2/2021 vp.

⁵¹ HE 2/2021 vp.

⁵² HE 2/2021 vp.

⁵³ HE 2/2021 vp.

⁵⁴ HE 2/2021 vp.

⁵⁵ HE 58/2011 vp.

⁵⁶ HE 2/2021 vp.

että henkilön veronumero ei muutu, jos häntä koskevat tiedot veronumerorekisteristä poistamisen jälkeen uudestaan merkitään veronumerorekisteriin.⁵⁷ Verohallinto voi antaa tiedon veronumerosta tulostamalla sen verokorttiin, ennakkoverolippuun, lähdeverokorttiin tai muuhun asiakirjaan veronumerorekisteriin merkitsemistä tai 1 §:n 3 momentissa tarkoitettuun tunnisteeseen merkitsemistä varten. (veronumerolain 2.3 §) Säännös vastaa aikaisemmin voimassa olleen veronumerolain 2 §:n 2 momenttia⁵⁸.

VERONUMEROREKISTERIN KÄYTTÖTARKOITUS

Veronumerorekisterin käyttötarkoituksena on rakennusallalla ja laivanrakennusallalla toimivien henkilöiden henkilötunnisteen oikeellisuuden valvonta sekä työnantajan, työntekijän ja itsenäisen työsuorittajan verotukseen liittyvien velvollisuuksien valvonta. (veronumerolain 3 §) Säännös vastaa pääosin aikaisemmin voimassa olleen veronumerolain 3 §:ää, mutta pykälän sisältöön on tehty veronumeromenettelyn laajentamiseen liittyvät välttämättömät muutokset⁵⁹. Näin esimerkiksi työmaan muut työntekijät ja työnantajat voivat tarkistaa, että työmaalla työskentelevän henkilön tunniste-kortissa oleva nimi vastaa Verohallinnon rekisterissä olevia tietoja⁶⁰. Samalla on syytä korostaa, että veronumeron ainoa käyttö liittyy rakennus- ja laivanrakennusalan henkilötunnisteisiin, eikä sillä ole muutoin mitään oikeuksia tai velvollisuuksia luovia vaikutuksia. Veronumero ei anna mitään uutta tietoa henkilöstä, jolle se on annettu, sen ilmeisen tosiseikan lisäksi, että kyseisellä henkilöllä on suomalainen henkilötunnus ja että hän on lainsäädännön mukaisesti Verohallinnon rekisterissä.⁶¹

Rekisterin tietoja voidaan käyttää myös työntekijöiden ja työnantajien verotukseen liittyvien velvollisuuksien valvomiseen. Jos esimerkiksi työmaalla toimiva yritys, joka epäilee kilpailijayritystä pimeään työvoiman käytöstä, ilmoittaa Verohallinnolle omia havaintojaan kilpailijayrityksen työntekijöiden työskentelystä työmaalla identifioiden työntekijät veronumeroa käyttäen, Verohallinto voi esimerkiksi verotarkastuksen tai arvioverotuksen valmistelemiseksi tarkistaa veronumeron perusteella henkilön henkilöllisyyden.⁶²

Vanhan veronumerolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 58/2011 vp korostetaan myös, että avoin kontrollimahdollisuus vähentää olennaisesti tarvetta viranomaisvalvontaan ja mahdollistaa niukkojen resurssien tarkoituksenmukaisemman käytön. Kontrollimahdollisuudella arvioidaan olevan myös merkittävä ennaltaehkäisevä vaikutus. Jokainen voi näet saada yleisen tietoverkon välityksellä rakennusalan veronumerorekisterin julkisesta tietopalvelusta henkilön nimen ja veronumeron perusteella tiedon siitä, onko palvelun käyttäjän yksilöimä henkilö ja veronumero merkitty veronumerorekisteriin. Toisaalta Harmaan talouden selvitysyksikön selvityksessä 18/2014 todettiin, että veronumerojärjestelmän valvontaan olisi saatava lisää voimavaroja. Etenkin ulkomaalaisten veronumerot olivat työllistäneet valvontaviranomaisia paljon.⁶³

⁵⁷ HE 58/2011 vp.

