



EDUSKUNTA

VALIOKUNNAT

ASIAKIRJAVIHKO

DIAARIOTE

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA HE

144/2005 vp

laiksi varallisuusverolain kumoamisesta ja laiksi varojen arvostamisesta verotuksessa sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi

Saapunut: Lausuntoa varten

Mietintövk: Ministeriö: VM
Lähetäjä: Lähetyspvm:
Saapumispvm: 13.10.2005

Lopputoimi: Tilakoodi:
Lopputoim . Käsittely
pvm: päättynyt
VaV

Täysistunto
14.10.2005

PeVL 40/2005
vp 26.10.2005

26.10.2005		Lausunto lähetetty VaV	PeVL 40/2005 vp
		Valmistunut	
26.10.2005		Yksityiskohtainen	PeVL 40/2005 vp
26.10.2005		käsittely <i>Jatkettu I</i>	
26.10.2005	<i>käsittely</i>	Yleiskeskustelu <i>Jatkettu</i>	
	<i>I käsittely</i>	lausuntoluonnos	
25.10.2005		Lausunto merk.	
		saapuneeksi	valtiovarainministeriön
		Asiantuntij akuulemi sen lausunto	
21.10.2005		päätäminen Kirjallinen	
		lausunto merk. saapuneeksi	
21.10.2005	<i>I käsittely</i>	Asiantuntijoiden kuuleminen	oikeusministeriön kirjallinen
		-hallitusneuvos Kirsi	lausunto
21.10.2005		Seppälä	
		valtiovarainministeriö -neuvotteleva	
		virkamies Jukka Vanhanen	
		valtiovarainministeriö -professori Olli	
		Mäenpää (K) -professori Ilkka Saraviita	
		(K) Ilm. vkaan saapuneeksi (lausunto)	
	<i>Kirjaus</i>	Saap. lausuntoa varten	
18.10.2005			
14.10.2005			

He 144/2005/PeV/IS

zc tfofepö X[^]P

Herra puheenjohtaja

Hallituksen esityksen perusteluosassa mainitaan keskeiset valtio-sääntöoikeudelliset seikat lakiehdotuksissa. Niitä ovat verovelvollisilta kerättävät varallisuustiedot suhteessa PeL 10 §:n yksityisyydensuojaan sekä PeL 12.2 l§:n säännös asiakirjajulkisuudesta.

Toisen problematiikan muodostaa verohallituksen määräysvalta toisaalta PeL 80.2 §:n näkökulmasta ja toisaalta määräysvallan suhde PeL 81.1 §:n säännökseen, jonka mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista.

Yksityisyyden suojasta verotuksessa.

Ehdotuksessa laiksi verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta (10 §) verovelvollinen säädetään edelleen velvolliseksi antamaan tiedot varoistaan, vaikka varallisuusverotus kumotaan. Lähtökohtaisesti ihmisen velvollisuus antaa tietoja yksityisistä asioistaan kuuluu PeL 10 §:n yksityisyyden suojan piiriin. Perusoikeussuojan kannalta on olennaista, tulevatko tällaiset tiedot julkisiksi (asiakirjajulkisuuden välityksin) vai eivät. Sinänsä vanhastaan on katsottu mahdolliseksi (vuoden 1995 HM :n säätämisajoina lähtien jolloin yksityisyyden suoja tuli nimenomaiseksi perusoikeudeksi) velvoittaa ihmiset antamaan yksityiselämäänsä koskevia tietoja viranomaisille edellytyksin, että sille on hyväksyttävät syyt. Rajaa käytiin jossain määrin mm. viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain käsittelyn yhteydessä.

23) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa; ulosottohakemus, ulosottomiehen päätös ja toimituksia koskevat pöytäkirjat ovat kuitenkin ulosottoselvitystä koskevaa pöytäkirjaa lukuun ottamatta julkisia;

Perustelut (HE 30/1998)

Yksilöllä tulee olla oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten aiheuttamia puuttumisia hänen yksityiselämäänsä. Tämän vuoksi oikeus yksityiselämän suojaan on kirjattu perusoikeudeksi hallitusmuodon 8 §:n 1 momenttiin.

Momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Henkilötietojen suojan järjestämistä koskevia velvoitteita sisältyy myös henkilötietojen suojasta annettuun direktiiviin. Momentin 23 kohdan mukaan salassa olisi pidettävä henkilön taloudellista asemaa kuvaavat tiedot. Kohta ei sisälly vahinkoedellytyslauseketta, joten nämä tiedot kuuluisivat ehdottoman salassapitovelvollisuuden piiriin. Taloudellista asemaa koskeva salassapitoperuste on varsin yleinen voimassa olevassa lainsäädännössä. Poikkeuksen muodostavat julkishallinnon palveluksessa olevien palkkausta koskevien tietojen julkisuus nimikirjalaisissa (1010/1989) osoitetussa laajuudessa samoin kuin suoritetun verotuksen lopputulosta koskevat verotuslainsäädännössä säädettyt verotuksen julkiset tiedot, (alleviivaus IS) Taloudellisella asemalla tarkoitetaan henkilön taloutta kokonaisuudessaan,

esimerkiksi palkkaa päätoimesta tai kokonaisvarallisuutta koskevia tietoja. Samoin henkilön maksukykyä kuvaavat tiedot voivat olla laissa tarkoitettulla tavalla taloudellista asemaa kuvaavia. Säännöksen mukaan mitkä tahansa tuloa koskevat tiedot eivät olisi salassa pidettäviä, jolleivät ne kuvaa henkilön taloudellista asemaa laajemmin. Siten esimerkiksi kunnallisen luottamushenkilön kokouspalkkiota koskeva tieto ei ole lainkohdassa tarkoitettu salassa pidettävä tieto. Kuten edellä on jo todettu, taloudellista asemaa koskevien tietojen julkisuuteen vaikuttavat erityissäännökset. Ks. myös He 309/1993 (perusoikeusuudistus s. 53).

Yksityiselämän suoja sinänsä perusteltiin ja kuvattiin perusoikeusuudistuksen aikaan melko ohuesti. Selvää on, että säännöksellä on niin sanottu horisontaali vaikutus: yksityisen suojaaminen toisen yksityisen urkinnalta, vertikaalisuhteessa (yksityinen suhteessa viranomaisiin eli ns. julkiseen valtaan) on selvää, että yksityisyyttä suojataan säännöksin kirjeen, puhelun ym. luottamuksellisen viestin salaisuudesta ja kotirauhasäännöksin. *Epämää-räisempään, harmaaseen vyöhykkeeseen näyttää jäävän se, kuinka rajoitukset-tomasti yksityishenkilö voidaan velvoittaa antamaan tietoja elämästään ja elinolosuhteistaan viranomaisille.* Mielestäni tässäkin suhteessa perusoikeudella on reaalista sisältöä: joitain peruseräitä (ns. ydinsisältöä) yksityisyyden suojalla lienee tässäkin mielessä olemassa, esim.:

mitä tahansa tietojenantovelvoitteita viranomaisille ei voitane säätää, vaan

-tietojenantovelvoitteella täytyy olla hyväksyttävät syyt - tietojenantovelvollisuuden laajuus on säädettävä täsmällisesti; -erityisen ongelmallista on säätää tietojenantovelvoitteita itsestään toteutuvien sanktioiden (kuten toimiluvan menetys, veron korotus jne) -sääntämisympäristöön vaikuttaa sekin, tulevatko tiedot asiakirjajulkisuuden piiriin, jolloin yksityisyys jää suojattomaksi suhteessa mm. joukkotiedotukseen sekä

-tietojenantovelvollisuuden kontrollina täytyy olla oikeusturvajärjestelyjä. Pelkästään se, että "henkilötietojen suojasta säädetään lailla (10.1 §:n 2. lause) ei ole mielestäni riittävää. Kuten hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, *esityksessä jätetään avoimeksi se, tulevatko varallisuustiedot myöhemmin asiakirjajulkisuuden piiriin (s. 16 s.).* Tähän seikkaan palataan seuraavassa.

* * *

Sinänsä varallisuutta tarkoittavien tietojen ilmoittamisvelvollisuus ilman asiakirjojen/tietojen julkisuutta (ainakin siis toistaiseksi 1.12.2006 jälkeinen aika) on - yksityisyyden suoja rajoittavasta vaikutuksesta huolimatta -nähdäkseni riittävän hyvin perusteltu. Tämä koskee erityisesti sellaista varallisuutta, jonka hankkimisesta verottaja ei saa omia tietoyhteyksiään käyttäen tietoja. Tarkoitan esimerkiksi ulkomailta

ostettuja osakkeita ja muita arvopapereita eräissä tapauksissa sekä sijoitusmielessä hankittua irtaimistoa (esim. kultaa tai jalokiviä, joita myydään sijoitusmielessä sinetöidyissä kehyksissä eikä vain koruiksi). Saattaa olla, että ulkomainen kiinteä omaisuuskin on tämän päättelytavan piirissä. Tällaisen varallisuuden arvon nousu on lain mukaan verotettavaa tuloa, kun varallisuus myydään. Myös ulkomaiset vuokra- ja osinkotuotot voivat olla tämän päättelytavan piirissä. Mm. myyntivoittoverotuksen ja ehkä myös tuloverotuksen toteuttamiseksi verovelvollisuuden noudattamisen valvomiseksi ilmoitusvelvollisuus on perusteltu. Verottajan ongelmaksi tietysti jää se, ilmoitetaanko tällainen varallisuus tulevaisuudessa esimerkiksi korjattaessa esitetyttä veroilmoitusta.

