



Helsinki 6.10.2003

Nro 1885/09/2003

Viite Oikeusministeriön lausuntopyyntö
16.7.2003 OM 38/41/2002

Oikeusministeriö

Asia Lausunto oikeudenkäynnin julkisuutta
hallintolainkäytössä selvittäneen työryhmän
mietinnöstä

OIKEUSMINISTERIÖ

10.10.2003
ad 38, HI, 2002
OKO36:06/2002 davo

Pyydettyinä lausuntonaan työryhmän mietinnöstä (Oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2003:8) Verohallitus esittää seuraavaa.

Yleistä

Oikeusministeriö asetti 18.12.2002 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnön (KM 2002:1) ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta ehdotus hallintolainkäytössä sovellettaviksi oikeudenkäynnin julkisuutta koskeviksi säännöksiksi.

Työryhmä on selvittänyt hallintolainkäytön erityispiirteitä ja niiden vaikutusta lainkäytön julkisuutta koskevaan uudistustyöhön. Työryhmä on myös tarkastellut julkisuuteen liittyviä perus- ja ihmisoikeuksia. Työryhmän ehdotusten tavoitteena on lainsäädäntö, joka turvaa hallintotuomioistuinten päätösten ja niiden perusteluiden julkisuuden mahdollisimman laajasti ja ratkaisee julkisuuden ja yksityisyyden suojan välisen ristiriidan asianosaisten oikeusturvan takaavalla tavalla.

Työryhmä ei ole yleisesti ottanut kantaa lainsäädäntötekniisiin ratkaisuihin, vaan tarkastellut erilaisiin vaihtoehtoihin liittyviä näkökohtia. Säännökset oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintolainkäytössä voitaisiin työryhmän mietinnön mukaan sijoittaa vaihtoehtoisesti hallintolainkäyttölakiin, oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaan yleislakiin tai erilliseen lakiin oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintolainkäytössä. Osa oikeudenkäynnin julkisuutta koskevista säännöksistä voitaisiin sijoittaa myös julkisuuslakiin.

Työryhmän mietinnön yhteydessä on julkaistu lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanteen 23.6.2003 laatima muistio verotusratkaisujen julkisuudesta hallinnossa ja hallintolainkäytössä. Muistiassa todetaan sen eräänä tarkoituksena olevan osoittaa, että oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lainvalmistelun vuoksi lienee myös aihetta tarkastella uudestaan eräitä verotusta koskevia erityissäännöksiä, erityisesti tuomioistuinten ratkaisujen julkisuutta verotusasioissa ja laajemminkin verotustietojen julkisuutta. Työryhmä on ehdottanut verotustietojen julkisuudesta

annetun erityislain (laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta 1346/1999) muuttamista siten, että se ei koskisi hallintolainkäyttöviranomaisen päätöksen julkisuutta. Muilta osin työryhmä ei ole ottanut kantaa verotustietojen julkisuuteen ja salassapitoon. Verohallituksen lausunnossa kommentoidaan seuraavassa ainoastaan työryhmän ehdotuksia.

Työryhmän ehdotukset

Hallintolainkäytön julkisuutta koskevan uudistustyön yleistavoitteeksi työryhmä on asettanut hallintolainkäyttöviranomaisten päätösten ja niiden perusteluiden mahdollisimman laajan julkisuuden turvaamisen. Samalla työryhmä toteaa, että on yksityisyyden ja julkisuuden välinen ristiriita on kuitenkin ratkaistava asianosaisten oikeusturvaa takaavalla tavalla. Verohallitus pitää näitä tavoitteita myös verohallinnon näkökulmasta tärkeinä.

Asiakirjajulkisuus

Asiakirjarekisterien julkisuus

Hallintotuomioistuimien diaaritietojen julkisuuteen sovelletaan nykyisin oikeudenkäynnin julkisuudesta annettua lakia (945/1984). Sen nojalla diaaritiedot ovat julkisia. Työryhmän ehdotuksen mukaan hallintolainkäytön asiakirjarekistereihin sovellettaisiin julkisuuslain (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999) ja henkilötietolain (523/1999) säännöksiä. Lähtökohtana olisi siten diaaritietojen julkisuus. Salassa pidettäviä diaaritiedot olisivat siltä osin kuin ne sisältäisivät julkisuuslain 24 §:ssä tarkoitettuja tietoja. Työryhmän ehdotuksen mukaan asiakirjarekisteriin merkitty tieto tulisi voida pitää salassa myös, jos se on tarpeen tuomioistuimen päätöksen perustelujen mahdollisimman laajan julkisuuden toteuttamiseksi. Työryhmän ehdotuksen mukaan tämä koskisi mm. veroasioita.

Salassa pidettävästä asiakirjarekisteriin merkitystä tiedosta tulisi ehdotuksen mukaan olla mahdollisuus antaa tieto toiselle henkilölle tai viranomaiselle, jos se on tarpeen toisen henkilön oikeuksien toteuttamiseksi tai viranomaisen tehtävien hoitamiseksi.

