

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-  
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO  
13/2009 vp**

**Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 7 ja 8 §:n sekä verotusmenettelystä annetun lain 18 §:n muuttamisesta**

*Hallintovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 15 päivänä kesäkuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 7 ja 8 §:n sekä verotusmenettelystä annetun lain 18 §:n muuttamisesta (HE 95/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Harri Sivula, sisäasiainministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Päivi Kantanen, työ- ja elinkeinoministeriö

- projektipäällikkö Janne Marttinen, Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti Virke
- ylitarkastaja Helena Hynynen, Verohallitus
- ylitarkastaja Jarmo Tiukkanen, Maahanmuuttovirasto
- piiripäällikkö Kaarina Myyri-Partanen, Uudenmaan työsuojelupiiri
- ylitarkastaja Husein Muhammed, Vähemmistövaltuutetun toimisto
- yksikön päällikkö Sinikka Hyypä, Uudenmaan työlupayksikkö, Vantaan työ- ja elinkeinotoimisto
- ekonomisti Erkki Laukkanen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- vastaava lakimies Jyrki Ojanen, Rakennusliitto ry
- työmarkkinajohtaja Tapio Kari, Rakennusteollisuus RT ry.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaisrekisteristä annettua lakia muutettavaksi niin, että maahanmuuttoviranomaiset voisivat saada Verohallinnolta ja tallentaa ulkomaalaisrekisteriin ulkomaalaisen työntekijän työnantajan verotustietoja. Näitä tietoja tarvitaan sen arvioimiseksi, voiko työnantaja selvittää velvoitteistaan maahantulijaa kohtaan. Tietojen avulla voidaan myös pie-

mentää riskiä siitä, että huonosti oikeuksiaan ja olosuhteita tunteva Suomeen töihin tuleva ulkomaalainen päätyisi harmaan talouden alueella toimivan työnantajan palvelukseen.

Verotusmenettelystä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että Verohallinto voisi saada suoraan maahanmuuttoviranomaiselta tie-

toja ulkomaalaisen oleskelusta, työnantajasta ja palvelussuhteesta.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan ensi tilassa.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### **Yleistä**

Esitys liittyy valtioneuvoston vuonna 2006 hyväksymään talousrikostoimintaohjelmaan, jonka keskeisenä tavoitteena on lisätä viranomaisten yhteistoimintaa ja poistaa tietojen vaihdon esteitä. Maahanmuuttoviranomaisten ja veroviranomaisten tietojen vaihtoa esitetään parannettavaksi myös ihmiskaupan vastaisessa toimintasuunnitelmassa ja sisäasiainministeriön ulkomaalaisvalvontatyöryhmän muistiossa vuodelta 2003.

Valiokunta pitää harmaan talouden ja ihmiskaupan torjuntaa erittäin tärkeänä. Ulkomaisen työvoiman käyttöön liittyy runsaasti erilaisia väärinkäytöksiä, kuten työehtojen polkemista ja alipalkkausta sekä veroihin, maksuihin, työturvallisuuteen ja sosiaaliturvaan liittyviä laiminlyöntejä. Velvoitteiden laiminlyönnillä ja työvoimakustannusten polkemisella hankitaan perusteetonta kilpailuetua ja vääristetään yritysten välistä tervettä kilpailua.

Ulkomaalaiset työntekijät ovat haavoittuvan asemansa johdosta erityisessä vaarassa joutua harmaan talouden toimijoiden hyväksikäytön kohteiksi. Väärinkäytösten ilmituloa vaikeuttaa se, että ulkomainen työntekijä on usein riippuvainen työnantajastaan tai työpaikan välittäneestä henkilöstä eikä halua tai voi kääntyä viranomaisten puoleen. Työvoiman välittämiseen liittyy joskus myös viitteitä järjestäytyneestä rikollisuudesta.

