

Liisa Leppävirta

5.5.2022

VN/2536/2021

VN/2536/2021-OM-9

Valtiovarainministeriölle

Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 25.3.2022

Oikeusministeriön lausunto laista verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että tuloverotuksessa ja kiinteistöverotuksessa myös verotuksen päättymisen jälkeen tehdyt muutokset verotukseen tulisivat julkisiksi. Muuttuneet verotustiedot olisivat julkisia samassa laajuudessa kuin säännönmukaisen verotuksen tiedot nykyään lukuun ottamatta ennakoiden yhteismäärää koskevaa tietoa, joka poistettaisiin kokonaan tuloverotuksen julkisista tiedoista.

Oikeusministeriö lausuu esitysluonnoksesta seuraavaa:

Yleistä ja suhde julkisuuslakiin

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettu laki on julkisuuslakiin nähden erityislaki, jossa on poikettu julkisuuslain säätämisen aikaisesta peruslähdekohdasta, jonka mukaan asiakirjojen salassapitoa koskevat säännökset tulisi kerätä julkisuuslakiin. Perustuslakivaliokunta on verotustietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevan lain aiemman muuttamisen yhteydessä todennut seuraavaa:

”Perustuslakivaliokunta toteaa, että verotustiedot ovat voimassa olevan lain 3 §:n perusteella julkisia. Käytännössä 4 §:n sisältämä salassapito muodostuu kuitenkin pääsäännöksi, koska lähes kaikki verohallinnon hallussa olevat yksittäistä verovelvollista koskevat asiakirjat ovat säännöksen perusteella lähtökohtaisesti salassapidettavia. Tämä käy ilmi myös verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain esitöistä (ks. HE 149/1999 vp). Lakiehdotusta ei tuolloin käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin sittemmin vuonna 2005 katsonut, että salassapidon pääsääntöön perustuva verotustietojen julkisuuslaki ilmentää perustuslain 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteen näkökulmasta nurinkurista lähtökohtaa. Valiokunta katsoi lausunnossaan, 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 pitää valitettavana, että edellä mainitun kaltaista arviointia ei ole vielä tehty. Valiokunnan saaman tiedon mukaan Verohallinnossa on kuitenkin selvitetty muun muassa verotusaineistojen julkisuuden laajentamista yleisemmän verotustietojen koskevan informaatio-oikeudellisen lainsäädännön kehittämisen tarkastelun yhteydessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä selvitetään kokonaisvaltaisesti verotustietojen ja niitä vastaavien tietojen julkisuuden ja salassapidon suhdetta perustuslain julkisuusperiaatteeseen. Sääntelyvaihtoehtoja harkittaessa on 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 julkisuutta.” (PeVL 4/2014 vp)

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Liisa Leppävirta

5.5.2022

VN/2536/2021

VN/2536/2021-OM-9

Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu eikä ehdotettu muutoksia verotustietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevan lain rakennetta tai sen suhdetta perustuslain 12 §:n 2 momentin säännöksiin perustuslakivaliokunnan yllä siteeratun lausunnon näkökulmasta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lain 2 §:n kumoamista kokonaisuudessaan. Pykälä sisältää informatiivisen viittauksen julkisuuslain ja henkilötietolain soveltamiseen. Esityksessä on oikein tunnistettu, että yleislakeihin ei yleensä ole tarpeellista viitata, eikä niihin lähtökohtaisesti tulisi viitata. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on kuitenkin lähdetty siitä, että jos viittauksia hallinnon yleislakeihin esimerkiksi sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, viittauksen on syytä olla vastakohtaispäätelmän välttämiseksi kattava. (PeVI 42/2005 vp)

Verotustietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevan lain 2 §:n perusteluissa on seikkaperäisesti tuotu esiin miltä osin julkisuuslakia sovelletaan yleislakina ja miltä osin verotustietojen julkisuutta ja salassapitoa koskeva laki poikkeaa säännöksistä. Verotustietoja koskevaan lakiin jätettäisiin kuitenkin 3 ja 4 §:ssä olevat viittaukset julkisuuslakiin, joiden osalta perusteluissa todetaan, että vaikka kyseessä on informatiiviset viittaukset, voidaan näitä säännöksiä pitää luonteeltaan verotietolain ja julkisuuslain välistä suhdetta selventävinä säännöksinä rajatuissa tilanteissa.

Oikeusministeriö arvioi, että koska verotietolaki poikkeaa julkisuuslain säätämisen aikaisesta lähtökohdasta siitä, että salassapitoperusteet keskitetään julkisuuslakiin ja muutoinkin sisältää julkisuuslaista poikkeavan logiikan, voi lakien välisen suhteen hahmottaminen olla vaikeaa. Nykyisellään erityisesti 2 §:ään liittyvät perustelut selventävät ko. lakien suhdetta seikkaperäisemmin. Jatkovalmistelussa olisi hyvä arvioida, tulisiko esimerkiksi 3 §:ää täydentää selkeämmillä viittauksilla siihen, miltä osin julkisuuslakia sovelletaan verotietolakia täydentävästi. Nykymuodossaan 3 § viittaa julkisuuslain tiedonsaantioikeutta koskeviin säännöksiin, mutta esimerkiksi julkisuuslain salassapitoa ja vaitiolovelvollisuutta koskevien säännösten soveltaminen täydentävästi ei lain pykälien perusteella ole täysin selvää.