Katson siis, että tietojenantovelvollisuus sinänsä voidaan säätää tavallisella lailla, vaikka varallisuusverotuksen valvontaintressi poistuu.

Verotukseen liittyvien tietojen julkisuus asiakirjajulkisuuden näkökulmas-

ta.

Hallituksen esitykseen sisältyvän verotustietojen julkisuutta koskevan lain muutoksen tavoitteena on poistaa varallisuustiedot asiakirjajulkisuuden puitteista (ainakin toistaiseksi). Hallituksen esitys kuitenkin "avaa" verotustietojen julkisuusproblematiikan: vanhastaan julkiseksi tulevat tiedot pysyvät julkisina. Niitä ovat selvästi yksityisyyden suojan alaisuuteen kuuluvat tiedot mm. ansiotuloista, pääomatuloista, ennakoiden yhteismäärästä sekä kiinteistö-verotiedot. Käsillä olevaa lakia (1346/1999) ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Tämän tietojen julkistamisjärjestelmän soveltuvuus yksityisyyden suojaan on siten arvioimatta.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuttiin sääntö, jonka mukaan "hallituksen esityksellä avattava pykälä" arvioidaan perusoikeussäännösten mukaisuuden osalta kokonaan ja siis silloinkin, kun voimassa oleva järjestelmä jää voimaan. Vaikka tuo sääntö alkujaan tarkoitti lakeja, jotka oli säädetty ennen perusoikeusuudistusta, voitaneen sitä soveltaa myös sellaisiin lakeihin, jotka on säädetty perusoikeusuudistuksen aikanakin, varsinkin, jos niiden perustuslainmukaisuutta ei ole arvioitu perustuslakivaliokunnassa.

Arvioinnin lähtökohdaksi voidaan ottaa PeL 12 §:n säännös. Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajattu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta.

Verotustiedot annetaan laissa olevan sanktoidun velvoitteen nojalla viranomaiselle. Lisäksi osa mistä säädetään julkisiksi. Tieto tuloista ja varallisuudesta on lähtökohtaisesti mielestäni PeL 10.1 §:ssä säädetyn yksityisyyden suojan piirissä. Yksityisyyden suoja ja asiakirjajulkisuus näyttävät olevan kollisiosuhteessa eli tavoitteiltaan ristiriidassa keskenään.

Edellisessä kappaleessa mainittua seikkaa ei ole juuri käsitelty esitöissä eikä oikeuskirjallisuudessa *silmällä pitäen sitä, että ihmisille on*

laissa säädetty laaja velvollisuus antaa viranomaiselle yksityisyyden suojaamaa tietoa.

Asiakirjajulkisuus perusoikeutena tähtää ensisijassa - kuten sitä konkretisoiva laki nimensä mukaan tarkoittaa - *viranomaistoiminnan* julkisuutta. Nähdäkseni asiakirjajulkisuuden ydinaluetta on viranomaisten toiminnan ja päätöksenteon julkisuus ja julkisuuskontrolli. On aika lailla eri asia, missä määrin viranomaiselle toimitettavat tiedot tulisi lukea julkisuuden ydinalueen puitteisiin. Tämä asiakokonaisuus on kuitenkin niin laaja, että tässä lausunnossa tyydyn vain aivan tiiviisiin kommentteihin.

Verotustietojen antamisella viranomaiselle on ilman muuta hyväksyttävät tavoitteet. Se on välttämätöntä verotuksen toteutuksen kannalta. Sen sijaan voidaan kysyä, mitä tarkoitusta varten nämä tiedot on säädettyä asiakirjajul-

vanhan (ja uudenkin) asiakirjajulkisuuslain ideaa siitä, että viranomaisten käsiin tulleet asiakirjat ovat julkisuuden piirissä.

Voidaan kuitenkin kysyä, *miksi maksettujen verojen ja kiinteistöjen verotuksen kohteiden tulee olla asiakirjajulkisuuden piirissä.* Mitä intressiä tällainen julkistaminen palvelee. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että toinen yksityisyyden sektori, terveydentilaa koskevat tiedot ja elinkeinotoimintaan liittyvät tiedot on varsin tiiviisti pidetty asiakirjajulkisuuden ulkopuolella.

Saattaa olla, että verotustietojen julkistaminen koetaan yksityisyyden suojan kannalta kielteiseksi (ainakaan minä en ole erityisesti ilahtunut ajoittain saamastani tämänkaltaisesta julkisuudesta mm. iltapäivälehtien tilastoissa).

Jotenkin *tulisi siis perustella se*, miksi verotustiedot ovat kaikkien saatavilla, vaikka niiden julkiseksi tulo ja julkaiseminen (erilaiset verotuksen ns. juorukalenterit) sallitaan yksityisyyden suojausta perustelematta. PeL 22.1 §:n säännös julkisen vallan velvoitteesta turvata perusoikeudet koskee yksityisyyden suojaakin.

Verotustietojen julkisuutta ei hallituksen esityksessä perustella yksityisyyden suojan näkökulmasta. Mielestäni se on ongelmallista. Saattaa olla, että julkisuudella on "hyväksyttävät" perusteet. Sellainen saattaisi ehkä olla kanteluluontoinen naapurikontrolli: julkinen verotustieto saattaa kontrolloitua sillä, että ilmoittajan naapuri tms. henkilö ilmoittaa epäilevänsä, että verovelvollinen on antanut vääriä tietoja, joihin perustettu verotus sitten julkistetaan.

Voitaneekin pitää selvänä, että pelkkä ihmisten yleinen uteliaisuus ei riitä perusteluksi verotietojen julkistamiselle. Niin ajatellen voitaisiin vaatia mm., että sosiaalietuuksien saajan elämästään antamat tiedot asiakirjoilla ja tallenteissa tulisi tai voitaisiin säätää julkisiksi tai sairausvakuutuskorvauksen perusteena olevat seikat olisivat julkisia tietoja tai tallenteita.

Katsoisin siis, että verotustietojen määrittely asiakirjajulkisuuden piiriin tulisi PeL 10 §:n yksityisyyden suojan seurauksena ainakin perustella hyväksyttävien syin.

Ilmoitusvelvollisuuden laajuus ja verohallinnon määrävksienantovalta

PeL 80 §:n 1 momentin mukaan ihmisen oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet on säädettävä laissa. Mielestäni hallituksen esityksissä säädetyt tietojenanto velvoitteet (velvollisuudet) on säädetty PeL 80 §:n vaatimukset täyttävällä tavalla eli riittävän tarkasti.

Eräissä kohdissa lakiehdotukset antavat aiheen arvioida niitä PeL 81 §:n näkökulmasta. PeL 80 § säätää yleisesti velvollisuuksien perusteiden säätämisestä lakitasossa. PeL 81 § on siihen nähden eräänlainen *lex specialis*: Kysymyksen ollessa verovelvollisuuden perusteista, lakitason säätämisaikaisuus on erityisen tarkka. PeL 80 § pidättää lakitasossa oikeuksien ja velvollisuuksien *perusteet*. Verotuksen suhteen tämäkään ei riitä, kaikki veron suuruuteen ja verovelvollisuuteen liittyvät seikat on säädettävä lakitasossa.

PeL 81 §:n mukaan verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Säännös koskee sekä valtion- että kunnallisverotusta (sekä kirkollisveroa). Kunnallisverotuksen suhteen on käytännön suhteen joustoa: kunta päättää kunnallisen itseverotusoikeuden puitteissa kunnallisverotuksen yleistasosta valtuuston päätöksin. Lähtökohtana valtionverotuksessa on, että *verovelvollinen voi lakitekstistä lukea verotuksensa tason*. Verotusharkinnan kautta ei saisi puuttua veron määrään tai verovelvollisuuteen. Kunnallisverotuksessa täysi laista ennakoitavuus ei toteudu, koska verotuksen taso vaihtelee valtuustojen päätösten pohjalta kunnittain.

Valtion verojen tasoon liittyy erityisesti ehdotus laiksi varojen arvostamisen perusteista. Siinä näet säädetään verotuksen kohteena olevan tulon laskennallisesta määrästä. Arvostusvaltaa ei voida säätää muutoin kuin laissa. Lisäksi arvostuksen tulee olla lakisidonnaista eikä ns. vapaata harkintaa.

Lakitasossa säädettäessä (vero)lainsäätäjällä on vanhastaan ollut varsin laaja harkintavalta verotuksen ankaruudesta ja verolainsäätäjän harkintavaltaa, jota ei juuri rajoita esimerkiksi yhdenvertaisuussäännös (vert. kuit. Perustuslakivaliokunnan lausunto vapaaehtoisista eläkevakuutuksista, maininta työnantajan ottamista eläkevakuutuksista).

Lakiehdotus sisältää jonkin verran harkintavaltaa viranomaistasossa. Esimerkiksi lakiehdotuksen 3 §:n 7 momentin mukaan " muuhun kuin elinkeinotoimintaan kuuluvat varat *arvostetaan vastaavasti soveltuvien osien* tässä pykälässä tarkoitettulla tavalla". Se, mitä "soveltuvat osat" tarkoittaa, jäänee viranomaisharkintaan.

Yleisesti ottaen varojen arvostamissäännökset vaikuttavat riittävän tarkkarajaisilta. Sanon tämän kuitenkin sillä varauksella, etten tunne tarpeeksi tilintarkastusjärjestelmiä ja -käsitteistöä pystyäkseen tarkasti

päättelemään, jääkö veroviranomaisten harkintavalta PeL 81 §:n asettamiin puitteisiin. Hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut eivät näköjään syventyneet näihin seikkoihin. "Soveltuvien osien" säännösten (mm. lisäksi 6 §) osalta voidaan erikseen todeta, että verovelvollisilla on laajahko valitus- ja muu muutoksenhakuoikeus, joten tulkinnat voidaan tässäkin suhteessa saattaa yhteisten sääntöjen puitteisiin viimekädessä KHO:n päätöksin verovalituksista.