⁵⁸ HE 2/2021 vp. Ks. myös Verohallinnon ohje. Veronumero ja julkinen veronumerorekisteri. 31.3.2022, Dnro VH/798/00.01.00/2022, kohta 3.

⁵⁹ HE 2/2021 vp.

⁶⁰ HE 58/2011 vp.

⁶¹ HE 58/2011 vp.

⁶² HE 58/2011 vp.

⁶³ Ks. lähemmin Harmaan talouden selvitysyksikön selvitys 18/2014. Selvitys harmaan talouden torjunnan resursseista ja vaikutuksista.

VERONUMEROREKISTERIIN MERKITTÄVÄT HENKILÖT JA TALLETETTAVAT TIEDOT

Veronumerorekisteriin merkitään työturvallisuuslaissa tarkoitetulla yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevät työsuhteessa olevat työntekijät ja itsenäiset työnsuorittajat. Veronumerorekisteriin merkitään myös työsuhteessa olevat työntekijät ja itsenäiset työnsuorittajat, jotka työskentelevät työturvallisuuslain 52 c §:ssä tarkoitetulla telakka-alueella. (veronumerolain 4 §) Aikaisemmin voimassa olleessa veronumerolaissa ei ollut erillistä säännöstä veronumerorekisteriin merkittävistä henkilöistä⁶⁴.

Veronumerorekisteriin merkitään henkilön nimi ja suomalainen henkilötunnus, hänelle Verohallinnon tietojärjestelmään talletettu veronumero sekä tieto siitä, työskenteleekö henkilö rakennus- vai laivanrakennusalalla. Veronumerorekisteriin merkitään lisäksi rekisteröinnin päättymispäivä laivanrakennusalalla. (veronumerolain 5.1 §)⁶⁵ Henkilötunnuksen käsittely veronumerorekisterissä perustuu tietosuoja-lain 29 §:n 1 momentin 1 kohtaan, joka mahdollistaa henkilötunnuksen käsittelyn laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi silloin, kun rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää. Veronumeron antaminen edellyttää suomalaista henkilötunnusta. Veronumerorekisteriin ei merkitä yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja. Jos työntekijä työskentelee sekä yhteisellä rakennustyömaalla että telakka-alueella, Verohallinto merkitsee työntekijän veronumerorekisteriin kummallakin alalla työskenteleväksi.⁶⁶

Laivanrakennusalalla toimiviin henkilöihin ei liity yhteisen rakennustyömaan päätoteuttajan velvollisuutta antaa VML 15 b §:ssä säädettyä työntekijäilmoitusta. Lisäksi rakennus- ja laivanrakennusalalla toimivia henkilöitä koskevat toisistaan poikkeavat säännökset veronumerorekisteristä poistamisen menettelystä. Verohallinnon ja rekisteristä poistamista koskevan menettelyn turvaamiseksi veronumerorekisterissä tuleekin sen vuoksi olla tieto siitä, onko henkilö merkitty rekisteriin rakennusalalla vai laivanrakennusalalla työskentelevänä.⁶⁷

Verohallinto merkitsee 1 momentissa tarkoitetut tiedot veronumerorekisteriin:

1. työntekijän tai työturvallisuuslain 52 a §:ssä tarkoitetun yhteisellä rakennustyömaalla pidettävän tunnisteen antavan työmaan päätoteuttajan tai työturvallisuuslain 52 c §:ssä tarkoitetun telakka-alueella pääasiallista määräysvaltaa käyttävän työnantajan pyynnöstä;
2. rekisteriin merkittävän henkilön omasta pyynnöstä;
3. oma-aloitteisesti. (veronumerolain 5.2 §)⁶⁸

Verohallinto voi tehdä oma-aloitteisesti merkinnät rekisteriin esimerkiksi tilanteessa, jossa ulkomaa-lainen Suomeen työskentelemään saapuva henkilö ei ole tietoinen Suomen lainsäädännön vaatimuk-sista. Verohallinto voi saada perusteen oma-aloitteiseen rekisterimerkintään myös myöhemmin to-teutettavan kuukausi-ilmoitusmenettelyn yhteydessä, jos päätoteuttajan ilmoittamilta tiedoilta ilme-nee, että työmaalla on työskennellyt henkilö, jota ei jostain syystä ole merkitty rekisteriin.⁶⁹

Käytännössä veronumero saatetaan työnantajan tietoon useimmissa tapauksissa verotietolain 17 §:n mukaisesti sähköisesti suorasiirtona Verohallinnolta. Sille vaihtoehtoisen menettelyn mahdollistaa veronumeron merkitseminen työntekijän verokorttiin, jolta työnantaja voi siirtää tiedon tunnistekor-tille. Jos tunnistekortin antaa muu kuin työnantaja, työnantajan tai työntekijän on toimitettava tieto

⁶⁴ HE 2/2021 vp.

