

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 38/2010 vp

### Hallituksen esitys laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä sekä Verohallinnosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta

*Valtiovarainvaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 6 päivänä lokakuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä sekä Verohallinnosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 163/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto valtiovarainvaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Ilkka Lahti, valtiovarainministeriö
- oikeustieteen lisensiaatti Mikael Koillinen
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

##### *Viitetiedot*

Valiokunnalla on lausuntoaan laatiessaan ollut käytettävissä tietosuojavaltuutetun toimiston valtiovarainvaliokunnan verojaostolle antama lausunto hallituksen esityksestä.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä ja muutettavaksi Verohallinnosta annettua lakia. Selvitysyksikön tehtävänä olisi edistää harmaan talouden torjuntaa tuottamalla ja jakamalla tietoa harmaasta taloudesta ja sen torjunnasta. Lisäksi yksikkö laatisi selvityksiä yhteisöistä ja muista yrityksistä muille viranomaisille laissa säädettyihin tarkoituksiin.

Selvitysyksikkö laatisi ilmiöselvityksiä, joissa kuvattaisiin harmaan talouden ilmiöitä sekä harmaan talouden torjuntaa ja niiden vaikutuksia yksilöimättä yritystä tai muuta yksikköä taik-

ka henkilöä. Selvitysyksiköllä olisi oikeus salassapitovelvollisuuden estämättä saada laissa säädetyt tiedot viranomaiselta. Ilmiöselvitys olisi valmistuttuaan julkinen, mutta sen laatimiseksi saadut yksittäiset tiedot olisivat salassa pidettäviä.

Velvoitteidenhoitoselvityksessä kuvattaisiin organisaation tai organisaatiohenkilön sekä näihin välittömästi tai välillisesti kytkeytyvän organisaation ja organisaatiohenkilön toimintaa ja taloutta sekä lakisääteisten velvoitteiden hoitamista. Velvoitteidenhoitoselvityksiä laadittaisiin vain viranomaisen pyynnöstä laissa säädet-

tyihin käyttötarkoituksiin. Velvoitteidenhoitoselvitysten laatimiseksi selvitysyksiköllä olisi vastaava tiedonsaantioikeus salassa pidettäviin tietoihin kuin selvitystä pyytävällä viranomaisella. Velvoitteidenhoitoselvitys ja siinä käytettävät tiedot olisivat selvitysyksikössä salassa pidettäviä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2011 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan 1. lakiehdotusta suhteessa perustuslain 10 §:ssä säädettyihin henkilötietojen ja yksityiselämän suojaan. Hallitus katsoo, että lakiehdotus on perustuslain mukainen. Koska asia saattaa kuitenkin eräiltä osin olla tulkinanvarainen, hallitus on ehdottanut, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### **Lakiehdotuksen tausta**

Hallituksen esityksellä perustetaan Verohallintoon Harmaan talouden selvitysyksikkö. Harmaalla taloudella esityksessä tarkoitetaan organisaation sellaista toimintaa, jossa toiminnasta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyötiin verojen, lakisääteisten eläke-, tapaturma-, tai työttömyysvakuutusmaksujen taikka tullin perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi. "Harmaa talous" ei siis ole rikosoikeudellinen termi vaan yhteiskunnallista ilmiötä kuvaava käsite. Harmaata taloutta on pyritty torjumaan jo vuosittuhannen vaihteesta alkaen eri viranomaisten tehostetulla yhteistyöllä ja tietojenvaihdolla. Tämä yhteistyö on kuitenkin perustunut määräraikaiseen projektiin ilman yhteistyötä koskevaa erityislainsäädäntöä.

Hallituksen esityksen yleisperustelujen (s. 8) mukaan harmaasta taloudesta ja talousrikollisuudesta on arvioitu aiheutuvan yhteiskunnalle vuosittain 5—10 miljardin euron vahingot. Nyt käsiteltävänä olevan erityislain tavoitteena onkin pienentää vahinkojen määrää tehostamalla tiedon tuottamista ja jakamista harmaan talouden ilmiöistä ja niiden torjunnasta. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että esitykselle on painavat yhteiskunnalliset perusteet ja sillä tavoitellaan varsin hyväksyttäviä päämääriä.

