

## VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 4/2012 vp

### Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 4 päivänä lokakuuta 2011 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta (HE 39/2011 vp).

##### *Lausunnot*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta (PeVL 9/2011 vp) ja tarkastusvaliokunta (TrVL 2/2011 vp) ovat antaneet asiasta lausunnot, jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

##### *Jaostovalmistelu*

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

##### *Asiantuntijat*

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Ilkka Lahti, valtiovarainministeriö
- johtava lakimies Matti Merisalo ja apulaishohtaja Marko Niemelä, Verohallinto.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia siten, että lain viranomaista koskevaan määritelmään lisättäisiin 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 muutettaisiin säännöstä, jossa säädetään selvitysyksikön oikeudesta saada ilmiöselvityksiä varten tietoja. Selvitysyksi-

köllä olisi oikeus saada tieto Verohallinnon yksikön esitutkintaviranomaiselle tekemästä ilmoituksesta ja sen käsittelystä. Esityksellä täsmennettäisiin 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.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä muutettuna.

Esityksen tarkoituksena on täsmentää Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun ja viime vuoden alusta voimaan tulleen erityislain viranomaiskäsitettä. Sen lisäksi lakiin ehdotetaan eräitä teknisuonteisia tarkennuksia, jotka koskevat selvitysyksikön mahdollisuutta saada tietoja muulta Verohallinnolta. Nämä tarkennukset ovat valiokunnan mielestä asianmukaisia, eikä lausuntovaliokunnillakaan ole ollut niistä huomautettavaa. Esitys voidaan hyväksyä siten näiltä osin muuttamattomana.

Valiokunta käsittelee näistä syistä seuraavassa yksinomaan tarkennusta *viranomaisen* määritelmään (2 §:n 4 kohta).

### *Taustaa*

Lakiin sisältyvä viranomaisen käsite on määritelty viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) eli ns. julkisuuslain 4 §:n nojalla. Tarkoitus oli alun perin, että käsitteet olisivat yhteneväiset eli selvitysyksiköstä annetun lain viranomaisella tarkoitettaisiin täysin samoja tahoja kuin julkisuuslaissa. Eduskunta rajasi käsitteen alaa kuitenkin perustuslakivaliokunnan huomautusten (PeVL 38/2010 vp) jälkeen sillä tavoin kuin valtiovarainvaliokunta oli mietinnössään ehdottanut (VaVM 45/2010 vp). Selvitysyksikköä koskevan lain viranomaiskäsite muodostui näin suppeammaksi kuin julkisuuslaissa. Rajatumpi käsite oli kuitenkin perusteltu henkilötietojen suojaan liittyvien perusoikeusnäkökohtien vuoksi.

Harmaan talouden selvitysyksikkö on toiminut reilun vuoden, ja tänä aikana on ilmennyt, että viranomaisen määritelmä muodostui yksikön tehokkaan toiminnan kannalta eräiltä osin turhan kapeaksi. Selvitysyksikkö ei ole nimittäin oikeutettu saamaan tietoja sellaisilta yhteisöiltä, laitoksilta tai yksityisiltä henkilöiltä, jotka hoitavat julkista tehtävää lain tai asetuksen tai muun säännöksen tai määräyksen perusteella ja

käyttävät siinä yhteydessä julkista valtaa. Viranomaisasema perustuu näissä tilanteissa julkisuuslain 4 §:n 2 momenttiin. Tällaisia harmaan talouden torjunnan kannalta merkittäviä toimijoita ovat esimerkiksi Eläketurvakeskus, Työttömyysvakuutusrahasto ja Tapaturmavakuutuslaitosten liitto ry silloin, kun ne hoitavat julkista tehtävää.

Esityksellä yritetään siis korjata tämä puute sisällyttämällä viranomaisen määritelmään myös julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tilanteita. Viranomaisen käsite jäisi kuitenkin tällaisen tarkennuksen jälkeenkin selvitysyksikköä koskevassa laissa suppeammaksi kuin julkisuuslaissa.

### *Perustuslakivaliokunnan lausunto*

Perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon sekä alkuperäisestä hallituksen esityksestä (HE 163/2010 vp) vuonna 2010 että nyt käsiteltävänä olevasta tarkentavasta esityksestä. Nyt annetussa lausunnossa uudistetaan aiemman lausunnon viranomaisen käsitettä koskeva osio.

Valiokunta on kiinnittänyt lisäksi valtiovarainvaliokunnan vakavaa huomiota tarpeeseen rajoittaa käsitteen sisältöä. Se tulisi rajata lausunnon mukaan vain sellaisiin toimijoihin, jotka hoitavat elinkeinotoimintaan liittyviä lupa-, tarkastus- tai valvontatehtäviä tai jotka muutoin tehtävissään käsittelevät olennaisesti elinkeinotoimintaa koskevia asioita tai esimerkiksi jakavat avustuksia, tukia tai etuuksia<sup>1</sup>. Laki ehdotus voidaan käsitellä kuitenkin tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

<sup>1</sup> Perustuslakivaliokunta on todennut sinänsä alun perin, että selvitysyksikköä koskevalle lakiesitykselle on painavat yhteiskunnalliset perusteet ja että esityksellä tavoitellaan varsin hyväksyttäviä päämääriä. Alkuperäinen lakiehdotus täytti myös riittävällä tavalla ne yleiset vaatimukset, jotka juontuvat perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyistä henkilötietojen suojasta ja lailla säätämisen vaatimuksesta sekä niitä koskevasta perustuslakivaliokunnan soveltamiskäytännöstä (PeVL 38/2010 vp).