Harmaan talouden ja ihmiskaupan torjumiseksi valiokunta pitää esitystä tärkeänä ja puoltaa sen hyväksymistä. Työntekijän oikeuksien turvaamiseksi, yritysten kilpailuneutraliteetin ylläpitämiseksi ja yhteiskunnan intressien varmistamiseksi on tärkeää pystyä valvomaan, ettei ulkomaista työvoimaa ohjaudu velvoitteitaan ta-

hallisesti laiminlyövien työnantajien palvelukseen. Valiokunta painottaa ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen valvonnan merkitystä ja katsoo, että esityksessä tarkoitettu etukäteisvalvonta täydentää työsuojeluviranomaisten suorittamaa jälkikäteisvalvontaa. Valiokunta korostaa, että harmaan talouden torjunnan tehokkuus edellyttää riittävien resurssien turvaamista sekä etukäteis- että jälkikäteisvalvontaa suorittaville viranomaisille.

Harmaan talouden torjunta on nyt erityisen ajankohtaista, koska taantuman myötä erilaiset harmaan talouden ilmiöt ovat merkittävästi lisääntyneet. Kun markkinoilla on runsaasti epätervettä kilpailua, on rehellisesti toimivien yritysten kilpailuasema tullut hyvin vaikeaksi.

Hallituksen hyväksymissä toimintaohjelmissa ja työryhmien selvityksissä on esitetty lukuisia säännösmuutoksia talousrikollisuuden ja harmaan talouden ehkäisyn ja valvonnan tehostamiseksi. Muutosehdotusten valmistelu on hajautunut eri ministeriöille, ja niitä koskevat ehdotukset näyttävät tulevan eduskunnan käsiteltäviksi kovin pieninä palasina ja verkkaisella aikataululla. Valiokunta kiirehtii säännösmuutosten toteuttamista ja pitää tärkeänä, että hallitus koordinoi hankkeiden valmistelua ja saattaa toimenpidekokonaisuuteen liittyvät muutosehdotukset pikaisesti eduskunnan päätettäviksi.

#### **Harmaan talouden torjuntaa helpottavan tietopalvelun perustaminen**

Valiokunta on mietinnössään (TyVM 5/2009 vp — HE 50/2009 vp) kiinnittänyt huomiota pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman lukuun 11.5 Asuminen, maapolitiikka ja rakentaminen, jossa todetaan: "Osana harmaan talouden torjuntaa selvitetään mahdollisuus luoda julkinen tietopalvelu, josta voidaan varmistaa, että palveluntarjoaja on hoitanut vero-, työnantaja-

yms. velvoitteet asianmukaisesti." Valiokunta katsoi mietinnössään, että tällainen tietopalvelu parantaisi merkittävästi tilaajayritysten mahdollisuuksia luotettavasti selvittää yhteistyökumppaninsa tilanne ja kohentaisi rehellisesti toimivien yritysten asemaa markkinoilla. Samalla valvonta helpottuisi ja viranomaisresurssit voitaisiin kohdistaa todellisiin ongelmatapauksiin.

Valiokunta pitää tärkeänä hallitusohjelman mukaisen julkisen tietopalvelun perustamista. Valiokunta kiirehtii hallituksen toimia julkisen tietopalvelun perustamiseksi.

Toimittaessa koko EU:n laajuisilla markkinoilla olisi tärkeää, että tilaajalla olisi käytettävissään luotettavat tiedot myös muissa EU-maissa toimivista yrityksistä. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus selvittää mahdollisuudet toimia aloitteellisesti koko EU:ta koskevan julkisen tietopalvelun aikaansaamiseksi.

### **Verotietojen merkitykseen liittyvä harkinta**

Lakiehdotuksen mukainen maahanmuuttoviranomaisten tiedonsaantioikeus koskisi tietoja työnantajan veronmaksuvelvollisuuden täyttämistä ja verojen maksuun liittyvistä maksujärjestelyistä. Jos työnantaja ei ole hoitanut velvoitteitaan, työntekijälle anottu oleskelulupa voisi jäädä myöntämättä. Hallituksen esityksestä ei kuitenkaan ilmene, miten vakava laiminlyönti johtaisi oleskeluluvan epäämiseen ja kuinka pitkäksi ajaksi yksittäinen laiminlyönti estäisi oleskeluluvan myöntämisen.

