

Asia: VN/1193/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään:

Yleistä

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Ehdotetut muutokset perustuvat valtioneuvoston periaatepäätökseen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi 2024-2027 ja harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmaksi 2024-2027, johon sisältyy hanke Harmaan talouden selvitysyksikköä koskevien lakimuutosten täytäntöönpanosta. Muutokset parantaisivat Harmaan talouden selvitysyksikön mahdollisuuksia tuottaa ja jakaa tietoa harmaasta taloudesta muiden viranomaisten tehtävien tueksi. Viranomaisten välinen yhteistyötä paranisi ja tietojenvaihto tehostuisi. Esityksellä siten edistettäisiin harmaan talouden torjuntaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) lausuu ehdotuksesta oman toimialan kannalta ja esittää muutamia huomioita annettujen lausuntojen huomioista. TEM kannattaa toimia, joilla edistetään viranomaisten kykyä tunnistaa, ennaltaehkäistä ja paljastaa harmaata taloutta ja talousrikollisuutta. Harmaan talouden selvitysyksikön tuottamat palvelut, ilmiöselvitykset ja velvoitteidenhoitoselvitykset viranomaisille ovat keskeinen palvelu, kun arvioidaan organisaatioiden ja heidän taustahenkilöiden toimintaa ja kohdennetaan valvontaan. TEM tukee ehdotuksen tavoitteita.

Harmaan talouden selvitysyksikön toimialan laajentaminen

Selvitysyksikön toimialaa esitetään laajennettavaksi myös muussa kuin organisaatiohenkilöasemassa olevien luonnollisten henkilöiden toimintaan. Harmaan talouden selvitysyksikkö voisi jatkossa laatia ilmiöselvityksiä harmaan talouden ilmiöistä liittyen kaikkien luonnollisten henkilöiden toimintaan sekä laatia velvoitteidenhoitoselvityksiä myös sellaisista luonnollisista henkilöistä, joilla ei ole kytkentöjä organisaatioihin asemansa tai omistustensa perusteella.

Ehdotuksen mukaan selvitysyksikön toimialan laajentuminen palvelisi ja tehostaisi selvitysyksikölle säädetyn harmaata taloutta ja sen torjuntaa koskevan tiedon tuottamis- ja jakamistehtävän toteuttamista. Selvitysyksikön tehtävät, tiedonsaantioikeus ja oikeus käsitellä tietoja laajenisi nykytilasta, kun selvitysyksikkö voisi käsitellä ilmiöselvitystä ja velvoitteidenhoitoselvitystä varten myös sellaisista luonnollisista henkilöistä, joilla ei ole organisaatiokytkentää.

Ehdotus mahdollistaisi esimerkiksi pimeää palkkaa saavia työntekijöitä ja kevytyrittäjyyden kaikkia muotoja koskevat ilmiöselvitykset, joiden laatiminen ei ole nykytilassa mahdollista. Ilmiöselvitysten laatimisen osalta selvitysyksiköllä säilyisi itsenäinen ratkaisuvallta selvitettävien aihealueiden ja vuosittain käynnistettävien ilmiöselvitysten määrän suhteen.

Velvoitteidenhoitoselvityspyyntöjen arvioidaan kasvavan huomattavasti, kun palvelun piiriin tulisivat kaikki luonnolliset henkilöt. Koska velvoitteidenhoitoselvityspalvelu on pitkälti automatisoitu, ei lisääntyneiden palvelupyyntöjen arvioida juurikaan aiheuttavan lisäkustannuksia tai -resurssitarvetta. Selvitysyksikön tiedonsaantioikeus luonnollisten henkilöiden tietoihin olisi myös jatkossa kytketty nykytilaa vastaavasti velvoitteidenhoitoselvitystä pyytäneen viranomaisen omaan tiedonsaantioikeuteen.

