

Verohallinto / Harmaan talouden selvitysyksikkö
PL 325
00052 VERO

LAUSUNTO
2018/025
SM1814899
00.00.01.00.00
SMDno-2016-1584

15.6.2018

Sisäministeriölle

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausumapyyntö

Sisäministeriö on pyytänyt Verohallinnolta lausumaa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Lausuma

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö (myöhemmin "selvitysyksikkö") lausuu esityksestä harmaan talouden torjunnan näkökulmasta ja

- *kannattaa esityksessä ehdotettua velvoitteidenhoitoselvityksen käyttämättömyyttä oleskelulupa-asioissa;*
- *toteaa, että ulkomaalaisista näyttäisi puuttuvan nimenomaiset säännökset, joiden perusteella viranomaisella olisi velvoitteidenhoitoselvityksen edellyttämä tarve saada julkisten velvoitteiden hoitamista koskeva kokonaiskuvatieto sekä*
- *toteaa, että esityksestä puuttuvat säännökset, joilla mahdollistettaisiin yritysten ja yhteisöjen salassa pidettävien tietojen saanti oleskelulupa-asioihin.*

Perustelut

Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttö oleskelulupavalvonnassa

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontatehtävien hoitamista tukemaan voitaisiin jatkossa käyttää Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön laatimia velvoitteidenhoitoselvityksiä.

Selvitysyksikön näkemyksen mukaan ehdotus toteuttaa hyvin valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi 2016-2020 (28.4.2016) esitettyjä kärkihankkeiden tavoitteita, kuten harmaan talouden torjunnan edellytysten parantamista ja harmaan talouden

toimijoiden tunnistamisen helpottamista viranomaisten välistä tietojenvaihtoa kehittämällä myös digitalisaation keinoin.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian perusteella laaditussa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmassa vuosille 2016–2020 (7.6.2016) todetaan (kohta 3.1), että viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien harmaan talouden ja talousrikosten torjuntatoimenpiteiden tehokkuuden ensisijainen edellytys on pystyä perustehtäviään hoitaessaan tunnistamaan asiakkaistaan harmaan talouden toimijat. Viranomaisten lakisääteiseen tehtävään liittyvä velvollisuus tutkia asiakkaiden julkisten velvoitteiden hoitamista esimerkiksi lupien ja tukien myöntämisen yhteydessä tai valvonnan kohdentamisessa sekä tähän liittyvä tehokas tietojen saanti ja yhteistyö nousevat tärkeään rooliin harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumisessa. Harmaan talouden toimijoiden tunnistamista ja valvontaa helpottavat ja tehostavat erityisesti yritystoimintaa koskevien tietojen hyvä saatavuus sekä sähköiset palvelut viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa.

Toimenpideohjelmassa todetaan lisäksi, että harmaan talouden torjunnan tehokkuuden lisäämiseksi tulisi selvittää voidaanko veroihin ja muihin julkisiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoittamis- ja maksuvelvollisuuksien hoitamisen valvonta säätää osaksi viranomaisten tehtäviä säätämällä viranomaisille mahdollisuus vaihtaa kyseisten velvollisuuksien hoitamista koskevaa, salassa pidettävää tietoa. Esimerkkinä tehtävistä, joiden osalta säännöksiä tulisi kyseiseen suuntaan kehittää, mainitaan myös työperäiset oleskeluluvat.

Selvitysyksikkö toteaa, että oleskelulupavalvonnan oikeus käyttää tehtäviensä hoitamisen tukena mm. tietoja työnantajien lakisääteisten velvoitteiden hoitamisesta, parantaa harmaan talouden torjuntaa oleskelulupavalvonnassa ja työmarkkinoilla. Samalla se tukee myös tasapuolista kilpailua hankaloittamalla lakisääteisten velvoitteensa hoitamatta jättävien yrittäjien toimimista oleskelulupaa hakevien työnantajina. Tietojenvaihtosäännösten kehittäminen ja viranomaisten tietojenvaihdon digitalisoiminen ei lisää, vaan pikemminkin keventää yrittäjien hallinnollista taakkaa, sillä valvonnassa tarvittavat tiedot saadaan suoraan muilta viranomaisilta sähköisen velvoitteidenhoitoselvityspalvelun avulla eikä valvottava joudu itse toimittamaan todistuksia tai muita viranomaistietoja oleskelulupaviranomaiselle. Menettely toteuttaa myös nykyisen hallitusohjelman periaatetta siitä, että viranomainen kysyy tietoa vain kerran.