Hallituksen esityksen yleisperustelujen (s. 7) mukaan yksi laaja-alaisten harmaaseen talouteen liittyvien ilmiöiden selvittämisen ongelma on se, että yritysten vastuuhenkilöiden rikostaustaa kuvaavia poliisin tietoja ei voida yhdistää massamaisesti yritysten taloudellista toimintaa kuvaaviin tietoihin, kuten Verohallinnon verotustietoihin. Edelleen perusteluissa (s. 10) todetaan, että harmaan talouden selvittäminen edellyttää laajoja oikeuksia saada ja yhdistää taloudellista toimintaa ja asemaa koskevia tietoja. Sen vuoksi selvitysyksikölle ehdotetaan säädettäväksi laaja tietojen käsittelyä vaativa tehtävä sekä tehtävään liittyvät tietojenkäsittelyoikeudet. Tällaisista lähtökohdista käsin on keskeistä arvioida, miten lakiehdotuksessa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan henkilötietojen käsittelyä koskeva käytäntö ja miten tarkkaraista sääntely ylipäättään on.

#### **Henkilötietojen suojaan kohdistuvat yleiset vaatimukset ja 1. lakiehdotuksen käsitteistö**

##### *Yleiset vaatimukset*

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytys-

aikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 25/2010 vp, s. 2/II, PeVL 27/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 14/2002 vp, s. 2). Lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (PeVL 12/2002 vp, s. 5).

Valiokunnan mielestä 1. lakiehdotus täyttää nämä yleiset vaatimukset riittävällä tavalla. Sen sijaan lakiehdotuksessa käytetyt käsitteet ovat eräiltä osin ongelmallisia.

#### *Viranomainen*

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 2 §:n 4 kohdan mukaan "viranomaisella" tarkoitetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:ssä tarkoitettua viranomaisesta. Käytännössä se tarkoittaa, että viranomaisen käsite muodostuu erittäin laajaksi.

Lakiviittauksesta johtuu, että viranomaisella tarkoitetaan

- 1) valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia,
- 2) tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä,
- 3) valtion liikelaitoksia,
- 4) kunnallisia viranomaisia,
- 5) Suomen Pankkia mukaan lukien Finanssivalvonta, Kansaneläkelaitosta sekä muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia,
- 6) eduskunnan virastoja ja laitoksia sekä
- 7) Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa.

Viranomaisia ovat myös lain tai asetuksen taikka 1, 2 tai 7 kohdassa tarkoitettujen viranomaisen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetetut lautakunnat, neuvottelukunnat, komiteat, toimikunnat, työryhmät, toimitusmiehet samoin kuin kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajat sekä muut niihin verrattavat toimielimet. Viranomaisen käsite kattaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti myös lain tai asetuksen taikka niiden nojalla annetun säännöksen tai määräyk-

sen perusteella julkista tehtävää hoitavat yhteisöt, laitokset, säätöt ja yksityiset henkilöt niiden käyttäessä julkista valtaa.

Viranomaisen-termillä on merkitystä erityisesti selvitysyksikön tiedonsaantioikeuden laajuuden kannalta. Selvitysyksiköllä on tiedonsaantioikeus vain viranomaisen hallussa oleviin tietoihin. Oikeus pyytää velvoitteiden hoitoselvityksiä on vain viranomaisella.

