

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 9/2011 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä lokakuuta 2011 lähettäessään hallituksen esityksen Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta (HE 39/2011 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiaa lausunto valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Ilkka Lahti, valtiovarainministeriö
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia siten, että lain viranomaisista koskevaan määritelmään lisätään lain tai asetuksen taikka muun säännöksen tai määräyksen perusteella nimetyt yhteisöt, laitokset ja yksityiset henkilöt siltä osin kuin ne julkista tehtävää hoitaessaan käyttävät julkista valtaa. Lisäksi muutetaan säännöstä, jossa säädetään selvitysyksikön oikeudesta saada ilmiöselvityksiä varten tietoja. Selvitysyksiköllä on oikeus saada tieto Verohallinnon yksikön esitut-

kintaviranomaiselle tekemästä ilmoituksesta ja sen käsittelystä. Esityksellä täsmennetään säännöstä, jonka perusteella selvitysyksikön henkilöstölle on säädetty oikeus käyttää Verohallinnon ja sen yksikön tietojärjestelmiä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien toteuttamiseksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Hallituksen esitykseen ei sisälly säätämisperusteluja.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Perustuslakivaliokunta antoi lähes samasta asiasta lausunnon vuoden 2010 valtiopäiville. Tuolloin valiokunta totesi seuraavan:

"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 säilytysaikaa 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.

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 2 §:n 4 kohdan mukaan "viranomaisella" tarkoitetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:ssä tarkoitettua viranomaisista. 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 määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavat yhteisöt, laitokset, säätiöt ja yksityiset henkilöt niiden käyttäessä julkista valtaa.

Viranomainen-termillä on merkitystä erityisesti selvitysyksikön tiedonsaantioikeuden laajuuden kannalta. Selvitysyksiköllä on tiedonsaantioikeus vain viranomaisen hallussa oleviin tietoihin. Oikeus pyytää velvoitteidenhoitoselvityksiä 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 tulli, poliisi ja tuomioistuimet), sekä elinkeinotoimintaa harjoittavat valtion, kunnan ja kuntayhtymän yksiköt (ks. PeVL 38/2010 vp, s. 3)."

Valiokunta toteaa, että nyt käsillä oleva lakiehdotus ei ainakaan paranna aiemmin todettua tilannetta. Sen vuoksi perustuslakivaliokunta

uudistaa aiemman kannanottonsa ja kiinnittää valtiovarainvaliokunnan vakavaa huomiota tarpeeseen rajoittaa "viranomaisen"-käsite vain sellaisiin toimijoihin, jotka hoitavat elinkeinotoimintaan liittyviä lupa-, tarkastus- tai valvontatehtäviä, jotka muutoin tehtävissään käsittelevät olennaisesti elinkeinotoimintaa koskevia asioita tai esimerkiksi jakavat avustuksia, tukia tai etuuksia.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-
lisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 1 päivänä marraskuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Outi Mäkelä /kok
jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Kalle Jokinen /kok
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /ps

Anna Kontula /vas
Markus Lohi /kesk
Tom Packalén /ps
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölli /kesk
vjäs. Lea Mäkipää /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.