



LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto

8.3.2018

OM 22/43/2018

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö 26.1.2018; VM083:00/2017

**LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI RAJOITETUSTI
VEROVELVOLLISEN TULON VEROTTAMISESTA ANNETUN LAIN,
VEROTUSMENETTELYSTÄ ANNETUN LAIN, ENNAKKOPERINTÄLAIN SEKÄ
VEROTUSTIETOJEN JULKISUUDESTA JA SALASSAPIDOSTA ANNETUN LAIN 9 §:N
MUUTTAMISESTA**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi muun muassa, että kansainvälisen sopimuksen soveltamisen edellytyksenä olisi aina, että osingon maksaja varmistaa, että osingon saajaan voidaan soveltaa verosopimuksen osinkoa koskevia määräyksiä. Tämä tapahtuisi hallituksen esitysluonnoksen mukaan siten, että osingon maksuhetkellä osakkeen säilyttäjä, joka olisi rekisteröitynyt hallituksen esityksellä perustettavaksi ehdotettuun säilyttäjärekisteriin ja joka on tutkinut ja tunnistanut asiakkaansa, voisi ilmoittaa perittävän alennetun lähdeveron määrän ja olisi tällöin aina sitoutunut myös toimittamaan Verohallinnolle osingon saajien loppusaajatiedot vuosi-ilmoitusta varten ja vastaisi näiden tietojen oikeellisuudesta.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Käyntiosoite
Eteläesplanadi 10
HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
02951 6001

Faksi
09 1606 7730

Sähköpostiosoite
oikeusministerio@om.fi

Säilyttäjärekisteri

Esityksellä ehdotetaan perustettavaksi säilyttäjärekisteri, johon voivat hakemuksesta rekisteröityä ne, joilla on sijoituspalvelulain (747/2012), arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain, arvo-osuustileistä annetun lain (827/1991) tai arvopaperitileistä annetun lain (750/2012) nojalla oikeus harjoittaa säilytystoimintaa. Säilyttäjät ovat hallituksen esityksen perustelujen mukaan yhteisöjä, joten tällä perusteella vaikuttaisi siltä, että peruslähdekohdiltaan kyseessä ei ole henkilörekisteri. Rekisterin tietosisällöstä säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 10 d § 3 momentissa, joka kuitenkin jättää tietosisällön jossakin määrin avoimeksi (”rekisterin pitämistä varten tarvittavat tiedot”). Vaikutelmaksi jää, ettei rekisteriin liity henkilötietojen käsittelyä. Koska tästä ei kuitenkaan ole esityksessä nimenomaista mainintaa, oikeusministeriö katsoo aiheelliseksi kiinnittää huomiota siihen, että jos kyseisessä rekisterissä on tarkoitus käsitellä myös henkilötietoja, tulisi siitä säädettäessä ottaa huomioon sekä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja ehdotetun kansallisen tietosuojalain (HE 9/2018) henkilötietojen käsittelylle asettamat puitteet että perustuslakivaliokunnan asiaa koskeva vakiintunut tulkintakäytäntö.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhetyden avulla. Lailla on säädettävä lisäksi mahdollisuudesta yhdistää rekisteritietoja (PeVL 17/2007 vp, s. 3 ja PeVL 30/2005 vp, s. 4). Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 6–7 ja PeVL 13/2016 vp. sekä niissä viitatu llausunnot).

Viimeaikaisessa lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on todennut, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia voidaan täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (PeVL 38/2016 vp, s. 4 ja PeVL 5/2017 vp, s.9). Täsmällisempiä perustuslakivaliokunnan kannanottoja perustuslain vaatimusten suhteesta yleiseen tietosuoja-asetukseen ei vielä toistaiseksi ole.

Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota 1. lakiehdotuksen voimaantulo- ja siirtymäsäännökseen, jonka mukaan säilyttäjä voi hakea rekisteröitymistä kuusi kuukautta ennen lain soveltamisen alkamista. Hakeminen edellyttäneen kuitenkin ainakin 10 d §:n soveltamista, koska siinä säädetään muun ohella tiedoista, jotka rekisteröintiä hakevan on annettava. Myös samaisen momentin viimeisen virkkeen säännös rekisteröinnin oikeusvaikutusten päättymisestä ja viittauksesta sovellettaviin määräyksiin jää epäselväksi.