Oleskelulupavalvontaa koskevat käyttötarkoitukset

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 6 §:ää koskevan ehdotuksen mukaan velvoitteidenhoitoselvitys laadittaisiin tukemaan ulkomaalaislaissa (301/2004), kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetussa laissa (907/2017), kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetussa laissa (908/2017) ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetussa laissa (ei vielä annettu) säädettyjen ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontatehtävien hoitamista.

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 5 §:n 3 momentissa todetaan, että 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 tullin perimiin maksuihin liittyvien velvoitteiden hoitamisesta. Velvoitteidenhoitoselvityksen laatiminen edellyttää, että selvitystä pyytävällä viranomaisella on lakiin kirjattu tehtävä, joka edellyttää kokonaiskuvaa yrityksen tai sen vastuuhenkilön tai omistajan taloudellisesta toiminnasta sekä julkisten velvoitteiden hoitamisesta. Hallituksen esityksessä 163/2010 todetaan, että velvoitteidenhoitoselvityksen pyytäminen ei olisi perusteltua esimerkiksi silloin, kun viranomainen tarvitsisi vain yksittäisiä tietoja organisaatiosta, mutta velvoitteidenhoitoselvityksen mukainen kokonaiskuva ei olisi tarpeen.

Laissa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten (7 §) sekä laissa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (8 §) voidaan oleskelulupa evätä, jos sitä on haettu työskentelyyn sellaisen työnantajan palveluksessa, joka mm. ole noudattanut lakiin tai työehtosopimukseen perustuvia sosiaaliturvaan, verotukseen, työntekijöiden oikeuksiin, työoloihin tai työehtoihin liittyviä velvoitteitaan tai jonka yritys on haettu konkurssiin tai jonka yrityksellä ei ole mitään taloudellista toimintaa.

Ulkomaalaislain 72 §:ssä todetaan, että työnantajan on liitettävä työntekijän oleskelulupahakemukseen työ- ja elinkeinotoimiston vaatiessa selvitys siitä, että työnantaja on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana. Ulkomaalaislain 73 §:ssä todetaan, että työntekijän oleskeluluvan myöntäminen perustuu harkintaan, jossa tulee mm. varmistaa, että työnantajan hakemukseen liittämät selvitykset ja vakuutus ovat 72 §:ssä säädetyn mukaiset.

Selvitysyksikkö toteaa, että ulkomaalaislakia lukuun ottamatta on selvää, että säännöksissä todetun selvittämiseksi, lupaviranomaiselle on välttämätöntä muodostaa kokonaiskuva työnantajan taloudellisesta toiminnasta ja julkisten velvoitteiden hoitamisesta. Ulkomaalaislain säätely jättää asian epäselväksi.

Velvoitteidenhoitoselvityspalvelun käyttämisen kannalta olennaista on myös se, että viranomainen voi hankkia selvityksen sisältämät tiedot myös suoraan toiselta viranomaiselta. Ulkomaalaislaissa todetaan nimenomaisesti, että arvio perustuu työnantajan itse antamiin selvityksiin. Epäselväksi jää, voiko lupaviranomainen pyytää lupaharkintaan tarvittavia tietoja suoraan toiselta viranomaiselta.

Selvitysyksikkö toteaa, että käyttötarkoituksia koskeva säätely mahdollistaisi velvoitteidenhoitoselvityksen laatimisen laissa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten (7 §) sekä laissa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (8 §) kuvattuihin tarkoituksiin, mutta näyttäisi siltä, että velvoitteidenhoitoselvitystä ei voitaisi laatia ulkomaalaislaissa tarkoitettuihin tarkoituksiin.