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain lähtökohtana oli jättää lainsäädännön ulkopuolelle yksittäiset henkilöt, jolla ei ole liittymää organisaation toimintaan. TEM katsoo, että tämän lähtökohdan muuttaminen on merkittävä periaatteellinen muutos ja laajennus selvitysyksikön tehtäviin. Ehdotukset vaikuttavat huomattavaan määrään luonnollisia henkilöitä ja heidän yksityisyyden suojaan ja heitä koskevien tietojen käsittelyyn viranomaisissa. Useat viranomaiset voisivat jatkossa pyytää lain perusteella tehtäväksi joko ilmiöselvityksiä kokonaiskuvan saamiseksi jostain ilmiöstä tai velvoitteidenhoitoselvityksen tekemistä luonnollisesta henkilöstä tai kuolinpesästä tämän taloudellisesta asemasta ja velvoitteiden täyttämistä. Lisäksi ilmiöselvitystä varten kerätyn tiedon käyttöalaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että tietoja voitaisiin käyttää useammassa kuin yhdessä ilmiöselvityksessä ja kerättyjen tietojen pidemmästä säilytysajasta.

Ehdotuksessa ei esitetä selvitysyksikön uusien toimivaltuuksien tilalle mitään rajoitusta, kynnystä tai tarkempaa kriteeriä velvoitteidenhoitoselvityksen tekemisen perusteeksi luonnollisesta henkilöstä. Ehdotuksessa esitettävät luonnollisia henkilöitä koskevien tietojen käsittely merkitsee perustuslain 10 §:ssä säädettyjen yksityisyyden suojan piiriin kuuluvien tietojen rajoittamista ja siten ehdotuksen tulisi täyttää perustuslain edellytykset perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä muun muassa välttämättömyydestä, täsmällisyydestä ja oikeusturvakeinoista.

Harmaan talouden selvitysyksikköä koskevan lain 6 §:n 1 momentin 4) ja 11) kohtia esitetään täsmennettäväksi Työllisyysrahaston ja esitutkintaviranomaisten käyttötarkoituksen osalta. Sen sijaan muiden viranomaisten osalta vastaavaa muutoksia ei esitetä. Ehdotuksessa ei ole tarkempaa

analyysiä 6 §:n 1 momentissa säädettyjen muiden viranomaisten mahdollisista tietojen välttämättömistä käsittelyperusteista koskien nimenomaan luonnollisia henkilöitä tai kuolinpesiä. Pykälässä on lueteltu 38 eri viranomaistahoa ja tehtävää, joita varten velvoitteidenhoitoselvityksiä voi saada.

Ehdotuksen perusteella esimerkiksi Eläketurvakeskuksella olisi jatkossa oikeus saada työntekijäin eläkelain ja yrittäjän eläkelain vakuuttamisvelvollisuuden valvomiseksi myös organisaatiohenkilömääritelmän ulkopuolelle jäävistä työnantajahenkilöistä ja yrittäjistä velvoitteidenhoitoselvityksiä. TyEL-vakuuttamisvelvollisena työnantajana voi toimia luonnollinen henkilö, joka ei täytä organisaatiohenkilömääritelmää (esimerkiksi kotitaloustyönantaja). Vastaavasti YEL-vakuuttamisvelvollisena yrittäjänä voi toimia henkilö, joka ei täytä organisaatiohenkilön määritelmää (esimerkiksi freelancerit, työkorvauksen saajat tai laskutuspalveluyrityksen kautta laskuttavat henkilöt). Eläketurvakeskuksella olisi mahdollista pyytää velvoitteidenhoitoselvityksiä kaikista luonnollisista henkilöistä työeläkelakien mukaisen vakuuttamisvelvollisuuden noudattamisen valvontaa varten.

Hallituksen esitysluonnoksen yleisperusteluissa on käsitelty tarkemmin (s. 8 alkaen) selvitysyksikön tiedonsaantioikeuksia ja velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitusta. Velvoitteidenhoitoselvityksen laadinnan edellytyksenä on, että velvoitteidenhoitoselvitystä pyytävän viranomaisen omat tietojensaantioikeudet ovat kunnossa ja että velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoituksesta säädetään selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momentissa. Velvoitteidenhoitoselvityksen laatimisen kannalta keskeistä on pyytäjän viranomaisaseman sekä tiedonsaantioikeuksien ohella viranomaisen tarve saada kokonaiskuva selvityksen kohteen velvoitteidenhoidosta. Velvoitteidenhoitoselvitystä koskevassa pyynnössä tulee yksilöidä selvityksen käyttötarkoitus. Velvoitteidenhoitoselvitystä pyytävän viranomaisen vastuulla on arvioida kunkin pyynnön osalta perusteet velvoitteidenhoitoselvityksen pyytämiseksi. Automatisoidussa rajapinnassa tapahtuvaa viranomaisten välistä tietojenvaihtoa varten on organisaatiotasolla sovittu mallit velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoituksen määrittelemiseksi. Velvoitteidenhoitoselvityksen tilaaminen rajapinnan kautta perustuu näihin organisaatiotasolla sovittuihin malleihin (s. 12 esitettyä).