Verohallitus pitää tärkeänä sitä, että diaaritietojen salassapidon avulla voitaisiin taata tuomioistuimen päätöksen perustelujen mahdollisimman laaja julkisuus. Tämä merkitsee tietysti sitä, että myös tuomioistuimen päätökset julkaistaan tai annetaan tiedoksi anonyymeinä ilman asianosaisten nimi- ja muita tunnistetietoja. Ehdotuksen mukaan diaaritietojen salassapito tulisi kuitenkin kysymykseen ilmeisesti vain tuomioistuimen harkitsemisissa yksittäistapauksissa.

Verohallituksen näkemyksen mukaan veroasioissa tulisi suoraan laissa turvata kaikissa tilanteissa se, ettei verovelvollinen ole diaaritietojen avulla yhdistettävissä hallintotuomioistuimien julkaisemiin tai muutoin antamiin päätöksiin. Käytännössä hallintotuomioistuimet antavat jäljennöksiä myös julkaisemattomista ratkaisuista ja myös näiden päätösjäljennösten osalta tulisi verosalaisuus turvata. Nykyisin julkaisemattomista ratkaisuista annettavista jäljennöksistä ei poisteta päätöksen

antopäivää ja diaarinumeroa, joten julkisen diaarin avulla on mahdollista yhdistää yksittäinen päätös verovelvolliseen.

Oikeudenkäyntiin liittyvien asiakirjojen julkisuus

Oikeudenkäyntiin liittyvien asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon työryhmä ehdottaa sovellettavaksi julkisuuslain ja erityislakien säännöksiä. Julkisuuslain mukaan lähtökohtana on asiakirjojen julkisuus, jollei julkisuuslaissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Ehdotuksen mukaan oikeudenkäyntiin liittyvät verotusasiakirjat olisivat siten salassa pidettäviä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain nojalla. Verohallitus pitää työryhmän kannanottoa perusteltuna.

Asianosaisen oikeus saada tietoja asiakirjasta

Työryhmä on ehdottanut myös hallintolainkäytön osalta eräitä rajoituksia asianosaisen tiedonsaantioikeuteen, mm. asiakirjasta, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä tai lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua. Esimerkkinä on mainittu muun muassa oikeudenkäynnin ulkopuolisen elinkeinonharjoittajan liike- ja ammattisalaisuudet. Verohallitus pitää työryhmän ehdotusta perusteltuna.

Päätösten julkisuus

Työryhmä toteaa, että tuomioistuimen päätöksen ja sen perustelujen julkisuus on oikeudenkäynnin kontrollifunktion kannalta erityisen tärkeä. Myös hallintolainkäyttöasioissa työryhmä katsoo, että tuomioistuimen ratkaisun sisällön ja perustelujen mahdollisimman laaja julkisuus on tärkeää silloinkin, kun perusteluihin sisältyy luonteeltaan salassa pidettäviä tietoja.

Työryhmä ehdottaa, että tuomioistuimen päätös perusteluineen olisi julkinen julkisuuslain mukaisesti. Yleisiä säännöksiä hallintolainkäyttöasiassa annetun päätöksen julkisuudesta ja salassapidosta sovellettaisiin myös veroasioissa. Toisin sanoen verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua erityislakia tulisi työryhmän ehdotuksen mukaan muuttaa niin, että se ei koskisi hallintolainkäyttöviranomaisen päätöksen julkisuutta. Työryhmän ehdotus merkitsisi sitä, että hallintotuomioistuimien antamat verotuspäätökset olisivat pääsääntöisesti julkisia. Salassa pidettäviä verotuspäätökset olisivat siltä osin kuin ne sisältäisivät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettuja tietoja; esimerkkeinä tiedot yksityisestä liike- ja ammattisalaisuudesta (20 kohta), tiedot henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta (23 kohta) tai esimerkiksi terveydentilaa tai vammaisuutta kuvaavat tiedot (25 kohta).

Tuomioistuin voisi kuitenkin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin varmistamiseksi taikka muun erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi päättää, että päätös tai sen osa on salassapitosäännösten estämättä julkinen. Työryhmän ehdotuksen mukaan tuomioistuin voisi myös poikkeuksellisesti päättää asiakirjan tai sen osan pidettäväksi salassa, jos tiedon antaminen asiakirjasta olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua.