Valiokunnan mielestä on ongelmallista siirtää aivan tiettyyn tarkoitukseen luotu käsite sellaisenaan hyvin toisenlaista päämäärää palvelemaan lakiin. Viranomaisen käsite on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 43/1998 vp) viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa yleiskielessä ja oikeustieteessä muutoin käytettyä viranomaisen käsitettä huomattavasti laajemmaksi, jotta perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranomaisten asiakirjojen julkisuus toteutuisi mahdollisimman hyvin kaikissa niissä tapauksissa, joissa kyse on julkisen vallan käyttöön liittyvästä toiminnasta (ks. HE 30/1998 vp, s. 49—53 ja HE 309/1993 vp, s. 58). Nyt käsitteen siirtäminen säädettävään lakiin sellaisenaan merkitsee sitä, että selvitysyksikölle perustetaan ainakin muodollisesti tiedonsaantioikeus sellaistenkin tahojen mahdollisesti pitämiin rekistereihin, joilla ei ole mitään tekemistä elinkeinotoiminnan tai sen rahoituksen kanssa. Valiokunnan mielestä tämä ei ole asianmukaista eikä myöskään oikeassa suhteessa lakiehdotuksella tavoiteltaviin päämääriin.

Edellä mainituista syistä perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että valtiovarainvaliokunta pyrkii täsmentämään viranomaisen-käsitettä niin, että se kattaa vain sellaiset viranomaiset, jotka hoitavat elinkeinotoimintaan liittyviä rekisteröinti-, lupa-, tarkastus- tai valvontatehtäviä, elinkeinotoiminnan rahoitukseen liittyviä tehtäviä tai jotka muutoin tehtävissään käsittelevät myös elinkeinotoimintaa koskevia asioita (kuten tullit, poliisi ja tuomioistuimet), sekä elinkeinotoimintaa harjoittavat valtion, kunnan ja kuntayhtymän yksiköt.

### *Organisaatiohenkilö*

Toinen lain soveltamisalan kannalta keskeinen käsite on "organisaatiohenkilö". Lain 2 §:n 2 kohdan mukaan organisaatiohenkilöllä tarkoitetaan ensinnäkin yksityistä elinkeinonharjoittajaa, jonka harjoittamasta liiketoiminnasta on kirjjanpitolaisessa (1336/1997) säädetty kirjjanpito-velvollisuus. Organisaatiohenkilöllä tarkoitetaan myös avoimen yhtiön yhtiömiestä, kommandiittiyhtiön vastuunalaista yhtiömiestä ja eurooppalaisen taloudellisen etuyhtymän henkilöjäsentä. Organisaatiohenkilöllä tarkoitetaan niin ikään sitä, joka on yhteisön hallituksen jäsenenä tai toimitusjohtajana taikka muussa siihen rinnastettavassa asemassa, samoin kuin sitä, joka tosiasiallisesti johtaa yhteisön tai säätiön taikka ulkomaisen sivuliikkeen toimintaa taikka hoitaa sen hallintoa. Tältä osin määritelmä vastaa liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) 2 §:ssä määritellyä henkilöpiiriä. Henkilö on organisaatiohenkilö, vaikka henkilö on määrätty liiketoimintakielloon. Lisäksi organisaatiohenkilöksi katsotaan henkilö, joka omistaa yksin tai yhdessä perheenjäsentensä kanssa vähintään 10 prosenttia yhteisön pääomasta tai heillä on vastaava osuus yhteisön äänimäärästä. Perheenjäsenellä tarkoitetaan lakiehdotuksessa ylenevässä tai alenevassa sukulaissuhteessa olevaa henkilöä, aviopuolisoa, rekisteröidyn parisuhteen toista osapuolta ja samassa taloudessa asuvaa henkilöä.

Lakiehdotuksen yleisperusteluista (s. 9) käy selvästi ilmi, että selvitysyksikön oikeudet tehdä ehdotettuja selvityksiä rajautuvat koskemaan vain ehdotuksen mukaisia organisaatioita ja organisaatiohenkilöitä. Tähän nähden ei ole aivan ongelmatonta, että esimerkiksi 4 §:n mukaan selvitysyksiköllä on oikeus saada pyynnöstä salassapitovelvollisuuden estämättä viranomaiselta ilmiöselvityksen laatimiseksi välttämättömät tiedot *henkilöstä* (kurs. tässä) ja organisaatiosta. Henkilön asema organisaatiohenkilönä selvitetään siis eräänlaisena esitutkimuksena ilman, että henkilöä koskevien tietojen pyytämiseksi olisi minkäänlaista lähtökohtaista kynnystä. Hallituksen esityksen perusteluista (s. 16) käy ilmi, että sellaisten henkilöiden tiedot, joilla ei ole

organisaatiohenkilön asemaa selvityshetkellä toimivassa yrityksessä, hävitetään tarpeettomina. Valiokunnan mielestä henkilötietojen suojaan liittyvistä syistä lakiin on tarpeen ottaa nimenomainen säännös mainittujen tietojen välittömästä hävittämisestä.