Kun ehdotuksella puututaan yksittäisten ihmisten tietojen käsittelyyn erityisesti velvoitteidenhoitoselvitysten osalta, tulisi jatkovalmistelussa täsmentää tietojen saamisen välttämättömyysvaatimuksen täyttymistä ja sitä, onko kaikissa 6 §:n 1 momentin tarkoittamissa tilanteissa tosiasiaa välttämättömiä perusteita käsitellä luonnollisen henkilön tai kuolinpesän tietoja velvoitteidenhoitoselvityksien tuottamiseksi.

Selvitysyksikköä koskevassa laissa ei ole säädetty suoraan taikka perusteluissa käsitelty perusteellisesti laajennuksen piirin kuuluvien henkilöiden osalta tietojen käsittelyn välttämättömyysvaatimusta. Perustelut ovat varsin avoimet useiden viranomaisten välttämättömien tietotarpeiden käsittelyn kannalta.

Ehdotuksia ei ole käsitelty esimerkiksi valtionavustusten osalta siitä näkökulmasta, miten luonnollisia henkilöitä koskevia tietoja voitaisiin tosiasiaa käyttää esimerkiksi avustuksia myönnettäessä, jos kyseisillä luonnollisilla henkilöillä ei ole virallista asemaa (organisaatiohenkilö) avustusta hakevassa

yrityksessä. Onko ehdotuksessa tätä tarkoitettu? Miten voidaan osoittaa kielteisessä avustuspäätöksessä, että sellaisen luonnollisen henkilön, jolla ei ole organisaatioasemaan yrityksessä, henkilön tekemiset tai tekemättä jättämiset velvoitteiden osalta voisivat aiheuttaa sen, ettei kyseiselle yritykselle myönnetä avustusta? Tällä seikalla voi olla varsin paljon merkitystä TEM:n hallinnonalalla esim. Business Finlandin ja ELY-keskusten tehtävien kannalta, niiden myöntäessä valtionavustuksia.

Toisaalta esitysluonnoksessa esitetyin huomioin todetuilla tiedoilla voi olla käyttötarvetta jonkin muun tyyppisissä asioissa, joissa yrityksen taustoihin on tarpeen päästä syvällisemmin käsiksi. Hallituksen esitysluonnoksessa on esitetty esitutkintaviranomaisten työn kannalta perusteita saada käsitellä velvoitteidenhoitoselvityksiä luonnollisista henkilöistä. Lausuntopalautteessa työsuojeluviranomainen on tuonut esille tarpeen joissakin rajoitetuissa tilanteissa käsitellä luonnollisen henkilön velvoitteidenhoitoselvitystä selvittäessä tämän oikeudellista asemaa joko työnantajana tai itsenäisenä yrittäjänä.

Lausuntopalautteessa on todettu, että rahanpesulain valvonnan kannalta ei tunnisteta suoraan tarvetta velvoitteidenhoitoselvityksille sellaisten luonnollisten henkilöiden osalta, joilla ei ole kytkentöjä organisaatioihin asemansa tai omistusten perusteella – tai ylipäätään, jos näillä luonnollisilla henkilöillä ei ole yhteyttä valvomiimme ilmoitusvelvollisiin.

Hankintayksiköitä koskevat ehdotukset

Hankintayksiköitä koskevan ehdotuksen tavoitteena on mahdollistaa velvoitteidenhoitoselvityspalvelun käyttö myös sellaisille hankintayksiköinä toimiville julkisoikeudellisille laitoksille, jotka eivät täytä selvitysyksiköstä annetun lain viranomaisen määritelmää. Muutoksella varmistettaisiin, että hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköinä toimivat julkisoikeudelliset laitokset saisivat tietojensaantioikeuksiensa mukaisesti lakisääteisiin tehtäviin tarvitsemansa tiedot velvoitteidenhoitoselvityksellä. Ehdotuksen tarkoituksena ei ole laajentaa velvoitteidenhoitoselvitysten käyttöä yksityisille toimijoille eikä myöskään yleisesti laajentaa selvitysyksiköstä annetun lain viranomaisen määritelmää.