Voimassa olevan verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 22 §:n mukaan korkein hallinto-oikeus ja hallinto-oikeus voivat julkaista veroasioissa antamansa päätöksen sekä keskusverolautakunta antamansa ennakkoratkaisun sanamuodon mukaisena tai lyhennettynä siten, ettei siitä ilmene verovelvollisen nimeä taikka sellaista yksityistä luonnollista henkilöä koskevia tietoja, joista verovelvollinen olisi tunnistettavissa

Verohallitus ei yhdy työryhmän ehdotuksiin yleisten säännösten soveltamisesta hallintotuomioistuimien antamiin verotuspäätöksiin eikä pidä työryhmän ehdotuksia yksittäistapauksittain annettavista päätöksistä veroasioihin soveltuvina. Verohallituksen näkemyksen mukaan verotustietojen salassapidon tulisi olla hallintolainkäytössä yhtä kattavaa kuin verotusmenettelyssä. Verotustietoja koskevan erityislain nojalla kaikki tunnistettavissa olevaa verovelvollista koskevat verotustiedot kuuluvat salassapidon piiriin. Julkisuuslain nojalla tietojen salassapito ei ole yhtä kattavaa.

Työryhmä on oikeudenkäyntiasiakirjojen osalta todennut olevan vaikea löytää perusteluja sille, että perustuslaissa tarkoitettut välttämättömät syyt salassapidolle olisivat erilaiset hallinnossa ja hallintolainkäytössä. Verohallituksen näkemyksen mukaan tämä ulottuu myös hallintolainkäytössä annettaviin verotuspäätöksiin.

Verotuksen yhtenäisyyden kannalta verotuspäätösten julkaiseminen on tärkeää. Verovelvollisen yksilöinti ei sen sijaan julkaisemisen yhteydessä ole tarpeen.

Suullinen käsittely

Hallintolainkäyttöasioiden käsittely hallintotuomioistuimissa on nykyisin pääosin kirjallista, vaikka hallintotuomioistuimen on erikseen laissa säädetyn edellytyksin toimitettava suullinen käsittely. Suoraan lain nojalla hallinto-oikeuslain (430/1999) 22 §:n mukaan hallinto-oikeudessa on käsittely toimitettava suljetuin ovin asioissa, joista on säädetty salassapitovelvollisuus. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 16 c §:n (12/1979) mukaan asioissa, joissa on säädetty vaitiolovelvollisuus, on suullinen käsittely sekä asianosaisen, todistajan ja asiantuntijan kuuleminen toimitettava suljetuin ovin.

Työryhmän ehdotuksen mukaan asian suullinen käsittely olisi julkinen lähtökohtaisesti myös hallintotuomioistuimessa. Suullinen käsittely toimitettaisiin kokonaan tai osin yleisön läsnä olematta, jos siinä esitetään asiakirja tai tieto, joka on viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain mukaan salassa pidettävä. Ehdotuksen mukaan tuomioistuimien voisi kuitenkin päättää, että suullinen käsittely on tällöinkin julkinen, jos se on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi.

Suulliseen käsittelyyn sovellettaisiin siten verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain mukaista salassapitoa, mitä Verohallitus pitää välttämättömänä. Verohallituksen näkemyksen mukaan käsittelyn tulisi kuitenkin olla aina suljettu, kun se koskee salassa pidettäviä verotusasioita.

Lopuksi

Verohallitus viittaa ensinnäkin verotustietojen salassapitoa koskevien perustelujen osalta oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietinnöstä 22.4.2002 antamaansa liitteenä olevaan lausuntoon.

Veroasioissa ensimmäisenä muutoksenhakukeinona on oikaisuvaatimus, jonka käsittely on hallintoasian käsittelyä. Vasta oikaisuvaatimuksesta hallinto-oikeudelle tehdyn valituksen käsittelyyn sovelletaan hallintolainkäyttölain säännöksiä. Verotusasioita koskevassa hallintolainkäytössä on usein kysymys yksittäisen verovelvollisen tekemästä valituksesta omaa verotustaan koskevaan päätökseen. Yksityishenkilöt hoitavat muutoksenhakuasiansa myös usein ilman avustajaa. Verosalaisuus-instituutiolla on pitkät perinteet ja verovelvolliset luottavat siihen, että heidän veroasioitaan käsitellään luottamuksellisina. Käsittelyn luottamuksellisuudella tulisi hallintolainkäytössä olla sama painoarvo kuin verotusprosessissa.

Muutoksenhaun merkitystä veroasioissa korostettiin edellä mainitussa Verohallituksen lausunnossa. Verotuksen massamenettelyluonne, lainsäädännön tulkinnallisuus ja jatkuva muuttuminen edellyttävät, että verotuskysymyksiin voidaan hakea muutosta. Yritysverotusta koskevaan lainsäädäntöön liittyy vaikeita tulkintakysymyksiä. Lisäksi muutoksenhaun tarpeeseen vaikuttaa se, että verotus kohdistuu vuosittain kaikkiin kansalaisiin ja yrityksiin ja että verotus perustuu lisääntyvässä määrin sivullisilta saataviin tietoihin. Verohallitus korosti aikaisemmassa lausunnossaan myös ennakkoratkaisujärjestelmän merkittävyyttä ja sen toimivuuden edellytyksenä ennakoitavuutta tietojen salassapidon suhteen. Verotuksessa muutoksenhaku tapahtuu lisäksi usein veronsaaja-aloitteisesti, jolloin verovelvollinen ei voi itse vaikuttaa asiansa vireille tuloon hallintotuomioistuimessa.

