

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain sekä tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä joulukuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain sekä tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta (HE 204/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiaa lausunto valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jukka Vanhanen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin, oikeusministeriö
- johtava asiantuntija Helena Hynynen ja ylitarastaja Netta Voutilainen, Verohallinto
- oikeustieteen tohtori Mikael Koillinen
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia sekä tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annettua lakia.

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että jokaisella on oikeus saada Verohallinnon ylläpitämästä verovelkarekisteristä siihen talletettu tieto yritys- ja yhteisötietojärjestelmään rekisteröidyn muun yrityksen kuin luon-

nollisen henkilön tai kuolinpesän verovelasta. Lakia muutetaan lisäksi siten, että Verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä antaa tilaajavastuulaissa tarkoitettulle tilaajalle mainitussa laissa säädetyn selvittämisenvelvollisuuden täyttämiseksi verovelkarekisterissä olevat tiedot sellaisesta yritys- ja yhteisötietojärjestelmään rekisteröidystä luonnollisesta henkilöstä ja kuolinpesästä, joka on merkitty kaupparekisteriin tai arvonlisäverovelvollisten rekisteriin. Tiedonhaku edellyttää tietoa hakevan luotettavaa tunnis-

tautumista. Vastaavat tiedot voidaan antaa julkisista hankinnoista annetussa laissa tarkoitettulle hankintayksikölle mainitussa laissa tarkoitettusta ehdokkaasta tai tarjoajasta tarjouskilpailusta poissulkemisperusteen selvittämiseksi.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana vuoden 2014 aikana. Veronumerojen antamista koskeva verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain muutos on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä on arvioitu perustuslain 10 §:n 1 mo-

mentissa turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Lisäksi perusteluissa on käsitelty niitä erityisiä syitä, joiden vuoksi lain voimaantulosta voitaisiin perustuslain 79 §:n 3 momentin nojalla säätää osin asetuksella. Laki ehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisessa säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä suotavana, koska täysin vastaavasta sääntelystä ei ole perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntöä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Verotustietojen julkisuus ja salassapito

Arvioinnin lähtökohtia. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi ensinnäkin siten, että jokaisella on oikeus saada Verohallinnon ylläpitämästä verovelkarekisteristä siihen talletettu tieto yritys- ja yhteisötietojärjestelmään rekisteröitävän muun yrityksen kuin luonnollisen henkilön ja kuolinpesän verovelasta. Näitä yrityksiä koskevat verovelkarekisterin tiedot ovat julkisia, ja ne luovutetaan yleisen tietoverkon välityksellä.

Lisäksi lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä antaa tilaajavastuulaissa tarkoitettulle tilaajalle ja julkisista hankinnoista annetussa laissa tarkoitettulle hankintayksikölle verovelkarekisterissä olevat tiedot sellaisesta yritys- ja yhteisötietojärjestelmään rekisteröidystä luonnollisesta henkilöstä ja kuolinpesästä, joka on merkitty kaupparekisteriin tai arvonlisäverovelvollisten rekisteriin. Näitä henkilöitä koskevat tiedot ovat siis salassapidettavia, ja niitä luovutetaan vain laissa tarkoitetuille tahoille.

Sekä yleisjulkisuutta että tietojen salassapitoa ja luovutettavuutta koskevaa sääntelyä on arvioitava perustuslain 12 §:n 2 momentin ja

10 §:n 1 momentin kannalta. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Perustuslain 10 §:n 1 momentti sisältää yksityiselämän suojaa koskevan yleislausekkeen samoin kuin säännöksen henkilötietojen suojaamisesta lailla.

Yritysten verovelkatietojen julkisuus. Yrityksiä koskevien verovelkarekisterissä olevien tietojen julkisuus on perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaisen julkisuusperiaatteen mukainen perusratkaisu.