Vastaavasti lakiehdotuksen 5 §:n mukaisen velvoitteidenhoitoselvityksen on tarkoitettu kohdistuvan vain organisaatioihin ja organisaatiohenkilöihin (esityksen perustelut, s. 20). Kuitenkin myös mainitun pykälän 2 momentin mukaan velvoitteidenhoitoselvitystä koskevassa pyynnössä on yksilöitävä organisaatio tai *henkilö* (kurs. tässä), josta selvitystä pyydetään. Tästäkin siis tehdään eräänlainen esitutkimus yksittäisen, nimetyn henkilön asemasta elinkeinotoiminnassa. Esityksen perusteluissa (s. 20) mainitaankin, että mikäli henkilöllä ei todettaisi organisaatioyhteyksiä, ei velvoitteidenhoitoselvitystä jatkettaisi. Tästäkin on valiokunnan mielestä edellä mainituista syistä tarpeen ottaa lakiin nimenomainen säännös. Samoin on syytä säätää tällaisen ylimääräisen tiedon välittömästä hävittämisestä.

Koska nyt ehdotetut säännökset mahdollistavat selvitysyksikön toiminnan tarkoituksen kannalta tarpeettoman tiedon kertymisen, perustuslakivaliokunnan mielestä valtiovarainvaliokunnan olisi harkittava vaihtoehtoa, jonka mukaan sekä ilmiöselvityksen että velvoitteidenhoitoselvityksen edellytykseksi asetettaisiin yksittäisen henkilön osalta, että tämän on jo lähtökohtaisesti syytä olettaa olevan lakiehdotuksessa tarkoitettuna organisaatiohenkilön asemassa.

### *Ilmiöselvitys*

Ilmiöselvityksessä selvitysyksikkö kuvaa 1. lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan harmaan talouden ilmiöitä ja harmaan talouden torjuntaa sekä näiden vaikutuksia. Ilmiöselvitystä varten hankittavat tiedot on lueteltu tyhjentävästi lakiehdotuksen 4 §:ssä. Henkilötietojen suojan kannalta on tärkeää, että lakiehdotuksen 3 §:n loppuosan mukaan ilmiöselvityksessä ei saa yksilöidä organisaatiota tai organisaatiohenkilöä. Ilmiöselvitystä varten hankittua tietoa ei esityksen perustelujen (s. 15) mukaan saisi käyt-

tää muuhun kuin 3 §:ssä kuvattuun tarkoitukseen, lukuun ottamatta ehdotetun lain 5 §:n 3 momenttia, jossa säädetään mahdollisuudesta pyytää velvoitteidenhoitoselvitystä ilmiöselvityksessä kuvatun ryhmän perusteella. Henkilötietojen suojaan liittyvistä syistä tästä rajoituksesta on tarpeen ottaa lakiin nimenomainen säännös.

#### *Velvoitteidenhoitoselvitys*

Velvoitteidenhoitoselvitystä koskevat perussäännökset ovat 1. lakiehdotuksen 5—7 §:ssä. Lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentin mukaan selvitysyksikkö kuvaa velvoitteidenhoitoselvityksessä organisaation tai organisaatiohenkilön sekä näihin välittömästi tai välillisesti kykeytyvän organisaation ja organisaatiohenkilön toimintaa ja taloutta sekä veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka tullin perimiin maksuihin liittyvien velvoitteiden hoitamista. Velvoitteidenhoitoselvitysten käyttötarkoitukset luetellaan tyhjentävästi 6 §:ssä.