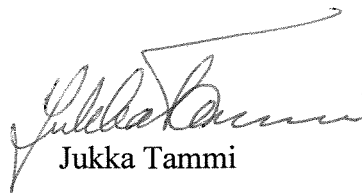
Verotuksessa salassapitosäännösten tulisi olla selkeitä ja salassapidon tulisi perustua suoraan lakiin. Harkinnanvaraiset yksittäistapauksittain annettavat julkisuusratkaisut aiheuttavat epävarmuutta ja tietojen julkisuus voi merkittävästikin estää tarpeellista muutoksenhakua. Verosalaisuuden yhtenä keskeisenä perusteena on ollut se, että tietojen julkisuus vaikeuttaisi tiedon saantia verotusta varten. Tämä koskee yhtä lailla veroasioiden käsittelyä hallintolainkäytössä. Verotustietojen luottamuksellisuudella on siten tärkeä merkitys sekä verovelvollisen oikeusturvan että verotuksen yhteiskunnallisten tavoitteiden kannalta.

Verohallitus katsoo, että verosalaisuus tulisi säätää hallintolainkäytössä yhtä laajaksi kuin se on verotusprosessissa. Verohallituksen näkemyksen mukaan perustuslaissa tarkoitetut välttämättömät syyt verotustietojen salassapidolle ovat yhtäläiset hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä. Työryhmä on todennut, että lainkäytössä julkisuusperiaatteen tarkoitus eli julkisen vallan valvonta merkitsee erityisesti tiedon saamista päätöksenteosta ja päätöksen perusteluista. Verohallituksen näkemyksen mukaan tämä voidaan toteuttaa veroasioissa perusoikeudet huomioon ottaen siten, että ratkaisukäytäntö julkaistaan tai annetaan tiedoksi tunnistamattomassa muodossa.

Lainsäädäntöteknisesti asia voidaan ratkaista monella tavoin. Verohallitus pitää kuitenkin tärkeänä sitä, että verosalaisuus turvataan hallintolainkäytössä

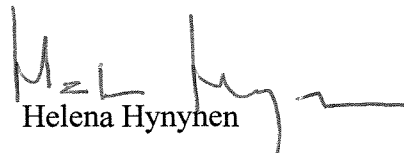
diaaritietojen, oikeudenkäyntiasiakirjojen, suullisen käsittelyn ja verotuspäätösten suhteen sijoitetaanpa säännökset verotustietojen julkisuutta koskevaan erityislakiin taikka erillisiin hallintolainkäytön julkisuutta koskeviin säännöksiin. Jotta verohallinnon toimivaltaan kuuluvien verojen ja maksujen osalta menettely olisi yhtenäinen ja myös verovelvollisten näkökulmasta selkeä, pitää Verohallitus ensisijaisena verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain soveltamista ja sen säännösten tarkistamista. Hallintolainkäyttöä koskevissa säännöksissä voitaisiin selkeyden vuoksi viitata verotuksen erityislakiin. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain soveltamisalaa koskevia säännöksiä on joka tapauksessa uudistuksen yhteydessä tarkistettava.

Pääjohtaja



Jukka Tammi

Ylitarkastaja



Helena Hynynen

LIITE: Verohallituksen lausunto oikeudenkäynnin julkisuus-toimikunnan mietinnöstä 22.4.2002 dnro 516/09/2002



Helsinki 22.4.2002

Nro 516/09/2002

Viiite Valtiovarainministeriön
lausuntopyyntö 21.2.2001
VM 20/05/2002

Valtiovarainministeriö
Vero-osasto

Asia Lausunto oikeudenkäynnin julkisuus-
toimikunnan mietinnöstä

Pyydettyinä lausuntonaan Oikeudenkäynnin julkisuus-toimikunnan mietinnöstä (Komiteamietintö 2002:1) Verohallitus esittää seuraavaa.

Toimikunnan esityksessä ehdotetaan oikeudenkäynnin julkisuutta koskeva lainsäädäntö uudistettavaksi kokonaisuudessaan. Oikeudenkäynnin julkisuuslaki korvaisi nykyisen oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain. Oikeudenkäynnin julkisuuslaki olisi oikeudenkäynnin julkisuutta säätelevä yleislaki ja se sisältäisi oikeudenkäynnin julkisuutta koskevat säännökset kaikkien tuomioistuimien ja prosessilajien osalta. Esityksen tavoitteena on lisätä oikeudenkäyntien avoimuutta ja julkisuutta sekä parantaa läpinäkyvyyttä kaikissa tuomioistuimissa. Lakiehdotuksessa julkisuus on säännelty kokonaisuutena, johon kuuluu perustietojen julkisuus, oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuus, suullisen käsittelyn julkisuus ja tuomioistuimen ratkaisun julkisuus.