Yksityiselämää ja henkilötietojen suojaa koskevan perustuslain säännöksen kannalta lähtökohtana on se, että oikeushenkilöt eivät kuulu säännöksen soveltamisalaan. Toisaalta perustuslain mainittua säännöstä tulkittaessa on huomattava, että sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien että Euroopan unionin tuomioistuimien ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössään katsoneet, että oikeus yksityiselämän kunnioittamiseen henkilötietojen käsittelyssä koskee kaikenlaisia tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä koskevia tietoja. Ilmaisua "yksityiselämä" ei tältä osin pidä tulkita suppeasti, eikä siten mikään periaatteellinen syy salli sitä,

että ammattitoiminta jätettäisiin yksityiselämän käsitteen ulkopuolelle (ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot Amann v. Sveitsi, 16.2.2000, tuomion kohta 65 ja Rotaru v. Romania, 4.5.2000, tuomion kohta 43 sekä Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa C-92/09 ja C-93/09, Volker und Markus Schecke ja Hartmut Eifert, 9.11.2010, tuomion kohdat 52 ja 59). Euroopan unionin tuomioistuimen käytännössä on kuitenkin katsottu, että oikeushenkilöt voivat vedota perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan suojaan oikeushenkilön nimen julkaisua internettietokannassa vastaan vain siltä osin kuin oikeushenkilön virallisessa nimessä yksilöidään yksi tai usea luonnollinen henkilö. Tällöinkään henkilötietojen suoja koskevan loukkauksen vakavuus ei ole oikeushenkilöiden osalta sama kuin luonnollisten henkilöiden osalta, minkä tuomioistuin on ottanut huomioon asian suhteellisuusharkinnassa (ks. C-92/09 ja C-93/09 Eifert, tuomion kohdat 53 ja 87).

Perustuslakivaliokunta pitää sääntelyn tarkoittamaa edellä mainitun kaltaista yksityiselämän turvaan puuttumista etenkin harmaan talouden torjuntaan liittyvään julkisuusintressiin nähden melko vähäisenä. Rajoituksen oikeasuhtaisuuteen on tästä huolimatta syytä kiinnittää huomiota varsinkin sen vuoksi, että verovelkatietojen julkaisu voi vaikuttaa sen kohteeksi joutuneen yrityksen liiketoimintaedellytyksiin haitallisesti silloinkin, kun kyse on velvoitteensa moitteettomasti hoitamaan pyrkivästä yrityksestä, joka on joutunut tilapäisiin maksuvaikeuksiin (ks. HE 204/2013 vp, s. 9—10 ja 17—18). Tällaiset vaikutukset voivat olla erityisen haitallisia sellaisille pienille yrityksille, joiden osalta yksityiselämän suoja myös ammattitoiminnan osalta voi muodostua merkitykselliseksi.

Sääntelyn yksityisiin elinkeinonharjoittajiin kohdistuvia mahdollisia haitallisia vaikutuksia lieventää se, että tietoja annetaan verovelkarekisteristä vain yksittäin. Lisäksi verovelkarekisteriin merkitään ja sieltä annetaan verkkopalvelussa verovelkaa koskevana tietona vain tieto siitä, onko yrityksellä verovelkaa yli 5 000 euroa. Tilapäisissä maksuvaikeuksissa olevien yri-

tysten asemaa turvaa osaltaan se, että verovelkarekisterissä julkaisu ei koske verovelkoja, joista on Verohallinnon tekemä maksujärjestely. Suuri osa verkkopalveluna annettavista verovelkarekisterin tiedoista on jo nykyisin nähtävillä julkisella protestilistalla tai saatavilla ulosottorekisteristä. Tämänkaltaisessa yhteydessä sääntelyä arvioitaessa voidaan valiokunnan mielestä ottaa huomioon myös se, että julkisten ja salassapidettävien tietojen rajauksen perustuminen esimerkiksi luonnollisen henkilön nimen esiintymiseen oikeushenkilön nimessä olisi tulkinallisia epäselvyyksiä ja hallinnollista räsitätusta aiheuttava sääntelyratkaisu (vrt. Euroopan unionin tuomioistuimen em. tuomion kohdat 87 ja 88). Ehdotettu sääntely ei ole perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta ongelmallista.