Oleskelulupaviranomaisen tiedonsaantioikeus

Hallituksen esitysluonnos laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sisältää säännöksen rekisterinpitäjän tiedonsaantioikeudesta (12 §). Sään-

nöksen mukaan rekisterinpitäjällä on sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta välttämättömiä tietoja viranomaisilta. Esityksen mukaan tiedonsaantioikeus koskee vain henkilö-tietoja.

Selvitysyksikkö toteaa, että velvoitteidenhoitoselvitys laaditaan tukemaan viranomaisen laissa säädettyä tehtävää, jossa on tarve saada kokonaiskuva organisaation tai organisaatiohenkilön taloudellisesta toiminnasta ja velvoitteiden hoidosta. Velvoitteidenhoitoselvityksen laatimisen näkökulmasta olennaista on, sen lisäksi, että sitä pyytävällä viranomaisella on lakiin kirjattu tehtävä, joka edellyttää kokonaiskuvaava yrityksen tai sen vastuuhenkilön tai omistajan taloudellisesta toiminnasta sekä julkisten velvoitteiden hoitamisesta, viranomaiselle on säädetty siihen liittyvä tiedonsaantioikeus, joka kattaa velvoitteidenhoitoselvityksen laatimiseksi tarvittavat tiedot.

Ehdotetun kaltainen yleisluonteinen tiedonsaantisäännös on tulkinnaltaan haastava. Siitä puuttuu yksilöinti sekä tehtävistä tai käyttötarkoituksista, joihin tietoja on oikeus saada että tiedoista tai tietojoukoista, joita tietojensaantioikeus koskee. Säännös asettaa sisällöllisiä vaatimuksia tehtäviä ja käyttötarkoituksia koskeville säännöksille, joihin tiedonsaantioikeuden sisältö tässä tapauksessa perustuu.

Säännös mahdollistaa lisäksi vain henkilöitä koskevan salassa pidettävän tiedon saamisen. Säännös ei siis soveltamisalansa mukaan mahdollistaisi yrityksiä koskevan tiedon luovuttamista oleskelulupavalvontaan. Selvitysyksikkö toteaa, että oleskeluluvan hakijoiden työnantajat ovat usein yrityksiä, joten säännös ei mahdollistaisi velvoitteidenhoitoselvityksen laatimista valtaosasta oleskeluluvanhakijoiden työnantajia.

Selvitysyksikkö ehdottaa, että säännöstä muutettaisiin siten, että se mahdollistaisi salassa pidettävän tiedon luovuttamisen myös organisaatioista (yrityksistä ja yhteisöistä). Vastaavasta säännöksestä on esimerkkinä henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettu laki (639/2015), jonka 13 §:ssä säädetään myös yhteisöjä ja yhtiöitä koskevien tietojen luovuttamisesta Tullille.

Selvitysyksikkö ehdottaa lisäksi, että säännökseen lisättäisiin tiedonsaantioikeus viranomaisen lisäksi myös muulta julkista tehtävää hoitavalta. Tämä mahdollistaisi tiedonsaannin esim. sosiaalivakuuttajilta (Eläketurvakeskus, Työttömyysvakuutusrahasto, Tapaturmavakuutuskeskus sekä vakuutusyhtiöt), jotka eivät ole viranomaisia, mutta hoitavat julkista tehtävää ja joiden salassa pidettäviä tietoja sisältyy velvoitteidenhoitoselvitykseen.

Selvitysyksikkö ehdottaa vielä tiedonsaantisäännökseen lisättäväksi, että tietoja on oikeus saada myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti. Tämä varmistaa, että tietoja voidaan luovuttaa oleskelulupaviranomaisille erilaisin digitaalisin ratkaisuin.

Helsingissä 15.6.2018

Marko Niemelä
apulaisjohtaja