⁶⁵ Pykälä sisältää aikaisemmin voimassa olleen veronumerolain 4 §:ään sisältyvät säännökset, minkä lisäksi siihen on tehty veronumeromenettelyn laajentamisesta johtuvia täsmennyksiä ja täydennyksiä, HE 2/2021 vp.

⁶⁶ HE 2/2021 vp.

⁶⁷ HE 2/2021 vp. Ks. myös VaVM 5/2021 vp.

⁶⁸ Momentin 2 ja 3 kohdat vastaavat aikaisemmin voimassa olleen veronumerolain 4 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohtia, HE 2/2021 vp.

⁶⁹ HE 58/2011 vp.

veronumerosta tunnustekortin antajalle. Itsenäinen työsuorittaja saa samoin tiedon veronumerostaan verokortilta, joka elinkeinonharjoittajalle toimitetaan silloinkin, kun hän ei ole palkkatyössä.⁷⁰

TIETOJEN ANTAMINEN VERONUMEROREKISTERISTÄ

Jokaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada yleisen tietoverkon välityksellä veronumerorekisterin julkisesta tietopalvelusta henkilön nimen ja veronumeron perusteella tieto siitä, onko palvelun käyttäjän yksilöimä henkilö ja veronumero merkitty veronumerorekisteriin ja onko henkilö merkitty rekisteriin rakennusosalalla vai laivanrakennusosalalla työskentelevänä sekä tieto siitä, mikä on rekisteröinnin päättymisajankohta laivanrakennusosalalla. (veronumerolain 6 §)⁷¹ Pykälä vastaa pääosin aikaisemmin voimassa olleen veronumerolain 5 §:ää, mutta pykälässä lueltuihin julkisiin tietoihin lisättiin tieto henkilön työskentelyalasta sekä tieto rekisteröinnin päättymisajankohdasta laivanrakennusosalalla⁷².

Tiedon tarkistajan, jolla on ollut tilaisuus nähdä tunnustekortti, täytyy jo tuon havainnon perusteella tietää, että kyseessä on esimerkiksi rakennustyömaalla työskentelevä henkilö. Käytännössä veronumeron tarkistaminen on mahdollista työmaalla tehtyjen havaintojen perusteella ja siten lähinnä niille, joilla on pääsy työmaalle. Palvelulla ei kuitenkaan ole mahdollista selvittää tiedossa olevan henkilön henkilötunnusta tai sitä, minkä nimiselle henkilölle tietty henkilötunnus kuuluu. Jos tietopalvelu ilmoittaa, että henkilön nimi ja veronumero eivät vastaa Verohallinnon rekisterissä olevia tietoja, syytä voi olla se, että nimi tai veronumero on syötetty väärin tai muodossa, joka ei vastaa Verohallinnon rekisteritietoja. Tämä selviää kirjoittamalla tiedot siinä muodossa, joka ilmenee Verohallinnon asiakkaalle antamasta asiakirjasta. Vaihtoehtoinen syy sille, että tiedot eivät täsmää, voi olla lähinnä se, että asiakirja on väärennetty. Tietojen tarkistamisen epäonnistuessa henkilölle ei ole annettava tunnustekorttia ja hänet tulee ohjata asioimaan Verohallinnon toimipisteessä.⁷³