Yksityishenkilöitä koskevien tietojen salassapito ja luovuttaminen. Luonnollisia henkilöitä ja kuolinpesiä koskevat verovelkarekisterissä olevat tiedot ovat 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin ja 20 d §:n 1 momentin perusteella salassapidettäviä. Näiden yksityisten verovelvollisten taloudellista asemaa koskevien tietojen salassapidolla pyritään suojaamaan perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattua yksityiselämää. Toisen perusoikeuden edistäminen on sellainen välttämätön syy, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa. Henkilön taloudellista asemaa kuvaavat asiakirjat ovat salassa pidettäviä myös perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan perusteella. Ehdotettu salassapitosääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen (ks. PeVL 2/2008 vp, s. 2/I ja PeVL 40/2005 vp, s. 2/II).

Verohallinto voi 1. lakiehdotuksen 20 e §:n 1 momentin nojalla antaa salassapitosäännösten estämättä luonnollisesta henkilöstä ja kuolinpesästä verovelkarekisteriin merkityt tiedot tilaajavastuulaissa tarkoitettulle tilaajalle ja hankintalaissa tarkoitettulle hankintayksikölle. Tietoja voidaan luovuttaa näille tahoille vain tilaajien ja

hankintayksiköiden lakisääteisten, laissa täsmällisesti määriteltyjen velvollisuuksien täyttämiseksi. Tältä osin ehdotettu sääntely täyttää perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyydelle, täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle sekä oikeasuhtaisuudelle asetetut vaatimukset. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että verovelkarekisteristä annetaan tietoja vain niiden verovelvollisten osalta, joilla on verovelkaa vähintään 5 000 euroa tai joiden verovelvoista ei ole tehty maksujärjestelyä. Yksityiselämän suojan kannalta keskeistä on, että salassa pidettävien henkilötietojen käyttö ja tietojen paljastaminen rekisterin tarkoituksen vastaisesti on rangaistavaa siten kuin rikoslaissa, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ja henkilötietolaissa säädetään. Tietojen luovuttamista koskeva sääntely ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi (ks. myös PeVL 39/2009 vp, s. 3).

Julkisuusperiaate ja verotustietojen julkisuuslain rakenne. Verotusasiakirjat, jotka koskevat verovelvollisen taloudellista asemaa, sekä muut sellaiset verotusasiakirjat, joista ilmenee tunnistettavissa olevaa verovelvollista koskevia tietoja, on verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan pidettävä salassa. Säännöksessä on lueteltu ne lain pykälät, joissa säädetään poikkeuksista salassapitoon. Esityksessä ehdotetaan luetteloon lisättäväksi viittaus uuteen 20 d §:ään, jossa säädetään yritysten verovelkatietojen julkisuudesta.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että verotustiedot ovat voimassa olevan lain 3 §:n perusteella julkisia. Käytännössä 4 §:n sisältämä salassapito muodostuu kuitenkin pääsäännöksi, koska lähes kaikki verohallinnon hallussa olevat yksittäistä verovelvollista koskevat asiakirjat ovat säännöksen perusteella lähtökohtaisesti salassa pidettäviä. Tämä käy ilmi myös verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain esitöistä (ks. HE 149/1999 vp). Lakiehdotusta ei tuolloin käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin sittemmin vuonna 2005 katsonut, että salassapidon pää-

sääntöön perustuva verotustietojen julkisuuslaki ilmentää perustuslain 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteen näkökulmasta nurinkurista lähtökohtaa. Valiokunta katsoi lausunnossaan, että suunnitellussa lainsäädännön jatkovalmistelussa oli syytä arvioida verotustietojen julkisuuslain rakennetta ja sen suhdetta perustuslain 12 §:n 2 momentin säännöksiin (PeVL 40/2005 vp, s. 2—3).