Julkisuus lisääntyisi ehdotuksen mukaan erityisesti kokonaan kirjallisena käytävien oikeudenkäyntien osalta. Mietinnössä ehdotetaan harkittavaksi, että oikeudenkäynnin julkisuutta rajoittava erityissääntely mm. verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetusta laista kumottaisiin.

Yleistä

Verotusasiakirjat ja -tiedot ovat voimassa olevan lain mukaan pääsääntöisesti salassa pidettäviä. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 4 §:n 1 momentin mukaan verotusasiakirjat, jotka koskevat verovelvollisen taloudellista asemaa, sekä muut sellaiset verotusasiakirjat, joista ilmenee tunnistettavissa olevaa verovelvollista koskevia tietoja, on lain 5-6 ja 21 §:ssä säädettyin poikkeuksin pidettävä salassa. Lain 1 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan verotusta varten verohallinnolle annettuihin ja verohallinnossa laadittuihin yksittäistä verovelvollista koskeviin asiakirjoihin (verotusasiakirjat) ja niihin sisältyviin tietoihin (verotustiedot). Lakia sovelletaan 1 §:n 2 momentin nojalla myös muutoksenhaku- ja muulle viranomaiselle annettuihin tai siellä laadittuihin asiakirjoihin, joihin sisältyy 1 momentissa tarkoitettuja tietoja.

Lain 22 §:n mukaan korkein hallinto-oikeus ja hallinto-oikeus voivat julkaista veroasiassa antamansa päätöksen sekä keskusverolautakunta antamansa

ennakkoratkaisun sanamuodon mukaisena tai lyhennettynä siten, ettei siitä ilmene verovelvollisen nimeä taikka sellaista yksityistä luonnollista henkilöä koskevia tietoja, joista verovelvollinen olisi tunnistettavissa.

Hallintolainkäytössä on hallinto-oikeuslain 22 §:n ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 16 c §:n mukaan suoraan lain nojalla järjestettävä suljettu käsittely asioissa, joista on säädetty salassapitovelvollisuus.

Verotus toimitetaan yhteiskunnan intressissä ja verotuksen toimittamisessa verovelvollinen on yhteiskunnan pakkovallan kohteena. Verotusta varten verovelvollinen joutuu antamaan yksityiskohtaisia tietoja muun muassa tuloistaan, varoistaan ja liiketoimistaan. Verosalaisuuden perustana ovat toisaalta julkiset, lähinnä fiskaaliset intressit ja toisaalta yksityiset intressit. Takaamalla laissa verotusta varten annettavien tietojen salassapito on voitu varmistaa oikeiden ja riittävien tietojen saanti verotusta varten. Tämä on puolestaan edellytyksenä sille, että verotus voidaan toimittaa tehokkaasti ja oikein sekä oikeudenmukaisesti ja yhdenmukaisesti. Samalla on suojattu yksityisiä salassapitointressejä kuten verovelvollisen taloudellista asemaa, liike- ja ammattisalaisuuksia sekä verovelvollisen yksityiselämän piiriin kuuluvia seikkoja.

Hallintolainkäyttö

Verovelvollisen oikeusturva edellyttää, että verotuskysymyksiin voidaan hakea muutosta. Tarve muutoksenhakuun johtuu mm. verotuksen massamenettelyluonteesta ja lainsäädännön tulkinnanvaraisuudesta sekä siitä, että verolainsäädäntö on jatkuvan muutoksen kohteena. Muutosta verotukseen on voitava hakea ilman, että muutoksenhaun johdosta aiheutuu muita haitallisia seuraamuksia, jotka tosiasiallisesti voisivat estää muutoksenhaun vireillepanon. Esimerkiksi liikesalaisuuksien julkiseksi tuleminen tai epävarmuus julkisuuden laajuudesta voitaisiin kokea tällaisena merkittävänä haittana. Vastaavasti esimerkiksi yksityisen henkilön yksityiskohtaisten tulo- tai velkatietojen julkisuus saattaisi ehkäistä muutoksenhakua.

Tietojen julkisuuden kannalta on huomattava, että muutoksenhaku on usein myös veronsajan intressissä. Verovalituksia tehtiin esimerkiksi vuonna 2000 hallinto-oikeuksiin 4778 kpl. Niistä oli 847 kpl veroasiamiesten tekemiä. Vuonna 2001 vastaavat lukumäärät olivat 4495 kpl ja veroasiamiesten tekemiä valituksia oli 2831 kpl.

Verosalaisuus on vahvistettu edellä mainitulla vuonna 1999 annetulla uudella lainsäädännöllä. Verohallituksen näkemyksen mukaan verosalaisuuden säilyttäminen hallintotuomio-istuuksissa on jatkossakin välttämätöntä.

Ennakkoratkaisuista

Keskusverolautakunnan antamat ennakkoratkaisut liittyvät tuleviin, suunnitteilla toimenpiteisiin. Koska ennakkoratkaisut ovat tyypillisesti esimerkiksi yritysten tuleviin yritysjärjestelyihin tai muihin liikesalaisuutena pidettäviin toimiin liittyviä, sisältävät hakemukset usein tietoja, joiden julkiseksi tuleminen saattaisi vahingoittaa verovelvollisen liiketoimintaa. Lisäksi hakijana ovat usein noteeratut, julkiset

osakeyhtiöt, jolloin kysymys voi olla sisäpiiritiedoiksi luokiteltavista tiedoista. Uusia ilmiöitä tai uusien säännösten soveltamistilanteita koskevista keskusverolautakunnan ratkaisuksista hakee usein joko verovelvollinen itse tai veroasiamies muutosta korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

On varsin todennäköistä, että verovelvolliset voisivat kokea ennakkoratkaisun hakemisen käytännössä vaikeaksi tai mahdottomaksi, jos edellä tarkoitetut seikat tulisivat ainakin osittain julkisuuteen korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehdyn valituksen yhteydessä. Ennakkoratkaisujärjestelmän merkityksen voidaan olettaa vähenevän, jos verovelvolliset luopuvat tästä syystä hakemuksen tekemisestä. Sillä, että verotuksen tulkintaongelmat voidaan selvittää etukäteen, on nykyään varsin suuri merkitys sekä verovelvollisten että verohallinnon kannalta.

Ennakkoratkaisujärjestelmä edellyttää, että kaikki asiaan vaikuttavat tiedot voidaan selvittää tarkoin ennen ratkaisun antamista. Järjestelmän toimivuus heikkenee olennaisesti, jos verovelvollisilta ei saada tarvittavia tietoja tai jos ongelmakysymyksiä ei ylipäänsä haluta selvittää etukäteen. Vastaavia ongelmia saattaisi syntyä myös verovirastojen antamien ennakkoratkaisuhakemusten suhteen.

Oikeudenkäyntiasiakirjojen julkisuudesta

Ehdotuksen mukaan suoraan lain nojalla salassa pidettäviä olisivat vain eräät valtion turvallisuuteen ja siihen rinnastuvat oikeudenkäyntiasiakirjat, erityisen arkaluonteisia henkilön yksityiselämän piiriin sisältyviä tietoja sisältävät oikeudenkäyntiasiakirjat ja mm. julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 kohdassa tarkoitettuja yhteystietoja sisältävät asiakirjat.

Verotusasiakirjoihin voi sisältyä mm. henkilön yksityiselämään, terveydentilaan, vammaisuuteen tai sosiaalihuoltoon liittyviä seikkoja. Samoin verotuksen rekistereihin merkitään sekä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 kohdassa tarkoitettuja yhteystietoja että väestötietolain nojalla myönnettyjä ns. turvakieltoja. Verotustiedot eivät kuitenkaan pääosin ehdotuksen mukaan kuuluisi suoraan lain nojalla salassa pidettäviin tietoihin.

Ehdotuksen 9 §:ssä säädetään salassapitomääräyksestä. Tuomioistuin voisi ehdotuksen mukaan päättää, että oikeudenkäyntiasiakirja olisi pidettävä tarpeellisin osin salassa, jos siihen sisältyy muussa laissa salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja. Lisäedellytyksenä olisi se, että tällaisen tiedon julkiseksi tuleminen aiheuttaisi merkittävää haittaa tai vahinkoa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Salassapitomääräystä voisi pyytää sekä asianosainen että päätöksen tehnyt tai puhevaltaa käyttävä viranomainen.

Ehdotuksen 9 §:n säännöksen soveltaminen edellyttäisi käytännössä sitä, että verovelvollinen olisi tietoinen säännöksestä ja huomaisi muutoksenhaun yhteydessä, myös veroasiamiehen valittaessa, pyytää tietojen salassapitoa. Mietinnön perusteluiden mukaan pyynnön esittäjän olisi esitettävä uskottava selvitys haitan aiheutumisesta. Verotukseen liittyvän valituksen yhteydessä menettely olisi raskas ja mahdollisesti myös aikaa vievä. Myös lopputulos olisi verovelvollisen kannalta epävarma.

Verohallituksen näkemyksen mukaan verotustiedot tuleekin edelleen säilyttää suoraan lain nojalla salassa pidettävänä myös verotuksen muutoksenhakuasteissa. Yksittäistapauksittain ratkaistavan salassapitomääräyksen mahdollisuutta ei voida pitää riittävänä verosalaisuuden ja verotuksen oikeellisuuden turvaamisen näkökulmasta. Asiasta tulisi jatkossakin säätää verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetussa laissa. Asiasta olisi selvyuden vuoksi lisäksi syytä ottaa viittaussäännös esimerkiksi oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan lain 8 §:än.