TIETOJEN SÄILYTYSAIKA JA TIETOJEN POISTAMINEN VERONUMEROREKISTERISTÄ

Yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevää rekisteröityä koskevat tiedot poistetaan veronumerorekisteristä hänen *omasta pyynnöstään* hänen esitettyään selvityksen siitä, että hän ei enää toimi rakennusosalalla. (veronumerolain 7.1 §) Tällaisena selvityksenä tulee kysymykseen esimerkiksi selvitys siirtymisestä muulla toimialalla toimivan yrityksen palvelukseen. Rekisteristä poistaminen ei sen sijaan voi tulla kysymykseen työnantajan tai muun henkilön rekisteröintiä alun perin pyytäneen pyynnöstä. Vaikka henkilötunnisteet, joille veronumero merkitään, ovat työnantajakohtaisia, veronumero on kuitenkin henkilökohtainen ja sillä on merkitystä ennen kaikkea työntekijälle itselleen. Työnantajalle tai muulle rekisteröintiä pyytäneelle ei tämän vuoksi ole perusteltua antaa oikeutta pyytää henkilöä koskevien tietojen poistamista veronumerorekisteristä. Vain työntekijällä itsellään on edellytykset arvioida sitä, onko veronumero hänelle esimerkiksi työsuhteen päättymisen jälkeen edelleen tarpeen.⁷⁴

Verohallinto poistaa *viran puolesta* yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevää rekisteröityä koskevat tiedot tai rakennusosalalla työskentelyä koskevan merkinnän veronumerorekisteristä, jos rekiste-

⁷⁰ HE 58/2011 vp, jossa käydään tarkemmin läpi menettelyä, kun Suomeen saapuu työskentelemään ulkomaa-

⁷¹ [https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-](https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/ulkomailta_suomeen/toihin_suomeen/rakennusty%c3%b6maalle/veronumerorekister/)

[veroilmoitus/ulkomailta_suomeen/toihin_suomeen/rakennusty%c3%b6maalle/veronumerorekister/.](https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/ulkomailta_suomeen/toihin_suomeen/rakennusty%c3%b6maalle/veronumerorekister/)

⁷² HE 2/2021 vp.

⁷³ HE 58/2011 vp.

⁷⁴ HE 58/2011 vp.

röidystä ei ole annettu VML 15 b §:ssä tarkoitettuja tietoja viimeisen kahden vuoden aikana. (veronumerolain 7.2 §)

Telakka-alueella työskentelevä henkilö merkitään veronumerorekisteriin kolmen vuoden määräajaksi. Verohallinto poistaa viran puolesta telakka-alueella työskentelevää rekisteröityä koskevat tiedot veronumerorekisteristä määräajan päätyttyä, jos rekisteröity, työnantaja tai telakka-alueella pääasiallista määräysvaltaa käyttävä työnantaja ei ole uusinnut rekisterimerkintää lain 5 §:n mukaisesti. Telakka-alueella työskentelevää rekisteröityä koskevat tiedot poistetaan veronumerorekisteristä myös hänen omasta pyynnöstään hänen esitettyään selvityksen siitä, että hän ei enää toimi laivanrakennusalalla. (veronumerolain 7.3 §)

Erillinen säännös telakka-alueella työskentelevän henkilön rekisterimerkinnän poistamisesta on tarpeen, koska telakka-alueella työskentelevistä ei anneta VML 15 b §:ssä tarkoitettuja työntekijätietoja. Verohallinto ei siten voi poistaa telakalla työskentelevää veronumerorekisteristä työntekijäilmoitusten puuttumisen perusteella. Henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet tietosuojasetuksessa sisältävät säilytyksen rajoittamista koskevan vaatimuksen siitä, että henkilötietoja saa säilyttää vain niin kauan, kun ne ovat tarpeen henkilötietojen käyttötarkoituksen kannalta. Laivanrakennusalalla työskentelyä koskeva rekisterimerkintä ei voi olla pysyvä. Pelkkää rekisteröidyn tahdonilmaisuuksiin perustuvaa rekisteristä poistamista ei voida pitää tietosuojasetuksen kannalta riittävänä, koska rekisterinpitäjällä on velvollisuus huolehtia, että rekisterissä ei ole tarpeettomia henkilötietoja. Velvollisuuden täyttäminen on toteutettu säätämällä rekisterimerkintä määräajaiseksi huomioon ottaen sekä rekisterin valvonnalliseen käyttötarkoitukseen että rekisteröidyn oikeusturvaan liittyvät näkökohdat. Veronumerorekisterimerkinnän määräaika ei saa olla toisaalta liian lyhyt, jotta sen uusiminen ei aiheuta tarpeetonta hallinnollista taakkaa rekisteröidyille, heidän työnantajilleen tai pääasiallista määräysvaltaa telakka-alueella käyttävälle työnantajalle.⁷⁵

Rekisteristä poistamisesta tai työskentelyalaa koskevan merkinnän poistamisesta ei lähetetä erillistä ilmoitusta rekisteröidylle tai sille, jonka pyynnöstä tiedot on merkitty rekisteriin. (veronumerolain 7.4 §) Rakennusalan osalta säännös vastaa jo aikaisempaa menettelyä, minkä ohella laivanrakennusalalla työskenteleväksi merkitylle henkilölle ei myöskään lähetetä erillistä ilmoitusta rekisteristä poistamisesta kolmen vuoden määräajan umpeuduttua. Jos henkilö on merkitty veronumerorekisteriin sekä rakennusalalla että laivanrakennusalalla työskentelevänä, mahdollinen rekisteristä poistaminen tapahtuu alakohtaisesti. Esimerkiksi, jos tällainen molemmilla aloilla työskenteleväksi merkitty työntekijä lopettaa työskentelynsä telakka-alueella, mutta jatkaa työskentelyä yhteisellä rakennustyömaalla, hänen laivanrakennusalalla työskentelyä koskeva rekisterimerkintänsä voidaan poistaa pykälän 3 momentissa tarkoitettulla tavalla. Laivanrakennusalaa koskevan merkinnän poistamisella ei ole vaikutusta hänen rakennusalalla työskentelyä koskevaan merkintään veronumerorekisterissä. Tällöin työntekijän rakennusalalla työskentelyä koskeva rekisterimerkintä jää siten normaalisti voimaan.⁷⁶

TYÖTURVALLISUUSRIKKOMUS HENKILÖTUNNISTEeseen LIITTYVÄN LAIMINLYÖNNIN JOHDOSTA

Työturvallisuuslain 63 §:ssä säädetään työturvallisuusrikkomuksesta. Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan rikkomuksesta tuomitaan lain 52 a tai 52 c §:ssä tarkoitettu henkilö, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö huolehtia tekemissään sopimuksissa tai muutoin käytettävissään olevin keinoin yhteisellä rakennustyömaalla tai telakka-alueella työskentelevän henkilön tunnistetta koskevasta mainituissa pykälissä säädetystä velvollisuudesta. Momentin 3 kohdan mukaan rikkomuksesta tuomitaan myös se, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö lain 52 b §:ssä tarkoitettua luetelon pitämisen tai säilyttämisen. Momentin 4 kohdan mukaan rikkomuksesta tuomitaan sekin, joka

⁷⁵ HE 2/2021 vp.

⁷⁶ HE 2/2021 vp.

tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö antaa 52 b §:ssä mainittuja tietoja mainitussa pykälässä tarkoitettua luettelon pitämistä varten tai antaa ne olennaisesti virheellisinä tai puutteellisinä. Lisäksi momentin 5 kohdan mukaan rikkomuksesta tuomitaan itsenäinen työsuorittaja, joka yhteisellä rakennustyömaalla tai telakka-alueella laiminlyö 52 a ja 52 c §:ssä tarkoitettua tunnisteen näkyvillä pitämisen työmaalla tai telakka-alueella liikkueensa.⁷⁷ Työturvallisuusrikkomuksesta tuomitaan sakkoon.

Arvioitaessa *syyksiluettavuutta* oikeudellisena perustana on rikoslain (39/1889, RL) 3 luvun 5 §:n säännös, jonka mukaan rangaistusvastuun edellytyksenä on tahallisuus tai tuottamus. Pykälän 2 momentin mukaan rikoslaisissa tarkoitettu teko on vain tahallisen rangaistava, jollei toisin säädetä. RL 3 luvun 7 §:ssä säädetään tuottamuksesta. Sen mukaan tekijän menettely on huolimaton, jos hän rikkoo olosuhteiden edellyttämää ja häneltä vaadittavaa huolellisuusvelvollisuutta, vaikka hän olisi kyennyt sitä noudattamaan. Tässä yhteydessä on hyvä huomata, että syyksiluettavuus ei edellytä törkeää huolimattomuutta, vaan pelkkä huolimattomuus riittää rangaistusvastuun ylittymiseen.⁷⁸