TEM pitää ehdotettua muutosta hyvänä ja kannatettavana asia. Muutoksella voidaan sujuvoittaa ja edistää tarjoajia tai tämän alihankkijoita koskevien hankintalain 81 §:n mukaisten poissulkemisperusteiden todentamista. Näin muutoksella voidaan edistää hankintojen vastuullisuutta ja harmaan talouden torjuntaan julkisissa hankinnoissa.

Tietosuojaan, säilytysaikoihin ja oikeusturvaan liittyvät huomiot

TEM viittaa oikeuskanslerinviraston, oikeusministeriön ja tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnoissa esitettyihin näkökohtiin muun muassa tietosuojasta, tietojen säilyttämisaajan pidentämisestä ja oikeusturvakysymyksistä huomioitavaksi ehdotuksen jatkovalmistelussa.

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 5 §:n 4 momentti mahdollistaisi myös velvoitteidenhoitoselvityksen tekemisen luonnolliseen henkilöön välittömästi tai välillisesti kytkeytyvästä toisesta henkilöstä. Pykälän perustelujen mukaan välillinen kytkentä toiseen luonnolliseen henkilöön voisi tulla myös luonnollisen henkilön lähipiiriin välittömästi kytkeytyvän luonnollisen henkilön kautta. Perusteluissa todetaan, että olisi tarkoituksenmukaista, ettei selvitysyksiköstä annetussa laissa asetettaisi ennalta tiukkoja kriteerejä kytkentöjen henkilöllisen ulottuvuuden selvittämiseksi, eikä välillisiä kytkentöjä siten ole pyritty rajaamaan. Kytkentöjen selvittämisen laajuus ja edellytykset ylipäänsä perustuvat aina kunkin selvitystä pyytävän viranomaisen omiin, erikseen säädettyihin tiedonsaantioikeuksiin. Tämän säännöksen perustuslainmukaisuutta tulisi arvioida tarkemmin huomioiden sääntelyn välttämättämyys, tarkkarajaisuus ja myös rekisteröityjen oikeussuojan tarve.

Henkilötietojen käsittelyssä keskeinen periaate on käyttötarkoitussidonnaisuus, mikä edellyttää henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen suunnitelmallisuutta ja määrittelyä ennen käsittelyn aloittamista. Tietojen kerääminen on sallittua tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten. Tietoja ei saa käsitellä alkuperäisten tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla myöhemmin. Käsittelyn tarkoituksen rajaaminen auttaa lainmukaisuuden, asianmukaisuuden ja läpinäkyvyyden periaatteiden noudattamisessa. Lisäksi isojen tietomassojen käsittely edellyttää asianmukaisia suoja-toimia sekä teknisiä että organisatorisia, joilla taataan tietojen käsittelyn minimoinnin periaatteen noudattaminen.

Näiden periaatteiden noudattaminen on erityisen tärkeää ehdotettujen laaja-alaisten muutosten yhteydessä, joilla puututaan yksityisten henkilöiden ja näiden lähipiiriin kuuluvien henkilöiden tietosuojaan ja tietoturvaan. Rekisteröityjen oikeusaseman tarkempi kuvaaminen on tärkeää.

Lopuksi

TEM pitää tärkeän, että ehdotuksen jatkovalmistelussa arvioidaan tarkemmin luonnollisten henkilöiden ja kuolinpesien osalta velvoitteidenhoitoselvityksen saamisen perusteita. Lisäksi eri viranomaisten tiedonkäsittelyn perusteiden tarvetta ja välttämättömyyskriteerin täyttymistä tulisi arvioida tarkemmin.

Tietosuojaan liittyviä kysymyksiä tulisi käsitellä tarkemmin kuten edellä todettu.

Hankintayksiköitä koskevat ehdotukset ovat perusteltuja ehdotuksia TEM:n toimialan kannalta.

Ehdotusten vaikutusarviointien täydentäminen mahdollisuuksien mukaan esityksen kohteena olevien luonnollisten henkilöiden ja kuolinpesien tietojenkäsittelyn tarpeista eri viranomaisissa olisi hyvä arvioida tarkemmin sääntelyn kohdejoukon määrittämiseksi.

Hjelt Jan
Työ- ja elinkeinoministeriö

Kantanen Päivi
Työ- ja elinkeinoministeriö