Perustietojen ja ratkaisujen julkisuudesta

Ehdotuksen 4 §:n mukaan oikeudenkäynnin perustiedot olisivat aina julkisia. Perustiedoilla tarkoitetaan ehdotuksessa tietoja asiaa käsittelevästä tuomioistuimesta, asianosaisen henkilöllisyyden yksilöimiseksi tarpeellisista tiedoista, tiedot asian yksilöidystä laadusta, ja asian käsittelyn vaiheista sekä suullisen käsittelyn ajankohdasta ja käsittelypaikasta. Ehdotuksen mukaan tiedot tulisivat julkisiksi heti ja salassapitosäännösten estämättä.

Ehdotuksen perustelujen mukaan pykälän säännökset perustietojen julkisuudesta soveltuisivat jo silloin, kun asiakirjat olisivat muun viranomaisen kuin tuomioistuimen hallussa. Näin esimerkiksi verovalitusten kohdalla perustiedot tulisivat oikaisumenettelyn päätyttyä julkisiksi. Verohallituksen näkemyksen mukaan asiassa tulisi harkita vaihtoehtoa, jossa julkisuus alkaisi vasta asiakirjojen siirryttyä verovirastosta tuomioistuimeen ja kyseisestä tietopalvelusta huolehtisivat yksinomaan tuomioistuimet. Verohallinnossa verotusta koskevat diaaritiedot ovat voimassa olevan lain nojalla salassa pidettäviä.

Verotustietojen julkisuudesta annetun lain 22 §:n nojalla korkein hallinto-oikeus, hallinto-oikeus ja keskusverolautakunta voivat julkaista veroasioissa antamia päätöksiä. Keskusverolautakunta julkaisee osan päätöksistään lyhennettynä selostuksena. Lyhennelmässä otetaan huomioon se, ettei verovelvollista tunnusteta selosteesta. Julkaisemattomista päätöksistä keskusverolautakunta on antanut jäljennöksiä asianosaisten nimet peittäen vain silloin, kun päätöksestä ei näin menetellen ole ilmennyt tunnistettavaa verovelvollista koskevia tietoja (JulKL 10 § 2 momentti).

Verohallinto on julkaissut omilla www-sivuillaan kaikki keskusverolautakunnan julkaistut ratkaisut vuodesta 1993. Päätökset ovat maksutta kaikkien käyttäjien saatavissa. Näin on lisätty hallinnon avoimuutta ja saatettu yleisesti mielenkiintoiset ratkaisut yleiseen tietoon ilman, että samalla olisi vaarannettu yksittäisen verovelvollisen tietojen suoja.

Tällä hetkellä ongelmalliseksi on muodostunut toisaalta oikeudenkäynnin julkisuudesta annettuun lakiin perustuva diaaritietojen julkisuus ja toisaalta säännökset verotuspäätösten anonyymista julkaisemisesta. Verohallituksen näkemyksen mukaan diaaritietojen tai ns. oikeudenkäynnin perustietojen julkisuus ei saisi johtaa verosalaisuuden paljastumiseen. Veroasioissa annettavien ratkaisujen tulisi edelleen olla salassa pidettäviä. Jatkovalmistelussa tulisi selvittää mahdollisuutta torjua ristiriitatilannetta siten, että diaarissa tai vastaavassa asiakirjarekisterissä ja julkaistavissa päätöksissä ei olisi sellaisia tunnistetietoja, joilla asianosainen voidaan

yhdistää tiettyyn päätökseen. Esimerkiksi julkaistavissa päätöksissä voitaisiin ottaa käyttöön erillinen numerointi tai julkisesta diaarista voitaisiin mahdollisesti jättää pois valituksen alaisen päätöksen numero ja antopäivä.

Menettelyä koskevista säännöksistä

Veroasioissa esimerkiksi verovelvollisen tietyn verovuoden tuloverotuksen kaikkia asiakirjoja käsitellään yhtenä kokonaisuutena ja ne toimitetaan tuomioistuimelle verotusta koskevan valituksen käsittelyä varten. Asiakirjoista vain pieni osa koskee valituksen kohteena olevaa kysymystä. Verotusasiakirjat palautetaan käsittelyn päätyttyä verovirastoon.

Ehdotuksen mukaan asiakirjojen julkisuus ratkaistaan pääsääntöisesti vasta siinä vaiheessa, kun asiakirjapyyntö esitetään. Asiakirjapyyntöt esitetään todennäköisesti useimmiten vasta, kun asian käsittely on tuomioistuimessa päättynyt. Mikäli ehdotettu julkisuus koskisi myös hallintotuomioistuimesta palautettuja verotusasiakirjoja, merkitsisi tämä verovirastoille huomattavaa työmäärän lisääntymistä. Vaikka ratkaisun ja asiaan osallisten kuulemisen asiakirjan julkisuudesta tekisi tuomioistuin, saattaisi asiakirjapyyntöjen vastaanotto ja asiakirjojen lähettäminen tuomioistuihin aiheuttaa sekaannuksia. Menettelyä koskevien säännösten tulisi olla selkeitä erityisesti tilanteissa, joissa asiakirjoja ei arkistoida tuomioistuimessa.