Toisaalta veronumerolain uudistamiseen johtaneen hallituksen esityksen HE 2/2021 vp mukaan kyseessä ei ole työturvallisuusrikkomus silloin, kun veronumerorekisteriin merkityn veronumeron puuttuminen kuvallisesta tunnistuksesta johtuu *pakottavista olosuhteista*. Edellytyksenä kuitenkin on, että veronumerorekisteröinti tapahtuu välittömästi esteen poistuttua. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun alustilauksen viimeistelyvaiheessa tarvitaan kiireellisesti erityisasiantuntijoita aluksen käyttöönottoja varten, jotta voidaan estää laivanrakennusprojektin viivästyminen, eikä asiantuntijoiden saapumiseen ole voitu varautua etukäteen. Silloin, kun kyse on pakottavasta olosuhteesta ja työskentely rakennustyömaalla tai telakka-alueella on niin lyhytaikaista, että veronumeron saaminen ja merkitseminen veronumerorekisteriin ei ole mahdollista ennen työskentelyn päättymistä, veronumeroa ja sen merkitsemistä veronumerorekisteriin ei tarvitse hakea jälkikäteen, jos työn tekijä on jo poistunut Suomesta. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun työ ajoittuu viikonloppuun eikä verotoimisto ole auki.⁷⁹

Työturvallisuusrikkomuksen rangaistuksena tulee kysymykseen *sakkorangaistus*. Näin ollen RL 2 a luvun 1 §:n 1 momentin mukaan sakko tuomitaan päiväsakkoina, joiden vähimmäismäärä on yksi ja enimmäismäärä 120.⁸⁰ RL 2 a luvun 2 §:n 2 momentin mukaan kohtuullisena päiväsakon rahamääränä on pidettävä yhtä kuudeskymmenesosaa sakotettavan keskimääräisestä kuukausitulosta, josta on vähennetty valtioneuvoston asetuksella määriteltävät verot ja maksut sekä kiinteä peruskulutusvähenys. Sakotettavan elatusvelvollisuus voi alentaa päiväsakkoa. RL 2 a luvun 3 §:n 1 momentin mukaan sakon kokonaisrahamaäärä on pääsääntöisesti päiväsakkojen lukumäärä kerrottuna päiväsakon rahamäärällä. Lisäksi luvun 4 §:n mukaan sakkoon tuomitulle, jolta sakkoa ei ole saatu perityksi, on maksamatta olevan sakon sijasta määrättävä muuntorangaistuksena vankeutta.

PÄÄTTEEKSI

Veronumeromenettely ei yksin mahdollista tehokasta harmaan talouden valvontaa. Sen lisäksi rakennustyömailla on otettu käyttöön esimerkiksi työntekijöitä ja rakennusurakoita koskeva ilmoittamismenettely, joka oli sen voimaantullessa toisaalta jo vapaaehtoisena käytössä osassa lähinnä raken-

⁷⁷ Nykymuodossaan työturvallisuuslain 63.2 § on tullut voimaan 1.7.2022.

⁷⁸ Ks. laajemmin Määttä, Kalle. Rikkomus ja rangaistus – Mietteitä rikkomuksia koskevasta oikeustilasta ja sen kehittämistarpeista. Edilex-sarja 2021/16.

⁷⁹ Ks. myös Verohallinnon ohje. Veronumero ja julkinen veronumerorekisteri. 31.3.2022, Dnro VH/798/00.01.00/2022, kohta 2.3.