Lisäksi lakiehdotuksen 10 e §:n 3 momentin viittaukset on syytä tarkistaa jatkovalmistelussa.

Tiedonantovelvollisuus

Esityksen 2. lakiehdotuksen säännökset koskevat tiedonantovelvollisuutta ja muodostavat näin Verohallinnolle tiedonsaantioikeuden säännöksissä mainittuihin tietoihin.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltaminen alkaa 25.5.2018. Asetus on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisalasta on lisäksi ehdotettu säädettäväksi laajentavasti kansallisen tietosuojalain 2 §:ssä (HE 9/2018 vp).

Esityksen perusteluissa ei ole arvioitu henkilötietoja koskevaa sääntelyn suhdetta EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen. Esitykseen sisältyy tietosuojaa koskeva erillinen perustelukappale, jossa todetaan, ettei esitys muuta tietosuojasäännösten kannalta olemassa olevaa tilannetta. Esityksen tietosuojaa koskevassa perustelukappaleessa on lisäksi esitetty perusteluja liittyen tietojen käyttötarkoitukseen ja tietojen käsittelyn oikeasuhtaisuuteen. Ottaen huomioon uudistuva tietosuojaa koskeva lainsäädäntö, esityksessä olisi kuitenkin syytä avata ehdotettujen säännösten ja yleisen tietosuoja-asetuksen välistä suhdetta, jotta sääntelyn asianmukaisuudesta on mahdollisuus varmistua.

Tietojen julkisuus

Esityksen 4. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi säilyttäjärekisterin tietojen salassapidosta ja julkisuudesta. Lakiehdotuksen mukaan säilyttäjärekisterin tiedoista julkisia olisivat vain yhteisön nimi ja tunnus sekä

muu vastaava yksilöintitieto. Muut säilyttäjärekisterin tiedot olisivat verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain pääsäännön mukaisesti salassa pidettäviä.

Perustuslain 12.2 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Lakiehdotuksen perusteluissa ei ole tuotu esiin, mitkä ovat ne välttämättömät syyt, joiden perusteella säilyttäjärekisterin tietojen julkisuutta ehdotetaan rajoitettavaksi. Ehdotettu ratkaisu vastaa ulkomaisen omaisuudenhoitajien rekisterin tietojen julkisuudesta ja salassapidosta säädettyä, ja esityksen perusteluissa muutos esitetään teknisenä muutoksena. Tietojen julkisuutta ja salassapitoa tulisi kuitenkin arvioida nyt perustettavan rekisterin ja siihen sisältyvien tietojen näkökulmasta ja salassapidon välttämättömyys tulisi perustella ottaen huomioon perustuslain 12.2 §:n pääsääntö asiakirjojen julkisuudesta.

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunta on katsonut, että salassapidon pääsääntöön perustuva verotustietojen julkisuuslaki ilmentää perustuslain 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteen näkökulmasta nurinkurista lähtökohtaa (PeVL 4/2014 vp ja PeVL 40/2005 vp). Valiokunta katsoi lausunnossaan jo vuonna 2005, 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 on lausunnossaan PeVL 4/2014 vp pitänyt valitettavana, että edellä mainitun kaltaista arviointia ei ole vielä tehty ja pitänyt tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä selvitetään kokonaisvaltaisesti verotustietojen ja niitä vastaavien tietojen julkisuuden ja salassapidon suhdetta perustuslain julkisuusperiaatteeseen. Sääntelyvaihtoehtoja harkittaessa on perustuslakivaliokunnan mukaan 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 julki-

suutta. Aiheellista on lisäksi selvittää, voitaisiinko verotustietojen julkisuutta ja salassapitoa koskeva sääntely sijoittaa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (PeVL 4/2014 vp, s. 4).

Oikeusministeriö myös huomauttaa, että esityksestä puuttuvat säätämistäjärjestysperustelut, vaikka esitys sisältää relevantteja säännöksiä ainakin perustuslain 10, 12 §:n ja 80 §:n näkökulmista.

Ylijohtaja,
osastopäällikkö


Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos


Virpi Korhonen