*Tarkastusvaliokunnan lausunto*

Tarkastusvaliokunta on pitänyt hallituksen esitystä tarpeellisenä ja kannatettavana. Ehdotetut muutokset ovat valiokunnan mielestä lähinnä teknisiä, ja niillä parannetaan selvitysyksikön toimintamahdollisuuksia ja yksikön laatimien selvitysten sisältöä. Esityksellä ei laajenneta myöskään olennaisesti selvitysyksikön tiedonsaantioikeuksia. Valiokunta on kiinnittänyt pikemminkin huomiota tarpeeseen täydentää lainsäädäntöä, jotta selvitysyksikkö voisi tehdä ns. velvoitteidenhoitoselvityksiä myös työhallintoon, työsuojeluun tai ulkomaalaisrekisteröintiin liittyvän valvonnan tueksi. Tämä ei ole toistaiseksi mahdollista näiden viranomaisten omien tiedonsaantioikeuksien rajallisuuden vuoksi.

*Valtiovarainvaliokunnan kanta*

Valiokunta ehdottaa, että viranomaisen määritelmää tarkennetaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa kuvatuin tavoin. Lakiehdotuksessa olevaa viittausta julkisuuslain 4 §:n 2 momenttiin täydennettäisiin siten taloudelliseen toimintaan liittyvällä kytkennällä.

Laissa tarkoitettuja viranomaisia olisivat siten julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 1—7 kohdassa tarkoitettut viranomaiset, kuten nykyisin, ja julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettut yhteisöt, laitokset, säätiöt ja yksityiset henkilöt, kuten hallitus on esittänyt. Lisäksi edellytettäisiin, että näillä tahoilla on tai voi olla tietoja organisaatioiden tai ns. organisaatiohenkilöiden taloudellisesta toiminnasta, taloudellisesta asemasta, julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitamisesta tai kytkennöistä muihin organisaatioihin tai organisaatiohenkilöihin (**Valiokunnan muutosehdotus**). Näin tarkennettu säännös ottaa huomioon sekä perusoikeuksien suojan että harmaan talouden torjuntaan liittyvät tietotarpeet.

Valiokunta korostaa lisäksi sitä, että vaikka viranomaisen käsite on keskeinen erityislaissa, se ei ratkaise yksinään selvitysyksikön tiedonsaantioikeutta. Tiedonsaanti edellyttää aina tietopyynnön kohteelta viranomaisaseman lisäksi myös sitä, että selvitysyksiköllä on oikeus saada tietoja selvityksiään varten. Ns. *ilmiöselvityksiä*

koskevasta tiedonsaantioikeudesta säädetään erityislain 4 §:ssä ja ns. *velvoitteidenhoitoselvityksiä* koskevasta tiedonsaantioikeudesta lain 7 §:ssä. Kummassakin lainkohdassa edellytetään mm., että pyydetyt tiedot ovat välttämättömiä selvitysten laatimiseksi. Tiedonsaantioikeus velvoitteidenhoitoselvityksiä varten edellyttää lisäksi sitä, että erityislain 6 §:ssä olevat edellytykset selvityksen käyttötarkoituksesta täyttyvät.

Selvitysyksikön tiedonsaantioikeus on siis rajattu sekä viranomaisaseman että laissa osoitetun välttämättömyys- ja käyttötarkoitussidonnaisuuden kautta. Pelkkä viranomaisasema ei siis yksin riitä. Hyvä esimerkki tästä on työvoimahallinto. Yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa lisää myös se, että selvitysyksikön tehtävät rajoittuvat vain organisaatioiden kautta tapahtuvaan toimintaan. Selvitysyksikkö ei siis tarkastele esimerkiksi yksityishenkilön sosiaalietuuksien väärinkäytöksiä.

Valiokunta katsoo edellä olevan perusteella, että lakiehdotus voidaan hyväksyä valiokunnan ehdottamassa muodossa.

**Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 2 §:n 4 kohta muutettuna seuraavasti:*

**Valiokunnan muutosehdotus**

## 2 §

*Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

4) *viranomaisella* viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentin 1—7 kohdassa tarkoitettua viranomaista sekä 2 momentissa tarkoitettua yhteisöä, laitosta, säätiötä ja yksityistä henkilöä *silloin, kun viimeksi mainituilla on tai voi olla*

**VaVM 4/2012 vp — HE 39/2011 vp**

*tietoja organisaatioiden tai organisaatiohenkilöiden taloudellisesta toiminnasta, taloudellisesta asemasta, julkisoikeudellisten velvoit-*

*teiden hoitamisesta tai kytkennöistä muihin organisaatioihin tai organisaatiohenkilöihin.*

Helsingissä 30 päivänä maaliskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Sari Sarkomaa /kok
vpj.	Pentti Kettunen /ps	Jouko Skinnari /sd (osittain)
jäs.	Leena Harkimo /kok	Kauko Tuupainen /ps
	Jouko Jääskeläinen /kd	Pia Viitanen /sd
	Timo Kalli /kesk	Ville Vähämäki /ps
	Sampsa Kataja /kok	vjäs. Risto Kalliorinne /vas (osittain)
	Esko Kiviranta /kesk	Johanna Karimäki /vihr
	Heli Paasio /sd	Esko Kurvinen /kok
	Kari Rajamäki /sd	Riitta Myller /sd (osittain)
	Markku Rossi /kesk	Mats Nylund /r.
	Matti Saarinen /sd	

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.