⁸⁰ Toisaalta pykälän 3 momentin mukaan sakkorangaistukselle voidaan erityisestä syystä lailla säätää erityinen vähimmäis- tai enimmäismäärä 1 momentissa säädettyissä rajoissa.

nusteollisuuden työnantajajärjestön jäsenyrityksistä.⁸¹ Verohallinto saa tällä tavoin tietoa rakennusalan työntekijöistä ja urakkasuorituksista.⁸² Työmaan päätoteuttaja ilmoittaa Verohallinnolle kuukausittain verovalvontaa varten tarpeelliset tiedot työmailla työskentelevistä työntekijöistä. Rakentamispalvelujen tilaajalla puolestaan on velvollisuus ilmoittaa Verohallinnolle verovalvontaa varten tarpeelliset alihankkijaa ja tilaajan alihankkijalle maksamia maksuja koskevat tiedot. Hallituksen esityksessä HE 92/2012 vp tähdennettiin, että ilmoittamismenettelyllä kerättäviä tietoja voidaan hyödyntää mahdollisimman reaaliaikaisessa verovalvonnassa. Vertailutieto antaa tietoa rakennusyhtiön toiminnasta ja edesauttaa kokonaiskuvan luomisessa yrityksestä ja sen työntekijöistä. Vertailutietoja hyödyntäen voidaan vähentää harmaasta taloudesta johtuvia veromenetyksiä, estää pimeän työvoiman käyttöä ja harmaan talouden yritysten toimintaa. Vertailutietojen avulla saadaan täsmällistä ja oikeaa tietoa myös ulkomaisista yrityksistä ja työntekijöistä sekä heidän toiminnastaan Suomessa. Tietojen avulla voidaan käsitellä, arvioida ja määritellä asiakkaiden verotusstatusta; kiinteän toimipaikan muodostumista, yleistä ja rajoitettua verovelvollisuutta sekä rekisteröintitarvetta arvonlisäverovelvollisten rekisteriin ja ennakkoperintärekisteriin. Vertailutietojen hyödyntäminen sekä reaaliaikaisten työmenetelmien kehittäminen luovat mahdollisuuden hyödyntää laajaa keinovalikoimaa, jolla voidaan vaikuttaa harmaata taloutta ja veroriskiä pienentävästi.⁸³ Harmaan talouden torjuntakeinot rakennusalalla eivät tyhjenny edellä mainittuun. Tässä on paikallaan ottaa huomioon esimerkiksi myös arvonlisäverolain (1501/1993, AVL) 8 c §, jossa säädetään rakentamispalvelujen käännetystä arvonlisäverovelvollisuudesta⁸⁴.

Toinen tärkeä näkökulma on se, että lakisäätisellem veronumeromenettelylle voidaan nähdä olevan ja onkin *markkinaperusteisia toteuttamisvaihtoehtoja*. Tässä voidaan mainita *Raksavahti*, joka on ollut rakennusalalle räätälöity tuntikirjauspalvelu, jolla on voitu hoitaa työmaan työajanseuranta, kulunvalvonta sekä veronumeroseuranta. Raksavahti on ollut selainpohjainen palvelu, jonka avulla on kirjattu tuntimäärä työmaalla koskettamalla Valtti-kortilla leimauslaitetta tai älypuhelinlaite. Rajapintojensa avulla Raksavahti on keskustellut reaaliaikaisesti tilaajavastuu.fi-palvelun kautta Verohallinnon tietojärjestelmien kanssa. Ilmoitusvelvollisuus on hoitunut näin ollen täysin automaattisesti työntekijöiden tekemien leimausten perusteella.⁸⁵ *Työmaakortit.fi* on puolestaan erikoistunut rakennustyömailla vaadittujen kuvallisten veronumerokorttien valmistukseen. Tilauksen voi tehdä nettipohjaisessa tilausjärjestelmässä, tai työmaakortin voi saada myös paikan päältä mukaan. Ominaisuuksiltaan työmaakortit ovat muovisia, luottokorttikokoisia kortteja.⁸⁶

Mikään lainsäädäntö ei tule koskaan valmiiksi, ei myöskään veronumerolaki. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että valtiovarainvaliokunnan mietinnössä VaVM 5/2021 vp puollettiin veronumeromenettelyn laajentamista myös muille toimialoille kuin telakoille. Valiokunta viittasi tältä osin hallitusohjelman tavoitteisiin ja siihen, että hallitusohjelman mukaan veronumeron käyttöönoton tarvetta ja edellytyksiä kartoitetaan muille riskialoille, kuten matkailu- ja ravintola-alalle. Hallituksen esityksen HE 2/2021 vp mukaan veronumeromenettelyn laajentamista koskevia aikaisempia selvityksiä on tarkoitus päivittää hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti muiden toimialojen osalta. Samassa yhteydessä on tarkoitus kartoittaa mahdollisia muille toimialoille paremmin soveltuvia veronumeromenet-

⁸¹ HE 92/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi verotusmenettelystä annetun lain ja työturvallisuuslain muuttamisesta. Ks. myös Verohallinnon ohje. Rakentamisen tiedonantovelvollisuus. 1.11.2019, Dnro VH/3877/00.01.00/2019.