7 §:ssä säädetty verohallituksen toimivalta vahvistaa vuosittain metsän keskimääräinen vuotuinen tuotto sekä 20 §:n toimivalta vahvistaa pellon keskimääräinen vuotuinen tuotto hehtaarilta näyttävät riittävän tarkasti määritellyiltä.

Jossain määrin harkintavaltaa sisältyy 18 §:ssä säädettävään käyvän hinnan määrittelyyn: "omaisuuden todennäköinen luovutushinta". Samaten harkintavaltaa on 26 §:n 2 momentissa ("erityiset edut"), 29 §:ssä ("kohtuullinen hintataso", "2 momentissa", "soveltuvat osat", "kohtuullinen alentaminen" 3 momentissa.)

29 §:n 4 momentissa säädetään verohallituksen toimivallasta vahvistaa vuosittain verotusta varten kunkin kunnan osalta "tarkemmat laskentaperusteet, joiden mukaan rakennusmaan verotusarvo lasketaan". Tämän harkintavallan laajuutta en pysty arvioimaan PeL 81 §:n näkökulmasta. Siinä tarvitaan maatalousverotuksen asiantuntijaa joka kertoisi, voiko verohallitus vaikuttaa asiallisesti veromäärän tasoon yksilökohtaisesti.

30 §:n 3 momentissa on ainakin sanontojen pohjalta päätellen harkintavaltaa - ikäalennuksen harkinnanvarainen alentaminen. Ikäalennuksen määrä vaikuttaa suoraan maksettavan veron määrään. 3 momentin säännös "vähintään 20 prosentista" sisältää niinkään veron määrään vaikuttavaa harkintavaltaa.

Yhteenveto

Katson, että lakiehdotukset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä joskin edellytyksin, että verotietojen julkistaminen tulisi perustella ja että eräät varojen arvostamistoimivaltuudet sisältävät harkintavaltaa, jonka todellista vaikutusta (suhteessa PeL 81 §:n säännökseen) kannettavan veron suuruuden määräytymiseen en pysty arvioimaan.

Helsingissä 15 päivänä lokakuuta 2005

Ilkka Saraviita

Pe i/P ftiyjoös <^yjd \$f

Olli Mäenpää
21.10.2005

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi varallisuusverolain kumoamisesta ja laiksi varojen arvostamisesta verotuksessa sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 144/2005 vp)

Suhde hallituksen esitykseen 91/2005 vp

Lakiesitys liittyy asiallisesti hallituksen esitykseen 91/2005 vp, joka koskee verotusmenettelylain muuttamista. Aikaisemmassa esityksessä on ehdotettu muutettavaksi muun muassa lain 7 ja 10 §:ää, ja näitä muutoksia on arvioitu perustuslakivaliokunnan lausunnossa 25/2005 vp. Nyt arvioitavaan lakiesitykseen sisältyy samoja säännöksiä koskevia muutosesityksiä, jotka on kuitenkin osittain muotoiltu hieman toisin.

Verotusmenettelylain 7 §:ään tässä hallituksen esityksessä lisättäväksi ehdotettuun 6 momenttiin soveltuu välittömästi se, mitä mainitussa lausunnossa todetaan. Sen sijaan 10 §:n 1 momentissa on täsmennetty valtuutussäännöstä koskemaan Verohallituksen "tarkemmin" määrittämiä tietoja ja selvityksiä. Molempia säännöksiä koskee lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetty arvio, jonka mukaan valtuutus-säännöksiä "on aiheellista kehittää niin, että laissa on riittävän selkeä säännös verovelvollisen ilmoitus- ja tietojenantovelvollisuuden perusteista ja sitä täydentävä yksi valtuutussäännös Verohallituksen toimivallasta antaa asiasta lakia tarkempia määräyksiä" (s. 4).

Myös verotusmenettelylain 7 §:n 3 momenttia koskeva perustuslaki-valiokunnan aikaisempi arvio soveltuu tähän hallituksen esitykseen sisältyvään 7 §:n 3 momenttiin.

Ilmoitusvelvollisuuden laajuuden määrittely

Verotusmenettelylain 10 §:n 1 momentin mukaan veroilmoituksessa on annettava tiedot varoista ja veloista. Pykälän 2 momentti määrittelee tyhjentävästi, mitkä varoja koskevat tiedot on annettava vero-ilmoituksessa. Sääntelyä voidaan pitää riittävän täsmällisenä ja myös perustuslain 80 §:n 1 momentin kriteerit täyttävänä, kun erityisesti otetaan huomioon, että 10 §:n 1 momentin sisältämä valtuutussäännös ei ehdotetun 2 momentin säännöksen tyhjentävästi muotoillun sisällön vuoksi voi koskea ilmoitettavia varoja. Koska verohallitus ei siten voi määräyksillään lainkaan vaikuttaa siihen, mitkä varat on ilmoitettava, ilmoitusvelvollisuus määräytyy tältä osin kokonaisuudessaan lain (10 §:n 2 momentin) perusteella.

Koska varallisuusverolaki ehdotetaan kumottavaksi, on lisäksi joka tapauksessa edellytettävä, että 10 §:n 2 momentissa mainitut, ilmoitusvelvollisuuden kohteena olevat tiedot ovat edelleen sillä tavoin "verotusta varten tarpeellisia tietoja" kuin 1 momentissa edellytetään. Tämä johtuu siitä, että varoja ja velkoja koskevia tietoja voidaan yleensä pitää perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun yksityiselämän piiriin kuuluvina tietoina. Vaikka lailla voidaankin perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säätää yksilölle myös velvollisuus antaa erisisältöisiä tietoja viranomaisille, perusoikeutena suojattuun yksityiselämään kohdistuvan tiedonanto-velvollisuuden tulee asiallisesti ja välttämättömällä tavalla liittyä viranomaisella olevien tehtävien hoitamiseen. Tältä osin hallituksen esityksen perusteluista (s. 17-18) käy

ilmi, että 10 §:n 2 momentissa mainitut tiedot ovat edelleen varallisuusverolain kumoamisen jälkeenkin tarpeellisia verotuksen toimittamista varten. Tätä voidaan pitää riittävänä perusteena 2 momentissa määritellyn laajuuden velvollisuuden asettamiseen.

Verotustietojen julkisuus ja yksityiselämän suoja

Hallituksen esitykseen sisältyvä 14. lakiehdotus koskee verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 5 ja 6 §:n muuttamista. Kyseinen laki säädettiin aikanaan ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta, vaikka sen mukaan kaikki viranomaisella olevat verotustiedot ovat yleensä salassa pidettäviä, ellei kyseisessä laissa toisin säädetä. Sääntelyn lähtökohta ei ole ainakaan ilman muuta ongelmaton perustuslain 12 §:n 2 momentin perusoikeussäännöksen kanssa, jonka mukaan viranomaisella olevien asiakirjojen julkisuudesta voidaan poiketa vain erikseen ja silloinkin vain välttämättömien syiden vuoksi.

Nyt arvioitavan 14. lakiehdotuksen sisältönä on, että varallisuutta koskevat tiedot poistetaan 5 ja 6 §:n sisältämistä luetteloista, jotka määrittelevät julkiset verotustiedot. Tämä merkitsee, että kyseisistä tiedoista tulee tämän poiston seurauksena "verovelvollisen taloudellista asemaa" koskevia tietoja, jotka verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan ovat salassapidettäviä. Tältä osin salassapidon laajuus ei kuitenkaan asialliselta sisällöltään olennaisesti poikkea perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn viran-omaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (1999) 24 §:n 1 momentin 23 kohdassa säädetystä, jonka mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muun muassa henkilön kokonaisvarallisuudesta tai jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa.

Perustuslakivaliokunnan julkisuuslaista esittämän arvion (PeVL 43/1998 vp) mukaan kyseisen julkisuuslain salassapitosäännöksen tarkoituksena on suojata yksityisyyttä. Salassapito perustuu siten toisen perusoikeuden edistämiseen. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotuksesta ei tuossa yhteydessä ollut huomautettavaa valtiosääntöoikeudellisin perustein. Sama arvio voitaneen esittää 14. lakiehdotukseen sisältyvästä salassapitosääntelyn laajentamisesta. Kysymys on nykyisin perustuslain 10 §:ssä määritellyn yksityiselämän suojan toteuttamisesta. Tässä yhteydessä samoin kuin jo julkisuuslain säätämisen yhteydessä sen voidaan katsoa muodostavan sellaisen välttämättömän syyn, jonka vuoksi kyseiset tiedot voidaan ehdotetulla tavalla säätää salassapidettäviksi.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin määrittelemien kriteerien kannalta on kuitenkin yleisesti arvioiden ongelmallista säätää salassapidosta verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain systematiikan mukaisesti siten, että verotustietojen salassapito on lainsäädännön yleinen lähtökohta. Myös verotustietojen salassapidosta tulisi mainitun perustuslain säännöksen mukaan säätää erikseen - siis eritellysti -, ja niin, että kullekin salassapitoperusteella ja salassapidon kohteelle on välttämättömät perusteet. Koska verotukseen liittyvien ja siten myös veroviranomaisella olevien varallisuustietojen salassapito määräytyy kyseisen erityislain mukaan, myös 14. lakiehdotuksen sisältämä muutos perustelee osaltaan tämän erityislain peruslähtökohtien ja sääntelytavan arviointia perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta.