Yksittäinen verovelvoitteen myöhässä maksaminen tai verottajan kanssa maksujärjestelyistä tehty sopimus ei vielä tarkoita, että työnantaja toimisi harmaan talouden alueella. Nykyisen kaltaisessa taloudellisessa tilanteessa verojen maksuun liittyviä ongelmia on runsaasti myös rehellisesti toimivilla yrityksillä.

Valiokunta korostaa, että oleskeluluvan myöntäminen perustuu kokonaisharkintaan, jossa veronmaksuvelvollisuuden täyttämistä koskevat tiedot muodostavat vain osan harkinnan pohjana käytettävästä aineistosta. Valiokunta painottaa, että yksittäinen verovelvoitteen myöhässä maksaminen tai maksujärjestelyjä koskeva

sopimus ei sinällään estä oleskeluluvan myöntämistä, vaan olennaista on arvioida, mikä vaikutus näillä on ulkomaalaisen työntekijän asemaan.

Asiantuntijakuulemisessa on tullut esiin, että kokonaisharkinnan kannalta on ongelmallinen ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n säännös, jonka mukaan rekisterinpitäjän oikeus saada tietoja on rajoitettu työnantajan veronmaksuvelvollisuuden täyttämistä ja verojen maksuun liittyvää maksujärjestelyä koskeviin tietoihin. Säännöksen antama tiedonsaantioikeus ei välttämättä kaikissa tilanteissa riitä antamaan todellista kuvaa työnantajan kyvystä selviytyä työnantajavelvoitteista. Se ei mahdollista sellaisten verottajalla olevien tietojen saamista, jotka koskevat esimerkiksi työnantajayrityksen taustoja ja olisivat tarpeen arvioitaessa työnantajan kykyä ja halua hoitaa lakisääteisiä velvoitteitaan.

Harmaan talouden alueella on yleisenä käytäntönä kiertää lakeja uuden vastaperustetun tai yrityskaupiaan pöytälaatikosta ostetun osakeyhtiön avulla. Pöytälaatikkoyrityksellä ei ole verojämiä tai veronmaksun laiminlyöntejä, eikä verotoimiston todistuksesta käy ilmi, onko yhtiön vastuuhenkilöillä takanaan konkurssija tai merkittäviä verojämiä taikka onko heidän aikaisemmillä yrityksillään ollut vakavia lakisääteisten velvoitteiden laiminlyöntejä.

Valiokunta katsoo, että ulkomaalaisrekisterin pitäjän tietojensaantioikeuden tulisi olla työnantajaa koskevien tietojen osalta väljempi. Jotta ulkomaalaisrekisterin pitäjä voisi saada verohallinnolta tietoja myös työnantajana toimivan juridisen yrityksen taustalla toimivien henkilöiden laiminlyönneistä, pykälään tulisi lisätä tätä koskeva säännös esimerkiksi seuraavasti: "...sekä muita tietoja, joilla saattaa olla merkitystä arvioitaessa ulkomaalaisen ilmoittaman työnantajan kykyä ja halua selviytyä lakisääteisistä velvoitteistaan".

Eräissä valiokunnan saamista lausunnoissa on kuitenkin pidetty edellä esitettyä tietojensaantioikeuden laajennusta liian epämääräisenä ja laajana ja katsottu sen voivan heikentää oikein toimivien yritysten oikeusturvaa ja luottamusta viranomaistoiminnan luotettavuuteen.

Valiokunnan mielestä on tärkeää, ettei oikein toimivien yritysten asema vaikeudu tiedonsaantioikeuden laajennuksen vuoksi.