Velvoitteidenhoitoselvityksen laatimistehtävä ei laajenna viranomaisten tiedonsaanti-oikeuksia, koska 1. lakiehdotuksen 7 §:n mukaan selvitysyksiköllä on oikeus saada salassapitovelvollisuuden estämättä viranomaiselta ne velvoitteidenhoitoselvityksen laatimiseksi välttämättömät tiedot, jotka velvoitteidenhoitoselvitystä pyytänyt viranomainen on oikeutettu saamaan selvityspyynnössä kuvattua käyttötarkoitusta varten.

Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitusta rajaavaan 6 §:n lakiluetteloon sisältyy kuitenkin tehtäviä, joihin liittyvästä tietojenkäsittelystä saattaa olla erityissääntelyä muussa lainsäädännössä. Näin on esimerkiksi 3 kohdassa mainitun Eläketurvakeskuksen osalta sen harjoittaessa työeläkevakuuttamisvelvoitteiden valvontaa. Tähän käsittelyoikeuteen on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 30/2005 vp, s. 4) säädetty rajoituksia työntekijän eläkelain (395/2006) 199 §:ssä. Jotta jo kertaalleen tietojenkäsittelylle säädettyä henkilötietojen suojaa koskevaa erityissääntelyä ei sivuutettaisi, on 1. lakiehdotusta valiokunnan mieles-

tä syytä täydentää esimerkiksi säännöksellä, jonka mukaan, siltä osin kuin ehdotetussa laissa ei toisin säädetä, selvitysyksikön on velvoitteidenhoitoselvityksiä laatiessaan noudatettava niitä säännöksiä, joita tietoja antaneen viranomaisen on sovellettava käsitellessään selvityskeskuselle annettavia tietoja toimeksiannon mukaisessa tarkoituksessa.

#### **Muuta**

##### *Asiakirjojen ja tietojen julkisuus*

Asiakirjojen ja tietojen julkisuuteen sovelletaan 1. lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin lakiviittauksen mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Tätä täydentää pykälän 2 momentti, jonka mukaan ilmiöselvitysten laatimiseksi saadut tiedot sekä velvoitteidenhoitoselvitykset ja niiden laatimiseksi saadut tiedot ovat salassa pidettäviä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Momentin viimeisen virkkeen mukaan tiedon antamisesta asiakirjasta, joka on laadittu viranomaistehtävää suoritettaessa tai annettu toisen viranomaisen lukuun suoritettavaa tehtävää varten, päättää tehtävän antanut viranomainen, jollei toimeksiannosta muuta johdu.

Velvoitteidenhoitoselvityksen selvitysyksikkö voi edellä kuvatuin tavoin laatia vain viranomaisen pyynnöstä. Hallituksen esityksen perusteluista (s. 14) käy lisäksi ilmi, että selvitysyksikkö voi laatia ilmiöselvityksen paitsi omasta aloitteestaan myös toisen viranomaisen aloitteesta. Jotta asiakirjajulkisuus ei kaventuisi siitä, mitä se viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan on, lakiehdotuksen 13 §:n 2 momenttiin on perustuslain 12 §:n 2 momenttiin liittyvistä syistä tarpeen lisätä maininta siitä, että siinä mainitut tiedot ovat *selvitysyksikössä* salassa pidettäviä. Tämä on myös ollut alun perin lakiehdotuksen tarkoituksena, kuten hallituksen esityksen perusteluista (s. 26) käy ilmi.

*2. lakiehdotus*

Valiokunnalla ei ole huomauttamista 2. lakiehdotuksesta.

***Lausunto***

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Mikaela Nylander /r
vpj.	Jacob Söderman /sd	Johanna Ojala-Niemelä /sd
jäs.	Ulla Karvo /kok	Tuula Peltonen /sd
	Elsi Katainen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Esko Kiviranta /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Elisabeth Naclér /r	Antti Vuolanne /sd
	Ville Niinistö /vihr	vjäs. Johannes Koskinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.