HE 144/2005 vp
PeVP 80/2005 vp/AS §

OIKEUSMINISTERIÖ
Lainvalmisteluosasto
Anna-Riitta Wallin

MUISTIO
20.10.2005

**HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI
VARALLISUUSVEROLAIN KUMOAMISESTA JA LAIKSI VAROJEN
ARVOSTAMISESTA VEROTUKSESSA SEKÄ ERÄIKSI NIIHIN
LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 144/2005 VP); LAUSUNTO EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE**

1. Ehdotuksen sisältö

Esityksellä toteutettaisiin päätös varallisuusverosta luopumisesta. Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi varallisuusverolaki sekä säädettäväksi laki varojen arvostamisesta verotuksessa, mikä koskisi kiinteistöjen verotusarvon määrittämistä kiinteistöverotusta varten sekä yritysten nettovarallisuuden määrittämistä tuloverotusta varten. Esitykseen sisältyy myös muut tarpeelliseksi katsotut lakiehdotukset varallisuusverotuksesta luopumisen johdosta.

Verotusmenettelystä annetun lain varallisuustietojen ilmoittamisvelvollisuutta koskevia säännöksiä tarkistettaisiin. Verohallinto keräisi ehdotuksen mukaan verotusta varten tarpeellisia varallisuustietoja. Ilmoittamisvelvollisuus koskisi laissa nimettyjä varallisuuseriä sekä velkoja.

2. Arviointi perustuslain kannalta

2.1. Määräystenantovalta

Ehdotetun verotusmenettelylain muuttamista koskevan lain (lakiehdotus n:o 5) 7 ja 10 §:ään sisältyvät säännökset verovelvollisen ilmoitusvelvollisuudesta ja siihen liittyvästä verohallituksen määräystenantovallasta. Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys eräiden verotusmenettelyyn liittyvien säännösten muuttamisesta (HE 91/2005 vp), johon sisältyy vastaavanlainen ehdotus mainittujen säännösten muuttamisesta. Säännösehdotuksia on arvioitava perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon verotusmenettelyyn liittyvien säännösten muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä ja arvioinut tässä yhteydessä edellä tarkoitettuja säännösehdotuksia (PeVL 35/2005 vp).

2.2. Henkilötietojen suoja

2.2.1. Yleiset lähtökohdat

Henkilötietojen suojasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössä on henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina pidetty ainakin rekisteröinnin tavoitetta,

rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (PeVL 14/2002 vp).

Lausuntokäytännöstä voitaneen päätellä, että edellä mainitut vaatimukset koskevat myös tilanteita, joissa säädösehdotuksessa ei ole henkilörekistereitä koskevia säännöksiä, mutta joissa asiayhteydestä voidaan päätellä kysymyksen olevan henkilörekisteristä luovutettavista, henkilörekisterinä luovutettavista tai henkilörekisteriin tallettavista tiedoista (PeVL 30/2005 vp; joukkotietoina Eläketurvakeskukselle luovutettavat tiedot).

Verotuslainsäädännön perusteella annettavat tiedot tallettaneen merkittävilta osiltaan verotuksen tietojärjestelmiin. Niiltäkin osin, kun tietoja ei talleteta sähköisesti, ne kuulunevat henkilötietolaissa omaksutun loogisen henkilörekisterin käsitteen vuoksi henkilörekisteriin.

Edellä mainituista syistä ehdotetun verotusmenettelylain 7 ja 10 §:ää on tarkasteltava paitsi perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän suojan, myös samassa lainkohdassa säädetyn henkilötietojen suojan kannalta. Tarkastelun tarvetta korostaa se, että verotuksen tietojärjestelmistä ja henkilötietojen käsittelystä ei ole juuri erityissäännöksiä, vaan henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus määräytyy henkilötietojen suojaa koskevan yleislain, henkilötietolain (523/1999) perusteella.

2.2.2 Ilmoitusvelvollisuuden ulottuvuus - henkilötietojen käsittelyn tarkoitus

Ehdotettu verotusmenettelylain 10 §:n 1 momentti on muotoilultaan osittain epäselvä eikä siitä käy selvästi ilmi, mikä on ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvien henkilötietojen käsittelyn tarkoitus. Varmuudella ei ole pääteltävissä, määritteleekö verohallituksen määräystenantovaltaan liitetty rajoitus "verotusta varten" myös varallisuus- ja velkatietojen ilmoitusvelvollisuutta.

Esityksen perusteluissa (s. 18) ilmaisun "verotusta varten" on selostettu tarkoittavan paitsi välittömästi kyseiseltä verovuodelta toimitettavaa verotusta, myös verovalvontaa ja verojen perintää. Toisaalla perusteluissa (s. 31) säännöksen tarkkarajaisuuden osoituksena todetaan, että ilmoitusvelvollisuus kattaisi vain "verotuksen toimittamista varten" tarpeelliset tiedot.

Lakiehdotuksen 10 § on osittain päällekkäinen suhteessa lakiehdotuksen 7 §:ään, jonka mukaan ilmoitusvelvollisuus näyttäisi koskevan varoja ja velkoja niiltä osin kuin ne "vaikuttavat verotukseen". Lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentissa ilmoitusvelvollisuus sen sijaan on ilmaistu kattavammin.¹

Varallisuutta koskevia tietoja ei ole keskitetysti saatavissa muilta kuin veroviranomaisilta. Verohallinnon hallussa olevilla varallisuutta koskevilla tiedoilla

Mahdollista tosin on, että 10 §:ssä tarkoituksena on ollut antaa verohallitukselle valta "määrätä tarkemmin" myös varoista ja veloista tehtävistä ilmoituksista, ja että lakiehdotuksen 2 ja 3 momentin on tarkoitus osoittaa se, mitä laajemmalle tiedonantovelvollisuutta ei voida "tarkemmin määrätä".

onkin ollut verohallinnon ulkopuolella merkitystä erityisesti viranomaisten päättäessä etuuksien myöntämisestä sekä ulosotossa ja sakkojen määräämisessä. Sillä, jota päätöksenteko koskee, on yleensä velvollisuus ilmoittaa päätösten tekemiseksi tarpeelliset tiedot viranomaiselle. Veroviranomaiselta saatuja varallisuustietoja

käytettäneen ensisijaisesti asianosaiselta saatujen tietojen tarkistamiseen ja ilmeisesti vain suhteellisen harvoin niiden sijasta.

Varallisuusverolain kumoamisesta johtuva negatiivinen sivuvaikutus muiden viranomaisten tiedonsaantiin näyttää olevan tarkoitus estää siten, että veroviranomainen edelleenkin keräisi varallisuutta koskevia tietoja ehdotetun verotusmenettelylain 10 §:n mukaisesti osana veroilmoitusta. Ehdotettuun 10 §:ään lisättäisiin uusi *2 momentti*, joka sisältää luonnollisen henkilön ilmoitettavien varallisuustietojen laajuutta lähemmin määrittelevän säännöksen.

Verohallinnon varallisuutta koskevien tietojen saaminen voi perustua useampaan eri lähteeseen ja tilanteeseen. Esimerkiksi tieto asunto-osakeyhtiön osakkeen omistuksesta tulee veroviranomaiselle varainsiirtoveron maksun yhteydessä ja asunto-osakeyhtiön ilmoittamana, minkä lisäksi verovelvollinen olisi ehdotetun 10 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisesti velvollinen ilmoittamaan vuosittain asiasta veroilmoituksessa. Asunto-osakeyhtiön osakkeen omistamisella ei varallisuusveron poistumisen jälkeen ole enää merkitystä vuosittaisen verotuksen toimitamisessa, vaan se palvelee muita käyttötarkoituksia. Sama koskenee kiinteistötietoja.

Ehdotetun pykälän *3 momentin* mukaan luonnollisen henkilön on annettava veroilmoituksessaan paitsi sellaisesta lainasta, jonka korko on verotuksessa vähennyskelpoinen, tiedot myös (kaikista) luotto- ja rahoituslaitoksen myöntämistä lainoista. Ilmaisuuksia voinee kattaa esim. luottokortit, vaikka sellaisen luoton korot eivät yleensä liene olekaan vähennyskelpoisia. Tarkoituksena on voinut kuitenkin olla antaa tässäkin momentissa tarkoitetuissa asioissa verohallitukselle oikeus antaa tarkempia määräyksiä, joilla tiedonantovelvollisuutta voitaisiin kaventaa. Sääntelytapaa ei tällöinkään voida pitää asianmukaisena.

Yleiseltä kannalta merkityksellinen kysymys on, missä määrin verovelvollisten ilmoitusvelvollisuuden ulottuvuuden määrittelyssä tulisi ottaa huomioon verohallinnon muut tiedonhankintakeinot. Tässä yhteydessä voidaan kiinnittää huomiota verotusmenettelylain 16 §:n 5 momentissa säädettyyn sivullisen meno- ja vähennystietoja koskevaan yleiseen tiedonantovelvollisuuteen. Mainittua säännöstä vuonna 1996 muutettaessa (1127/1996) uudistusta perusteltiin sillä, että sivullisen tiedonantovelvollisuuden avulla luodaan edellytykset verovelvollisen vapauttamiselle veroilmoituksen antamisesta tältä osin (HE 105 /1996 vp). Lakiehdotuksen säännökset johtavat siihen, että henkilö voi joutua palauttamaan esitetyt veroilmoituksen pelkästään sen vuoksi, että hänellä on lainaa, jonka korot eivät edes ole vähennyskelpoisia tai jolla ei muutoinkaan ole vaikutusta verotukseen, mutta jota veroviranomainen mahdollisesti saattaisi käyttää selvittäessään verovelvollisen taloudellista asemaa ja sitä, voiko kysymys olla verotusmenettelylain 30 §:ssä tarkoitettusta selvittämättömästä varallisuuden lisäyksestä.