Yleiset tuomioistuimet

Yleisissä tuomioistuimissa käsitellään verotustietoja mm. rikosprosesseissa, takavarikko-, konkurssi-, yrityssaneeraus- ja velkajärjestelyasioissa sekä verohallinnon ajamien erilaisten siviilikanteiden yhteydessä. Salassa pidettävien verotustietojen käsittely yleisissä tuomioistuimissa on erittäin epäyhtenäistä johtuen nykyisten säännösten tulkinnanvaraisuudesta ja vaikeasta sovellettavuudesta.

Verohallituksen näkemyksen mukaan mietinnössä ehdotettua oikeudenkäynnin julkisuutta voitaisiin harkita yleisten tuomioistuinten osalta. Kun yleisissä tuomioistuimissa käsiteltäisiin verotustietoja, voitaisiin tarvittaessa vaatia salassapitomääräystä ja mm. käsitellä asia suljetussa käsittelyssä. Verohallituksen mielestä lakiehdotuksen 9 §:n mukaisia edellytyksiä salassapitomääräyksen antamiseen tulisi kuitenkin lieventää. Tämä olisi tarpeen mm. tilanteissa, joissa oikeudenkäyntiasiakirjoihin sisältyy muita kuin asianosaisia koskevia verotustietoja.

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 1 §:n 2 momentin säännöstä lain soveltamisalasta tulisi myös yleisissä tuomioistuimissa käytävien oikeudenkäyntien osalta selkiyttää.

Mietinnössä ehdotetaan, että kirjaamisasian käsittelyn julkisuudesta ja asiakirjojen julkisuudesta olisi voimassa, mitä oikeudenkäynnin julkisuuslaissa säädetään. Mietinnössä mainitaan kirjaamishakemuksen ja sen käsittelyn yhteydessä perukirja, joka on salassa pidettävä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain nojalla. Verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa verohallinnon säilyttämästä perukirjasta tietoja sille, joka tarvitsee niitä etujensa, oikeuksiensa tai velvollisuuksiensa hoitamiseksi. Tietoja luovutetaan siten mm. lainhuudon hakemista

varten. Perukirja olisi siten ehdotuksen mukaan kirjaamisasioissa pääsääntöisesti julkinen ja sen julkisuutta voitaisiin tarvittaessa rajoittaa mm. lakiehdotuksen 9 §:n nojalla. Perukirja voi sisältää laajasti muita kuin käsiteltävänä olevassa asiassa tarvittavia tietoja vainajan ja lesken varallisuudesta ja veloista.

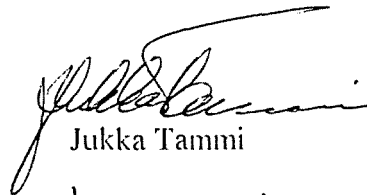
Lopuksi

Verohallituksen näkemyksen mukaan verotustietojen salassapito tulee säilyttää ennallaan hallintotuomioistuimissa. Tämä koskee verotuksen muutoksenhakuun liittyviä oikeudenkäyntiasiakirjoja, suullista käsittelyä ja asiassa annettavaa ratkaisua. Hallintotuomioistuinten antamia verotusratkaisuja tulisi julkaista siten, että julkaistavista päätöksistä ei voida verovelvollista tunnistaa. Oikeudenkäynnin perustietojen julkisuus tulisi järjestää siten, että julkaistujen ratkaisujen osalta verovelvollisen suoja säilyy.

Mikäli verotustiedot tulisivat julkisiksi ehdotetussa laajuudessa myös hallintoprosessissa, olisi tästä odotettavissa erityisesti vaikeuksia tietojen saantiin verotusta varten. Verohallinnossa on viime vuosina pidetty tärkeänä ennako-ohjausta ja asioiden selvittämistä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Jos verovelvollisten halukkuus ennakkoratkaisujen hakemiseen olennaisesti vähenee lainmuutoksen johdosta, saattaa ehdotuksella olla haitallisia vaikutuksia verotukseen myös tätä kautta.

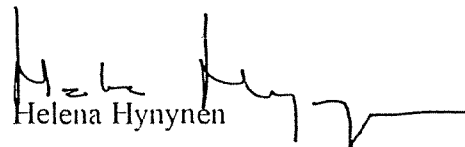
Veroasioissa nykytilanteeseen liittyy diaaritietojen ja päätösten julkisuuden osalta siinä määrin ongelmia, että asiaa koskevien säännösten uudistaminen ja selkiyttäminen ovat tarpeen. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain soveltamisala on myös tarpeen selkiyttää oikeudenkäynnin julkisuutta koskevan uudistuksen yhteydessä.

Pääjohtaja



Jukka Tammi

Ylitarkastaja



Helena Hynynen