Valiokunta esittää, että hallintovaliokunta selvittää, voidaanko ulkomaalaisrekisterinpitäjän tiedonsaantioikeutta laajentaa edellä esitetyllä tavalla.

### **Harmaan talouden selvityskeskus**

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti (Virke) on toiminut vuodesta 2000 lähtien valtiovarainministeriön projektina. Projektin tehtävänä on ollut kehittää harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaa keräämällä, analysoimalla ja jakamalla eri viranomaisille tietoa talousrikoksista ja talousrikollisuudesta sekä ylläpitää harmaan talouden ja talousrikollisuuden kokonaiskuvaa. Yhtenä toimintamuotona on ollut tietojenvaihto eri viranomaisten kesken.

Saadun selvityksen mukaan projektin vakiinaistamiseen tähtäävä lainsäädäntöhanke on tarkoitus saada eduskunnan käsiteltäväksi keväällä 2010. Projektin tehtävät ehdotetaan siirrettäväksi verohallintoon perustettavalle harmaan talouden selvityskeskukselle. Sen tehtävänä olisi harmaan talouden tilannekuvan ylläpitämisen lisäksi toimia tukitoimintona viranomaisille ja julkista tehtävää hoitaville ja tarjota poikkihallinnollisia selvityksiä yritysten ja henkilöiden toiminnasta harmaan talouden piirissä. Keskukselle annettaisiin Virke-projektia laajemmat tietojensaanti- ja tietojenkäsittelyoikeudet. Selvityksiä laadittaisiin toisen viranomaisen tai julkista tehtävää hoitavan pyynnöstä ns. tilausselvityksinä.

Valiokunta pitää tärkeänä harmaan talouden selvityskeskuksen perustamista. Valiokunta katsoo, että sen tarjoamat analyysi- ja selvityspalvelut yhdessä 1. lakiehdotukseen esitetyn tiedonsaantioikeuden laajennuksen kanssa parantaisivat merkittävästi viranomaisten mahdolli-

suuksia ennaltaehkäistä ulkomaalaisten työntekijöiden joutumista harmaan talouden piirissä toimivien yritysten palvelukseen.

### **Lausunto**

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

*että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja*

*että hallintovaliokunta selvittää, voidaanko 1. lakiehdotuksen 8 §:n 9 kohta muuttaa näin kuuluvaksi:*

8 §

#### *Ulkopuoliset tietolähteet*

Rekisterinpitäjällä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada ulkomaalaisrekisteriä varten sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömiä tietoja seuraavasti:

9) Verohallinnolta verovelvollisen tuloja ja varallisuutta koskevia tietoja sekä muut verotustietoja Suomen kansalaisuuden saamisen tai siitä vapautumisen edellytysten sekä oleskeluluvan toimeentuloedellytyksen selvittämiseksi sekä ulkomaalaisen oleskelulupaan liittyvää valvontaa varten tietoja ulkomaalaisen ilmoittaman työnantajan veronmaksuvelvollisuuden täyttämisestä ja verojen maksuun liittyvästä maksujärjestelystä sekä muita tietoja, joilla saattaa olla merkitystä arvioitaessa ulkomaalaisen ilmoittaman työnantajan kykyä ja halua selviytyä lakisääteisistä velvoitteistaan;

Helsingissä 30 päivänä syyskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Arto Satonen /kok	Markus Mustajärvi /vas
jäs.	Hannakaisa Heikkinen /kesk	Sanna Perkiö /kok
	Anna-Maja Henriksson /r	Katja Taimela /sd
	Johanna Karimäki /vihr	Tarja Tallqvist /kd
	Merja Kuusisto /sd	Kimmo Tiilikainen /kesk
	Merja Kyllönen /vas	Jyrki Yrttiaho /vas
	Esa Lahtela /sd	vjäs. Petri Pihlajaniemi /kok.
	Jari Larikka /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.