Ilmoitusvelvollisuutta koskevat säännösehdotukset herättävät henkilötietojen suojan kannalta kaksi kysymystä. Jos tiedonantovelvollisuuden ulottuvuus jää ehdotuksessa tarkoitettulla tavalla muilta kuin selvästi teknisiltä osin riippumaan lakia alemman asteisista normeista, voidaan kysyä, jääkö perustuslaissa edellytetty vaatimus säätää henkilötietojen suojasta lailla täyttyväksi. Säännösehdotuksissa ei myöskään näyttäisi määriteltävän henkilötietojen käsittelyn tarkoitusta riittävän tarkasti ja eritellysti.

2.2.3. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate ja tarpeellisuusvaatimus

Henkilötietojen suojan sääntelyjärjestelmissä keskeisessä asemassa on käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate (henkilötietolaki 6 ja 7 §, Euroopan neuvoston tietosuojasopimus 5 artikla b kohta). Henkilötietojen käytön ja käsittelyn tarkoituksen määrittely vaikuttaa mm. siihen, minkälaisia tietoja saa käsitellä ja kuinka kauan tietoja saa säilyttää. Rekisteröitävien tai muutoin käsiteltävien tietojen laajuutta määrittelee tarpeellisuusvaatimus (henkilötietolaki 9 § 2 mom., Euroopan neuvoston tietosuojasopimuksen 5 artikla c kohta): tietojen tulee olla tarpeellisia käsittelyn tarkoituksen kannalta.

Ilmoitusvelvollisuuden ulottuvuus ja sen perusteet vaikuttavat siten siihen, minkälainen henkilötietojen suoja on verotuksessa. Erityisen merkityksellistä on, kuinka laajasti yksilöille voidaan säätää *yleinen* tiedonantovelvollisuus tiedoista, joihin liittyy yksinomaan potentiaalinen ja tilannekohtainen käyttötarve ja kuinka kauan verohallinto voi tällaisia tietoja säilyttää. Verotuslainsäädännössä näyttäisi lähdetyn siitä, että tiedonantovelvollisuudessa ja siihen liittyvissä alemman asteisissa oikeusohjeissa olisi kysymys yleisestä tiedonantovelvollisuudesta ja vastaavasti oikeudesta antaa yleisiä normeja, joskin säännökset ovat tässä suhteessa osin epäselviä (PeVL 30/2005 vp). Yleisen tiedonantovelvollisuuden perusteella syntyy väistämättä kattava henkilörekisteri. Mitä laajempi tiedonantovelvollisuus on, sitä todennäköisemmin sen seurauksena syntyy rekisteri, joka ei täytä tarpeellisuusvaatimusta.

Ilmoitusvelvollisuuden perusteella saatavien tietojen käsittelyyn tulee sovellettavaksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 10 §, jonka mukaan verohallinto saa käyttää ja käsitellä tiettyä verotusasiaa varten saamiaan ja laatimiaan verotustietoja muidenkin verohallintolain 2 §:ssä säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Verohallinnon tehtäviin kuuluu verohallintolain 2 §:n 3 momentin mukaan "ne muut tehtävät", jotka sille erikseen säädetään tai määrätään. Siten verohallinnon tehtäviin voitaneen katsoa kuuluvaksi myös tiedon antaminen toiselle viranomaiselle etenkin silloin, kun toisen viranomaisen tiedonsaantioikeudesta tai veroviranomaisen tiedonantovelvollisuudesta on nimenomaisesti säädetty.

Henkilötietojen suojan kannalta keskeiselle käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteella ei edellä sanottu huomioon ottaen näyttäisi olevan juuri merkitystä verotustietojen käsittelyssä ja käsittelyn lainmukaisuuden määrittelyssä. Tietojen toissijaisetkin käyttötarkoitukset voinevat pidentää tietojen säilytysaikaa siitä, mitä se yleisten säännösten mukaan muutoin olisi.

Esimerkkinä voidaan tarkastella luonnollisen henkilön velkatietojen käsittelyä. Luotto- ja rahoituslaitoksilta saadut sekä ehdotetun 10 §:n 3 momentin mukaisesti verovelvollisen ilmoittamat velkatiedot muodostanevat verohallituksen tietojärjestelmissä loogisen, valtakunnallisesti kattavan velkarekisterin, jonka tiedoilla vain osittain on liittymäkohta vuosittaisen verotuksen toimittamiseen. Henkilötietolain mukaan rekisterinpitäjän on poistettava rekisteristä rekisterin käyttötarkoituksen kannalta tarpeeton tieto.

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 10 §:stä johtuu, että tietoja saadaan käyttää mihinkä tahansa verohallintolain 2 §:ssä tarkoitettuun tarkoitukseen. Tästä taas voisi seurata se, että tietoja voitaisiin säilyttää kyseisen vuoden verotuksen valmistumisen jälkeenkin, jos tietojen katsotaan olevan tarpeen esim. verohallinnon perintätehtäviä varten.

Lakiehdotuksen mukaiset tiedonsaantioikeudet ovat henkilötietojen suojaan turvaavan tarpeellisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisia. Perusteluissa ei ilmene, mikä on se peruste, jolla verohallinnolle säädettävällä tiedonsaantioikeudella henkilötietojen suoja

rajoitetaan keräämällä, tallettamalla ja edelleen luovuttamalla tietoja, jotka eivät vaikuta tai voi vaikuttaa verovelvollisen verotukseen. Lakiehdotuksessa ei myöskään näyttäisi olevan oikeusturvaa ja henkilötietojen suojaa vastaavasti tehostavia säännöksiä.

Ehdotettua tiedonantovelvollisuutta ja sen laajuutta arvioitaessa on henkilötietojen suojaa koskevan lakivarauksen lisäksi kiinnitettävä huomiota siihen, että kysymys on myös perustuslain 10 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetystä yksityiselämän suojasta. Vaikka ehdotetussa säännöksessä tarkoitettut tiedot eivät kuulukaan arkaluonteisimpiin yksityiselämää koskeviin tietoihin, saattaisi olla tarpeen pohtia, kuinka laajaksi yksilön yleinen tiedonantovelvollisuus viranomaiselle voidaan ulottaa sellaisiin tietoihin, jotka eivät ole säännönmukaisesti tarpeen viranomaiselle säädetyn tehtävän hoitamisen kannalta. Tietojen salassa pidettävyys verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain mukaan ei asiaa ratkaise, koska monilla viranomaisilla on oikeus saada verohallinnolta myös salassa pidettäviä tietoja. Tiedonsaantioikeuksien ketjuuntumisesta saattaa seurata, että henkilön verotuslainsäädännössä säädetyn tiedonantovelvollisuuden perusteella antamat tiedot voivat olla sellaisenkin viranomaisen käytettävissä, jolla itsellään ei olisi oikeutta vaatia ao. tietoja asianosaiselta tai sivullisilta.

Eduskunnan käsittelyssä olevan verotusmenettelyä koskevan hallituksen esityksen (91/2005 vp) mukaan verotuksessa siirryttäisiin yhä laajemmin verotuspäätösten tuottamiseen automaattisen tietojenkäsittelyn avulla. Tarkoitus on, että kaikkien verovelvollisten verotustiedot tutkittaisiin koneellisen käsittelyn avulla ja että veroviranomaiset tutkisivat valikoinnin perusteella osan aineistosta tarkemmin tapauskohtaisessa käsittelyssä. Verotuksen toimittaminen ja vero valvonta perustuvat vastedes siis laajasti eri lähteistä saatujen tietojen vertailuun, missä mitä ilmeisimmin hyödynnetään myös eri rekisterien yhdistämistä erilaisia seulontoja tekemällä.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, ettei esim. pelkkä perustelumaininta riitä rekisteritietojen yhdistelyperusteeksi, vaan asiasta tulee säätää laissa (PeVL 14/2002 vp, PeVL 30/2005 vp). Näyttääkin todennäköiseltä, että verotusmenettelylain 10 §:ssä säädettäviksi ehdotettujen laajojen tiedonantovelvollisuuksien tarkoituksena on mahdollistaa verotuspäätösten tuottaminen laajasti koneellisesti sekä tapauskohtaiseen käsittelyyn valikoitavien tapausten valinta. Jos näin on ollut tarkoitus, asia olisi ilmaistava avoimesti säännösehdoituksessa. Jos luonnollisten henkilöiden varallisuusaseman jatkuvaa seuranta pidetään tapauskohtaiseen käsittelyyn tulevien asioiden seulonnan toteuttamiseksi ja muun verovalvonnan suorittamiseksi hyväksyttävänä, on joka tapauksessa pidettävä huolta riittävästä oikeussuojan takeista esimerkiksi edellyttämällä, että yksinomaan seulontaa ja verovalvontaa varten saatu tietoja ja niiden yhdistelmiä ei luovuteta edelleen ja että tietojen säilyttämisaikaa rajoitetaan.

3. Johtopäätökset

Ehdotus merkitsee, että veroilmoitusmenettelyn piiriin tulee osin tietoja, jotka eivät välttämättä lainkaan vaikuta vuosittain suoritettavan veron määräämiseen, vaan joiden ensisijainen käyttötarkoitus palvelee tapauskohtaiseen käsittelyyn tulevien verotusasioiden valikointia, verovalvontaa, veron perintää tai muiden viranomaisten tietotarpeita.