Perustuslakivaliokunta pitää valitettavana, että edellä mainitun kaltaista arviointia ei ole vielä tehty. Valiokunnan saaman tiedon mukaan Verohallinnossa on kuitenkin selvitetty muun muassa verotusaineistojen julkisuuden laajentamista yleisemmän verotustietoja koskevan informaatio-oikeudellisen lainsäädännön kehittämisen tarkastelun yhteydessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä selvitetään kokonaisvaltaisesti verotustietojen ja niitä vastaavien tietojen julkisuuden ja salassapidon suhdetta perustuslain julkisuusperiaatteen. Sääntelyvaihtoehtoja harkittaessa on syytä kiinnittää huomiota sekä sääntelyn julkisuusperiaatetta toteuttavaan rakenteeseen että siihen, miten säännökset asiallisesti toteuttavat julkisuusperiaatteen mukaista tiedonsaantioikeutta. Valiokunnan mielestä tässä yhteydessä on syytä tarkastella myös mahdollisuuksia laajentaa verotustietojen julkisuutta. Aiheellista on lisäksi selvittää, voitaisiinko verotustietojen julkisuutta ja salassapitoa koskeva sääntely sijoittaa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin.

Voimaantulo

Molempien esityksessä ehdotettujen lakien voimaantuloajankohdasta ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella lukuun ottamatta 1. lakiehdotuksen 17 §:n muutosta ja uutta 17 a §:ää. Valtuus on merkityksellinen perustuslain 79 §:n 3 momentin näkökulmasta. Sen mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella.

Lain voimaantuloajankohdan tulee perustuslakiesityksen perustelujen mukaan käydä ensisi-

jaisesti ilmi itse laista. Voimaantuloajankohta voidaan jättää asetuksella säädettäväksi vain erityisestä syystä. Tästä voi esitöiden perusteella olla kysymys esimerkiksi silloin, kun suuren lainsäädäntökokonaisuuden eri osien on tultava voimaan samana ajankohtana eikä tuota ajankohtaa ole lakia säädettäessä tarkoituksenmukaista tai mahdollista vielä vahvistaa (HE 1/1998 vp, s. 130/II, ks. myös PeVL 7/2005 vp, s. 11/II). Perustuslakivaliokunnan käytännössä erityisenä syynä on pidetty myös lain voimaantuloajankohdan sidonnaisuutta Suomen kansainvälisten velvoitteiden tai esimerkiksi Euroopan unionin lainsäädännön voimaantuloon (ks. esim. PeVL 36/2010 vp, s. 3/I, PeVL 21/2007 vp, s. 2/II, PeVL 46/2006 vp, s. 4/I).

Lakien voimaantulosta säätämistä asetuksella on esityksessä (s. 27/II) perusteltu sillä, että verovelkarekisterin käyttöönotto ja yksityisten elinkeinonharjoittajien tietojen luovuttamisen aloittaminen edellyttävät aikaa vieviä tietojärjestelmämuutoksia, minkä vuoksi käyttöönottoaikataulua ei tässä vaiheessa ole mahdollista tarkoin ennakoita. Perustuslakivaliokunta ei ole

katsonut tämänkaltaisten hallinnollisten toimenpiteiden aikatauluun liittyvien syiden täyttävän perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitettua erityisen syyn vaatimusta. Tällaiset toimet ovat tavanomaisia lainsäädännössä, ja tarvittava aika niille voidaan varata päätettäessä lain voimaantuloajankohdasta lakia vahvistettaessa (PeVL 7/2005 vp, s. 11—12). Ehdotettujen lakien voimaantuloajankohdasta säätämistä ei siten ole mahdollista jättää valtioneuvoston asetuksen varaan. Sekä 1. että 2. lakiehdotuksen voimaantulosäännöstä on siten tarkistettava, jotta lakiehdotukset voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lausunto

Lausuntonaan valiokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan 1. ja 2. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksistä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 4 päivänä maaliskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Elisabeth Naucér /r
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Tom Packalén /ps
	Tuija Brax /vihr	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Tapani Tölli /kesk
	Kimmo Kivelä /ps	Anu Urpalainen /kok
	Anna Kontula /vas	vjäs. Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.