⁸² Tämä tapaus kuvastaa siitä, että harmaan talouden torjunnassa tarvitaan laajempaa toimenpidekokonaisuutta, yksi keino on auttamatta riittämätön keino.

⁸³ HE 92/2012 vp. Lain muutos tuli tältä osin voimaan 1.7.2014. Ks. myös Hakapää, Sari. Haasteena harmaan talouden vähentäminen – Rakentamisen tiedonantovelvollisuudet välineenä. Verotus 5/2014, s. 546–549.

⁸⁴ Ks. lähemmin esimerkiksi Verohallinnon ohje. Rakennusalan käännetty arvonlisäverovelvollisuus. 7.10.2020, Dnro VH/6003/00.01.00/2020.

⁸⁵ www.raksavahti.fi.

⁸⁶ www.tyomaakortit.fi.

telyn malleja valvonnan tehostamiseksi.⁸⁷ Tässä yhteydessä on jo aikaisemmin mainittu esimerkiksi ravintolatyöntekijät, siivoojat sekä kuljetus- ja logistiikka-alan ja kiinteistöhuollon työntekijät. Uudistusta on motivoitu paitsi näiden alojen työvoimavaltaisuudella myös Verohallinnon arviolla siitä, että veronumeron vaatiminen on vähentänyt rakennustyömaiden harmaata taloutta ja lisännyt valtion verotuloja.⁸⁸

Samalla on syytä huomata, että lainsäädännön muutokset eivät aina ole radikaaleja, vaan uudistuksia leimaa ns. *jatkuvuusperiaate*. Uudistuksessa hyödynnetään tällöin mahdollisimman pitkälle aikaisemmin voimassa ollutta oikeustilaa. Hyvä esimerkki tästä on se, että lain muutoksen johdosta rakennus-alalla työskentelevän henkilön veronumeromenettelyyn ei tullut muutoksia. Toisaalta uuden laivanrakennusalaan koskevan veronumeromenettelyn mallina oli pitkälle rakennusala, josta se poikkesi lähinnä kahdessa yksityiskohdassa. Lisäksi veronumerolain uudistus sisälsi lakitekniisiä tarkistuksia, kuten pykälänumerointien ja lain nimikkeen hienosäätöä. Edellä mainitut näkökohdat heijastuvat puolestaan siihen, että uudistuneen lain tulkinnassa voidaan pitkälti hyödyntää vanhan veronumerolain aikana muodostunutta verotus- ja oikeuskäytäntöä.

⁸⁷ Valtiovarainvaliokunta toi esille mietinnössään VaVM 6/2013 vp, että työntekijälle ei asetettu velvollisuutta huolehtia tunnistekortissaan olevien tietojen oikeellisuudesta. Mahdollisuus rikemaksun määräämiseen oli ollut valtiovarainministeriön lausunnon mukaan esillä asian valmistelun yhteydessä, mutta siitä luovuttiin toistaiseksi. Kysymys edellytti ministeriön mukaan laajempaa jatkovalmistelua ja menettelyn tarpeellisuuden arviointia. Tähän on mahdollisuus, kun veronumeromenettelyn toimivuudesta on saatu riittävästi kokemusta. Myöskään työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ei pitänyt muutosta tässä yhteydessä mahdollisena, koska se olisi edellyttänyt työntekijän ja työnantajan välisen suhteen kokonaisvaltaista uudelleenarviointia. Valtiovarainvaliokunnankaan mukaan kysymystä ei ollut perusteita arvioida tuolloin enemmälti. Valiokunta uudisti kuitenkin aiemman käsityksensä ja kiirehti asian avointa arviointia heti seuraavassa sopivassa yhteydessä.

⁸⁸ Yle uutiset, kotimaa. Harmaa talous kuriin – tarjoilijoille ja siivoojille veronumero ja nimi rintaan? 25.9.2013.