Verotuksen luonne massatoimintana merkitsee väistämättä tarvetta suurien tietoaineistojen käsittelyyn. Toisaalta massatoiminta korostaa riittävän tarkkarajaisten säännösten tarvetta sekä veroviranomaisten että verovelvollisten aseman samoin kuin

valvontaviranomaisten kannalta. Esimerkkinä voidaan mainita, että veroviranomaisen verovelvolliselle toimittamat ratkaisut perintöveroasioissa eivät sisällä lainkaan perusteluita eikä verovelvollinen voi siten tietää, minkälaisiin tietoihin veroviranomaisen ratkaisu on perustunut (esim. omaisuuserien arvon muutokset suhteessa perukirjassa ilmoitettuihin).

Varallisuusveron poistamisesta aiheutuvia vaikutuksia muiden viranomaisten tiedonsaantiin ja verovelvollisten tiedonantovelvollisuuteen sekä verohallinnon tietojenkäsittelyyn ei käytettävissä olleen ajan puitteissa ole ilmeisesti ollut mahdollisuutta selvittää yksityiskohtaisemmin. Verotuksessa ollaan lisäksi siirtymässä yhä laajemmin kokonaan koneelliseen verotuksen toimittamiseen, jossa vertailutietojen käytöllä ja rekisterien yhdistämisellä lienee keskeinen merkitys.

Verohallinnon tietojärjestelmistä ei ole juuri erityissäännöksiä. Tietojen käsittelyä koskevia yleissäännöksiä on vain verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 10 §, joka merkitsee käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimus syrjäytymistä. Sääntelyssä ei ole otettu huomioon arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevia erityisvaatimuksia.

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettu laki käsiteltiin eduskunnassa ilman, että perustuslakivaliokunta olisi sitä arvioinut ja hallintovaliokuntakin totesi joutuneensa aikataulusyistä antamaan lausunnon voimatta esitystä kaikilta osin arvioida (HaVL 19/1999 vp). Kuten hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, varallisuusverosta luopumisen vaikutuksesta johtuvia muutostarpeita on tarkoitus selvittää erikseen. Tässä selvitystyössä näyttäisi olevan tarpeen ottaa laajemminkin tarkastelun kohteeksi verohallinnon tiedonsaantioikeutta ja henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset.

Jos ehdotettujen laajojen tiedonsaantioikeuksien tarkoituksena on mahdollistaa tapauskohtaiseen käsittelyyn tulevien tapausten valikointi koneelliseen verotuspäätösten tuottamiseen siirryttäessä, verovelvollisen tiedonsaantioikeutta koskevissa säännöksissä tulisi selkeästi säätää niistä tiedoista, jotka ensisijaisesti palvelevat tätä käyttötarkoitusta. Samalla tulisi säätää kiellosta luovuttaa tällaisia tietojen ja niiden yhdistelmien edelleen sekä tietojen säilytysajoista vastaavalla tavalla kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa työeläkelakia koskevasta uudistuksesta ilmenee (PeVL 30/2005 vp).



24.10.2005

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys 144/2005 arvostamislaiksi ym.

Pyydettyinä lausuntonaan oikeusministeriön 20.10.2005 päivätyn muistion johdosta ministeriö esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Oikeusministeriö näyttäisi pitävän erityisen pulmallisena sitä, että "veroilmotusmenettelyn piiriin tulee osin tietoja, jotka eivät välttämättä lainkaan vaikuta vuosittain suoritettavan veron määräämiseen, vaan joiden ensisijainen käyttötarkoitus palvelee tapauskohtaiseen käsittelyyn tulevien verotusasioiden valikointia, verovalvontaa, veron perintää tai muiden viranomaisten tietotarpeita" (s. 6).

Oikeusministeriö katsoo käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevan vaatimuksen syrjäytyvän sen johdosta, että verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 10 §:n nojalla tietoja saadaan käyttää "mihinkä tahansa verohallintolain 2 §:ssä säädettyyn tarkoitukseen".

Verohallintolain 2 §:ssä säädetään verohallinnon tehtävistä seuraavasti:

"Verohallinnon tehtävänä on verotuksen toimittaminen, verojen ja maksujen kanto, perintä, verovalvonta sekä veronsaajien oikeuden valvonnan järjestäminen sen mukaan kuin erikseen säädetään.

Johtaessaan verohallinnon toimintaa verohallituksen tulee edistää oikeaa ja yhdenmukaista verotusta sekä kehittää verohallinnon palvelukykyä.

Verohallinnon tulee suorittaa ne selvitys-, kokeilu-, seuranta- ja muut tehtävät, jotka valtiovarainministeriö sille antaa tai jotka sille erikseen säädetään taikka määrätään."

Olenneisinta verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 10 §:ssä on, että tiettyä veromuotoa koskevan verolain nojalla annettuja tietoja voidaan käyttää toisenkin verolajin verotuksessa (toimittamisessa, kannossa, perinnässä, valvonnassa) ja veronsaajien oikeuden järjestämisessä. Muistion perusteella on vaikea arvioida sitä, miltä osin oikeusministeriö pitää varallisuustietojen käyttämistä verohallintolain 2 §:n mukaisiin tarkoituksiin käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaisena.

Muistion lähtökohtana vaikuttaisi olevan sellainen henkilötietolain tulkinta verotukseen sovellettuna, että asianmukainen käyttötarkoitus varallisuustietojen keräämiselle olisi käsillä vain, kun kyseiset tiedot ovat välttämättömiä verovelvollisen säännönmukaisen verotuksen toimittamiseksi.

Ilmoittamisvelvollisuuden tarkoituksena on keskeisesti sen selvittäminen, onko verovelvollisella verovelvollisuuden synnyttäviä tapahtumia: sen sel-

viriiämiseksi on tarpeen tietää myös verovelvollisen varallisuusasemassa tapahtuneet muutokset. Esityksen perusteluissa on kuvattu laajahkosti varallisuustietojen tarpeellisuutta verotuksessa. Ministeriöllä ei tältä osin ole asiaan lisättävää. On kuitenkin syytä oikaista muistiosta ilmenevä näkemys, jonka mukaan asunto-osakeyhtiön osakkeen omistamisella ei varallisuusveron poistumisen jälkeen olisi merkitystä vuosittaisen verotuksen toimittamisessa; saman on katsottu koskevan kiinteistötietoja. Toisin kuin muistiossa esitetään, asunto-osakeyhtiön omistustiedot ovat tarpeen arvioitaessa asuntolainan korkojen verovähennysoikeutta, vuokralla olevan asunnon vuokratulojen valvonnassa ja kohdentamisessa sekä asunnon myyntivoittoverotuksessa. Ministeriö viittaa lisäksi esityksen perusteluissa esimerkkinä kuvatun osakehuoneistoja koskevan tietokannan eri käyttötarpeisiin. Kiinteistötiedot ovat puolestaan välttämättömiä vuosittain määrättävän kiinteistöverotuksen tarpeisiin: vuosittain on saatava tieto omistuksen muuttumisesta ja siitä, minkälaisia esim. kiinteistön verotusarvoon liittyviä muutoksia mahdollisesti on tapahtunut.

Idealisessa maailmassa, jossa verovelvollisilla on täydellinen tietämys verovelvollisuuden perusteista, ja jossa verovelvolliset poikkeuksetta ja tunnollisesti osaaavat ja haluavat ilmoittaa sekä verotuksen piiriin kuuluvat tapahtumat että veron määrän laskemiseksi tarpeelliset tiedot varoista, voitaisiin myös tarpeellisten varallisuustietojen kerääminen ajatella rajattavaksi tilanteisiin, joissa tieto verovelvollisuuden synnyttävästä olosuhteesta on saatu verovelvolliselta itseltään: vain konkreettisesti veron määrään vaikuttavia varallisuustietoja olisi tarve kerätä.

Reaalimaailmassa tällaiselta pohjalta lähtevä verotusmenettely tekisi veron maksun vapaaehtoiseksi. Ennalta ei voida tietää, mitkä tiedot lopulta tulevat vaikuttamaan verovelvollisen maksettavaksi tulevan veron määrään. Asian luonteesta johtuu, että jos verotuksen toteutuminen halutaan pyrkiä jollain tasolla varmistamaan, on hyväksyttävä se, että verotusta varten tulee keräytyä myös tietoa, joka on "turhaa" siinä mielessä, että se ei vaikuta yksittäisen verovelvollisen veron määrään.

Muistiota leimaa näkemys jyrkästä erosta "säännönmukaisen verotuksen" ja verovalvonnan välillä. Verovalvonnan tavoitteena on turvata verotuksen toteutuminen: viime kädessä valvontatoimet johtavat (usein) verotuspäätökseen. Verohallinnon tavoitteena on oikean verotuspäätöksen tekeminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ("oikea vero oikeaan aikaan"), ja hyvin usein valvontatoimet johtavatkin veron määräämiseen jo säännönmukaisen verotuksen toimittamisen yhteydessä. "Verovalvonnan" toimet ovat tällöin selkeästi osa säännönmukaisen verotuksen toimittamista. Jos verotukseen puututaan verotuksen valmistumisen jälkeen valvontatoimien johdosta tai muutoin jälkiverotuksin, on kyse säännönmukaisen verotuksen muuttamisesta.

Myös verotusaineiston käsittely koneellisesti siten, että tarkoituksenmukaisin poimintakriteerein tapauksia valikoituu tapauskohtaiseen käsittelyyn, on osa normaalia säännönmukaista verotusprosessia. Valikointia on tapahtunut ja tapahtuisi edelleen hyödyntäen myös varallisuustietoja. Toisin kuin muistiossa arvioidaan, ehdotettuun verotusmenettelylain 10 §:ään sisältyvän ilmoittamisvelvollisuuden piiriin kuuluvien varallisuustietojen määrittely ei erityisesti ole tarkoitettu tämän valikointimenettelyn toteuttamiseen. Ehdotus johtuu yksinomaan siitä, että ilmoittamisvelvollisuuden piiriä ei voida määrittää "veronalaisten varojen" käsitteen kautta, kuten nykyisin.

Ministeriö toteaa lisäksi, että muiden viranomaisten tietotarpeen tyydyttäminen ei ole ollut perusteena 10 §:n 2 momentin säännökselle, kuten muistion sivulla 3 arvelaan.

Erytyiskysymyksenä muistiossa nousee esiin se, onko asianmukaista, että verotusta varten kerättyjä verotusmenettelystä annetun lain 10 §:n mukaisia tietoja luovutetaan muille viranomaisille - joilla ei ehkä itsellään olisi oikeutta vaatia samoja tietoja asianosaiselta tai sivulliselta. Jos asiaa pidetään valtiosääntöoikeudellisesti pulmallisena, asiaa olisi ministeriön käsityksen mukaan arvioitava näiden muiden viranomaisten tietojensaantioikeutta koskevien, asianomaisen hallinnonalan lainsäädäntöön sisältyvien säännösten yhteydessä.


Lopuksi

Muistiossa katsotaan, että esityksen perusteluista ei ilmenisi se peruste, jolla verohallinnolle säädettävällä tietojensaantioikeudella rajoitettaisiin henkilötietojen suoja keräämällä ja tallentamalla tietoja, jotka eivät vaikuta verovelvollisen verotukseen. Ministeriön käsityksen mukaan nämä perusteet on tuotu perusteluissa esiin - muistioon sisältyvä näkemys onkin ymmärrettävissä siten, että oikeusministeriö ei pidä näitä perusteita kaikilta osin riittävinä tai hyväksyttävänä.

On ymmärrettävää, että oikeusministeriö tarkastelee asiaa henkilötietolain periaatteiden valossa ja pyrkii osaltaan vaikuttamaan omaksumansa puhdasoppisen ajattelutavan edistämiseksi henkilötietojen käytössä. Vaarana on, että tällöin sivuutetaan hallinnonalojen erityispiirteet sillä seurauksella, että yhteiskunnallisesti merkittävänä pidettävät tavoitteista (esim. harmaan talouden torjunta) joudutaan luopumaan.

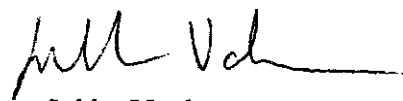
Mitä tulee varsinaisesti asian valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin, valtiovarainministeriö yhtyy perustuslakivaliokunnassa asiantuntijoina kuultavina olleiden professori Saraviidan ja professori Mäenpään näkemukseen säätöjärjestyksestä.

Osastopäällikön
estyneenä ollessa
hallitusneuvos



Kirsi Seppälä

Neuvotteleva virkamies



Jukka Vanhanen

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO */2005 vp**

Hallituksen esitys laiksi varallisuusverolain kumoamisesta ja laiksi varojen arvostamisesta verotuksessa sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä lokakuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi varallisuusverolain kumoamisesta ja laiksi varojen arvostamisesta verotuksessa sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 144/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Kirsi Seppälä ja neuvotteleva virkamies Jukka Vanhanen, valtiovarainministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Ilkka Saraviita.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi varallisuusverolaki ja säädettäväksi uusi laki varojen arvostamisesta verotuksessa. Jälkimmäinen lakiehdotus sisältää säännökset yrityksen nettovarallisuuden ja kiinteistöveron laskentaperusteena olevan kiinteistön arvon määrittämiseksi. Esityksessä ehdotetaan tarkistettavaksi myös verotusmenettelystä annetun lain säännöksiä varallisuustietojen ilmoittamisesta samoin kuin verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain säännöksiä. Esitys sisältää lisäksi ehdotukset

laeiksi tuloverolain muuttamisesta, perintö- ja lahjaverolain muuttamisesta, elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 51 c ja 52 c §:n muuttamisesta, tonnistoverolain 37 §:n muuttamisesta, kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta annetun lain 1 ja 4 §:n muuttamisesta, rajoitetusti verovelvollisen tulon ja varallisuuden verottamisesta annetun lain muuttamisesta, keskinäisestä virka-avusta verotuksen alalla Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä annetun lain 2 §:n muuttamisesta, ennakkoperintälain muuttamisesta, kiinteistöverolain muuttamisesta sekä keskusverolautakunnasta annetun lain 5 §:n muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2006 alusta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2006 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevien perustuslain 10 §:n säännösten kannalta samoin kuin perustuslain 80 §:n näkökulmasta lainsäädäntövallan siirtämisestä. Perusteluissa katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on pitänyt kuitenkin aiheellisena esityksen saattamista perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ilmoitusvelvollisuus

Luonnollisen henkilön ja kuolinpesän on esityksen 5. lakiehdotuksen 10 §:n perusteella annettava veroilmoituksessaan tiedot pykälän 2 momentissa luetelluista varoista ja 3 momentissa mainituista veloista.

Henkilön velvollisuus antaa itseään koskevia tietoja viranomaiselle on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta (esim. PeVL 15/2002 vp, s. 2—3, PeVL 64/2002 vp, s. 2/II). Esityksen perusteluista ilmenee, että ehdotuksessa tarkoitettut tiedot henkilön varoista ja veloista ovat varallisuusverolain kumoamisesta riippumatta tarpeellisia verotuksen toimittamista varten. Sääntelylle on hyväksyttävät perusteet. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvat varat luetellaan

lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentissa tyhjentävästi ja ilmoitettavat lainat käyvät ilmi 3 momentista. Viittaus " 1 momentissa tarkoitettuihin tietoihin" ei kuitenkaan ole sääntelyn selkeyden näkökulmasta onnistunut, jos sillä on tarkoitus rajata sääntely verotusta varten tarpeellisiin tietoihin. Verotuksella tarkoitetaan esityksen perustelujen mukaan tässä yhteydessä myös verovalvontaa ja verojen perintää. Pykälän 1 momentissa olevan määräystenantovaltuuden suhde 2 momentissa olevaan luetteloon muodostuu lisäksi viittauksen takia tarpeettoman tulkinnanvaraiseksi. Lakiehdotuksen 10 §:n 2 ja 3 momentti on sääntelyn selkeyden vuoksi syytä muotoilla käyttämättä viittausta 1 momenttiin.

Verotustietojen julkisuus

Esityksen 14. lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 5 ja 6 §:ää poistamalla niistä maininnat varallisuustietojen julkisuudesta. Ehdotus merkitsee, että näihin tietoihin sovelletaan voimassa olevan lain 4 §:ää. Tiedot verovelvollisen taloudellisesta asemasta ovat siitä ilmenevän pääsäännön perusteella salassa pidettäviä.

Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Verovelvollisen taloudellista asemaa koskevien tietojen salassapidolla pyritään suojaamaan perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattua yksityiselämää. Toisen perusoikeuden edistäminen on sellainen välttämätön syy, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa. Henkilön taloudellista asemaa kuvaavat asiakirjat ovat salassa pidettäviä myös viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan perusteella. Laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella eikä valiokunnalla ollut mainitusta lainkohdasta huomautettavaa valtiosääntöoikeudelliselta kannalta (PeVL 43/1998 vp, s.). Ehdotettu sääntely ei vaikuta 14. lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Valtioneuvoston piirissä on esityksen perustelujen mukaan tarkoitus käynnistää jatkovalmistelu ehdotettua seikkaperäisemmän sääntelyn aikaan saamiseksi varallisuustietojen julkisuuteen liittyvistä kysymyksistä. Tällaisessa yhteydessä on aiheesta arvioida verotustietojen julkisuuslain nykyistä rakennetta ja sen suhdetta perustuslain 12 §:n 2 momentin säännöksiin. Julkisuus on perustuslaista ilmenevä pääsääntö, johon lailla voidaan erikseen säätää rajoituksia. Valiokunnan mielestä salassapidon pääsääntöön perustuvan verotustietojen julkisuuslain^{in. ratenueita} lähtökohtaa on syytä kehittää perustuslain lähtökohtia paremmin vastaavaksi.

Verotustietojen julkisuuslaki ilmentää perustuslain näkökulmasta nurinkurista

Valtioneuvoston piirissä on valiokunnan mielestä lisäksi tärkeää arvioida perustuslain 10 §:ssä turvatun henkilötietojen suojan näkökulmasta voimassa olevaa lainsäädäntöä verohallinnon tiedonsaantioikeudesta ja henkilötietojen käsittelystä verohallinnossa (ks. esim. PeVL 14/2002 vp, s. 2—6, PeVL 15/2002 vp, s. 2, PeVL 17/2002 vp, s. 2/1).


Verohallituksen määräystenantovaltuudet

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi samoja verotusmenettelyistä annetun lain säännöksiä Verohallituksen määräystenantovallasta kuin hallituksen aiemmassa esityksessä eräiden verotusmenettelyyn liittyvien säännösten muuttamisesta (HE 91/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on viimeksi mainitusta esityksestä antamassaan lausunnossa arvioinut määräystenantovaltuuksien perustuslainmukaisuutta (PeVL 35/2005 vp, s. 3—4). Valiokunnan tuossa lausunnossa esittämät kannanotot sääntelyn tarkistamisesta ja selkeyttämisestä kohdistuvat nyt käsiteltävänä olevan esityksen 5. lakiehdotuksen 7 ja 10 §:ään. Siksi myös tämän lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentin valtuutusta on täsmennettävä valiokunnan aiemmassa lausunnoissa mainituin tavoin, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 5. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 7 §:n 3 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.


Helsingissä ²⁶ päivänä lokakuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
 vpj. Arja ~~Alho~~ /sd
 jäs. Hannu Hoskonen /kesk
 Sinikka Hurskainen /sd
 Tegeet-Jassea-A-
 Irina Krohn /vihr
 Annika Lapintie /vas
 Outi-Ojaia-/vas-
 Reino Ojala /sd
 Klaus Pentti /kesk
 Markku Rossi /kesk
 •Siffifr-RsHögfen /keele
 Arto Satonen /kok
 Seppo Särkiniemi /kesk
 Hikka Taipare-/sd
 Astrid Thors /x

V. Tuhyo

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.

Ls/PeV/HE 13S7IS

Herra Puheenjohtaja

Käsillä oleva hallituksen esitys vaikuttaa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomalta.

Kysymyksessä on liikelaitoksen organisaatiomuutos, joka noudattaa suositeltua linjaa säätää oikeussääntöjen antamisvalta ja julkiset hallintotehtävät erilliseen virastoon (eikä liikelaitoksen sisäiseen toimielimeen).

Ilmailuviranomaisen/ilmailuhallinnon toimivaltuudet ja tehtävät luetellaan vain yleisluontoisesti ehdotetussa laissa. Niiden yksityiskohdat (mm. lennonvarmistus) säädetään uudessa ilmailulaissa, joka ei nyt ole lausunnon antamisen kohteena. Niinpä esimerkiksi ehdotettua säädös/määräysvaltaa suhteessa PeL 80 §:n 2 momenttiin ei voida arvioida tässä yhteydessä (vaan ilmailulain yhteydessä). Ehdotetun ilmailulaitoslain 9 §:ssä säädetyt asetuksenantovaltuudet eivät ole ongelmallisia PeL 80.1 §:n näkökulmasta.

Ilmailuhallinnon rahoitus toteutetaan osin sen perimillä maksuilla, osin budjettivaroin (Laki lentoliikenteen valvontamaksusta). Tällaiset yleisluontoiset (suoraan saatuun palveluun liittymättömät) maksut ovat valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden veroja, joten niiden määrittämiseen on sovellettava PeL 81 §:n säännöksiä verolain minimisisällöstä. Verovelvollisuuden, veron suuruuden ja verovelvollisen oikeusturvan tulee näkyä lakitason säännöksestä, koska verotusvaltaa ei voida delegoida. Tässä katsannossa verokanta on määritelty tarkasti lakiehdotuksen 4 §:ssä. Myös korotettu maksu (9 §) vastaa verotuksessa tavanomaista sanktiointia. Korotukseen sisältyy harkintavaltaa ("*voidaan* korottaa enintään 30 prosenttia tai tärkeämmässä tapauksessa, 2 momentti, enintään 50 prosenttia"). Korotuksen ollessa sanktionluontoinen verovelvollisen laiminlyöntien tai vakavien virheiden takia harkintavalta on perinteisesti katsottu sallituksi näissä yhteyksissä. Päätösvalta muistuttaa rangaistuksen mittaamista.

Oikaisuun maksunsaajan hyväksi (12 §) ei sisälly perustuslain vastaiseksi vastikään luonnehdittua toimivaltaa poiketa hallinto-oikeuden lainvoimaisesti vahvistamasta päätöksestä poikkeavasti.

En pidä ongelmallisena myöskään valtion puolesta valitusoikeuden antamista ilmailuhallituksen vastaavalle johtajalle, vaikka perustuslakivaliokunta onkin muutaman kerran korostanut, että viranomaisen valitusoikeus saattaa tuottaa hallintomenettelyyn sopimattomia elementtejä päätöksentekoon viranomaisen muuntuessa asianosaisen vastapuoleksi. Verotuksessa on järjestelmiä, joissa ve-

ronsaajan oikeuksia valvotaan muusta hallinnosta poikkeavin järjestelyin toteuttaen jossain määrin ns. kaksiasianosaissuhdetta.

21 §:ssä säädetään jossain määrin erikoisesti siitä, että lain voimaa ja vaikutusta vailla olevalla hallituksen esityksellä on se oikeusvaikutus, että valtioneuvostolla on oikeus määrätä, että tässä laissa tarkoitettu maksu kannetaan esityksen mukaisena. Lähtökohteisesti pitäisi olla niin, että laki saa oikeusvaikutuksia vasta kun se on voimassa, joskin lain johdosta *tarvittavaan hallinnolliseen valmistautumiseen voidaan ryhtyä ennen sen voimaantuloa*.

Kysymyksessä näyttää olevan hallintoteknisesti tarkoituksenmukainen menettelytapa joka ei vaaranna maksuvelvollisen oikeussuojaa. Pelkästään normilooogisin syin sitä ei ole tarpeen luonnehtia valtiosäännön vastaiseksi.

20 §:ssä maksuvelvollisen on pyydetäessä esitettävä ilmailuhallinnolle tai tämän määräämälle asiantuntevalle ja esteettömälle henkilölle tarkastusta varten kirjanpitoaineistonsa, ja muut maksujen määräämistä ja valvontaa varten tarpeelliset tiedot pyydettyssä muodossa . Koska kysymykseen saattaa tulla julkisen hallintotehtävän luovuttaminen muulle kuin virkamiehelle, merkitsee tämä poikkeusta yleisestä virkamieshallintoperiaatteesta. Tällaiset järjestelyt on silloin tällöin katsottu asianmukaisiksi tavallisessa laissa edellytyksin, että toiminta on rikosoikeudellisen virkavastuun puitteissa eikä toimivaltuuteen liity kotirauhansuojan piiriin ulottuvaa toimivaltaa.

jossain määrin jää avonaiseksi, voiko ulkopuolinen henkilö itse vaiko vain ilmailuhallinto antaa määräyksiä tietojen muodosta.

Lennonvarmistusta arvioidaan lyhyesti säätämisyjärjestysperusteluissa. Tämän toimivallan kuuluessa ilmailuhallitukselle valtion liikelaitoksena olisi ollut hyvä, jos tämän toiminnan luonnetta olisi kuvattu tarkemmin hallituksen esityksessä silmällä pitäen sitä, onko se julkisen hallintotehtävän suorittamista vai palvelutehtävä, joka luontevasti kuuluu valtion liikelaitokselle. Säätämisyjärjestysperusteluissa tehtävää luonnehditaan . Se luonnehditaan suurelta osin lentoliikenteen sujuvuuden hallinnaksi. Kysymyksessä sanotaan olevan lähinnä ohjeiden ja neuvojen antamista ilma-aluksen päällikölle sekä ilmailun asiantuntijana toimimista. Näin rajattuna se ei näyttäisi olevan julkisen vallan käyttämistä ja olisi siten ongelmattomasti PeL 124 §:n näkökulmasta.

Lennonvarmistus arvioidaan erikseen ilmailulain säätämisyjärjestysamoinnin yhteydessä.

Laissa ilmailulaitoksesta tarkoitettu asetuksenantovalta valtioneuvostolle näyttää mahtuvan PeL 80.1 §:n säädettyihin puitteisiin, koskei kysymyksessä ole ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin puuttuminen.

Ilmailuhallituksen toiminnan liiketoiminnan rahoittaminen palvelumaksuilla näyttää olevan PeL 81 §:n 2 momentin näkökul-

masta ongelmaton eli asianmukaisesti säännelty (tosin tuo säännös ei mainitse valtion liikelaitoksia).

Ilmailulaitoksen palveluksessa olevan (olipa hän virka- tai työsuhteinen) ammattitaidon ylläpitäminen työskentelemällä sivutoimisesti mm. lentäjänä näyttää tehtävän erityisluonteen vuoksi olevan hyvin perusteltua.

Jonkin verran vieraalta tuntuu esteellisyysäännöksen syrjäyttäminen lennonvarmistustehtävän yhteydessä sillä perusteella, että Suomessa on vain yksi lempionvarmistuspalvelujen tarjoaja. Ongelma tuskin kuitenkaan ylittää perustuslain vastaisuuden tasolla suhteessa PeL 21.2 §:n säännökseen hyvästä hallinnosta.

Valituslupasäännöstö (ehdotus laiksi lentoliikenteen valvontamaksusta, 17 §) on arvioitava silmälläpitäen perustuslakivaliokunnan uusinta linjausta lausunnossa 37/2005.

"Valiokunta on lähtenyt siitä, ettei Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvasta oikeudesta valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle tule kevyin perustein poiketa (PeVL 19/2002 vp , s. 4/l, PeVL 4/2005 vp , s. 3/l)."

Valituslupasäännöstä ei esityksessä perustella. Se on kuitenkin alaltaan tarkasti rajoitettu eikä liity lausunnossa 37/2005 tarkoitettuun tavoin välittömästi perusoikeuksiin. Se ei mielestäni ole PeL 21 §:n oikeusturvaperusoikeuden vastainen.

Aluevalvontalain ja meripelastuslain muutokset eivät ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia. Niissä on kysymys uudistetun järjestelmän sovittamisesta olemassa olevaan turvallisuusvalvontajärjestelmään.

Yhteenveto

Katson, että lakiehdotukset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 23 päivänä lokakuuta 2005

Ilkka Saravita