Verotietolain nurinkurisesta logiikasta seuraa myös se, että laissa terminologisesti säädetään tietyt tiedot julkisiksi ja lisäksi joudutaan säätämään erikseen julkiseksi tulemisen ajankohdasta. Julkisuuslain logiikassa asiakirja on julkinen, kun se on tullut julkiseksi, eli asiakirja on lähtökohtaisesti ”julkinen” vasta tietyn ajankohdan jälkeen. Verotietolaissa taas säädetään tietyt tiedot julkisiksi, jonka jälkeen vielä määritellään julkisen asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohta. Nyt ehdotetussa sääntelyssä on sinänsä noudatettu verotietolain edellä kuvattua logiikkaa, eikä liene perusteltua sitä muuttaa nyt julkiseksi säädettävien tietojen osalta, mutta erilainen sääntelytapa on omiaan aiheuttamaan epäloogisuutta siltä osin kuin julkisuuslakia sovelletaan verotietolakia täydentävästi. Lisäksi julkiseksi tuleminen verotietolaissa tarkoittaa muutoinkin hieman eri asiaa kuin julkisuuslaissa, koska verotietolaissa julkiseksi tuleminen tarkoittaa käytännössä tietojen saamista ilman erillistä pyyntöä verohallinnon asiakaspääteeltä, kun taas julkisuuslaissa julkiseksi tuleminen viittaa siihen, että asiakirja on tietopyynnön perusteella julkinen, mutta sitä ei välttämättä suoraan saateta julkiseksi missään järjestelmässä ilman erillistä pyyntöä. Nämä epäloogisuudet eivät kuitenkaan ole seurausta erityisesti nyt ehdotettavasta sääntelystä vaan verotietolain aiemmista perusratkaisuista.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna johdonmukaistaa verotustietojen julkisuutta ja julkisten verotietojen oikeellisuutta säätämällä verotuksen muutetut tiedot julkisiksi. Esitysluonnokseen sisältyy lisäksi ehdotus tuloverotuksen julkisten tietojen luettelon tietosisällön supistamisesta siten, että ennakoiden määrää koskeva tieto ei enää jatkossa olisi julkinen. Koska kyse on nykytilaan nähden julkisuuden supistamisesta ja perustuslain 12 §:n 2 momentin näkökulmasta poikkeuksen säätämisestä julkisuusperiaatteeseen, tulisi säätämisyjärjestysperusteluissa arvioida julkisuuden rajoittamisen välttämättömyyttä.

Liisa Leppävirta

5.5.2022

VN/2536/2021

VN/2536/2021-OM-9

Henkilötietojen suoja

Lakiehdotus on myös merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Aluksi oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnos on valmisteltu henkilötietojen suojan näkökulmasta selkeästi.

Kansallinen liikkumavara

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään varsin seikkaperäisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä perustuslain 10 §:n osalta. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään erityistä kansallisen liikkumavaran mahdollistavaa säännöstä, tietosuoja-asetuksen 86 artiklaa, jonka mukaan viranomaiset taikka julkis- tai yksityisoikeudelliset yhteisöt yleisen edun vuoksi toteutetun tehtävän suorittamiseksi voivat luovuttaa viranomaisten tai yhteisöjen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomaiseen tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jotta voidaan sovittaa yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja tämän asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettua sääntelyä on arvioitu asianmukaisesti suhteessa tietosuoja-asetuksen 86 artiklaan, eikä sillä ole asiasta huomautettavaa.

Käsittelyn oikeusperusteeksi on tunnistettu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta. Käsittelyn perustuessa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa on käsiteltävä 86 artiklassa säädetyn erityisen liikkumavaran lisäksi myös 6 artiklan 2 ja 3 kohtien mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa suhteessa ehdotettuun sääntelyyn. Esitystä tulee jatkovalmistelussa näiltä osin täydentää.

Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että ehdotettujen erityissäännösten on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja niiden on oltava oikeasuhteisia sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Esitystä tulee jatkovalmistelussa tältä osin täydentää arvioimalla ehdotettujen säännösten yleisen edun mukaista tavoitetta ja oikeasuhteisuutta suhteessa ehdotettujen säännösten päämäärään nähden.

Muut huomiot

Kuten todettua, verotustietojen julkisuutta on tarkoitus laajentaa siten, että julkisiksi tulisivat myös tuloverotuksen ja kiinteistöverotuksen tiedot mahdollisen muutoksenhaun jälkeen. Henkilötietojen suojan kannalta tämä tarkoittaisi, että julkiset verotustiedot olisivat aikaisempaa täsmällisemmät ja tarvittaessa päivitettyjä ja siten vastaisivat tästä näkökulmasta aikaisempaa paremmin tietosuoja-asetuksessa omaksuttua tietojen täsmällisyyden periaatetta.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Liisa Leppävirta

Liitteet

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Liisa Leppävirta

5.5.2022

VN/2536/2021

VN/2536/2021-OM-9

Jakelu

Tiedoksi

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

VN/2536/2021-OM-9

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: