

*Eduskunnan talousvaliokunnalle***HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI RAJOITETUSTI
VEROVELVOLLISEN TULON VEROTTAMISESTA ANNETUN LAIN JA ERÄIDEN
SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA (HE 282/2018 vp)**

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä.

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

Esitykseen liittyy henkilötietojen käsittelyä ja tietojen julkisuutta koskevaa sääntelyä, ja esitystä on tässä lausunnossa arvioitu näistä lähtökohdista.

Esityksellä ehdotetaan perustettavaksi säilyttäjärekisteri, johon voivat hakemuksesta rekisteröityä ne, joilla on sijoituspalvelulain (747/2012), arvosuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain (348/2017), arvosuustileistä annetun lain (827/1991) tai arvopaperitileistä annetun lain (750/2012) tai vastaavan ulkomaisen lainsäädännön nojalla oikeus harjoittaa säilytystoimintaa. Säilyttäjärekisterin tiedot ovat hallituksen esityksen perustelujen valossa pitkälti muita kuin henkilötietoja. Henkilötietoja olisi lähinnä rekisteröityneiden säilyttäjien yhteystiedoissa. Rekisterin tietosisällöstä säädettäisiin välillisesti 1. lakiehdotuksen 10 d § 3 momentissa, joka jättää tietosisällön jossakin määrin avoimeksi (”rekisterin pitämistä

varten tarvittavat tiedot”). Tietojen luonteen perusteella sääntelyn tarkkuus vaikuttaa kuitenkin riittävältä.

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

Esityksen perusteluissa on kuvattu lyhyesti eräitä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä, mutta ei ole avattu ehdotettujen säännösten ja yleisen tietosuoja-asetuksen välistä suhdetta sellaisella tavalla, että sääntelyn asianmukaisuudesta olisi mahdollisuus kaikilta osin varmistua. Perustelukappaleessa todetaan, ettei esitys muuta tietosuoja-säännösten kannalta olemassa olevaa tilannetta. Lisäksi kuvattu osingonmaksajan ja säilyttäjän tietojen käsittelyä esitetty perusteluita liittyen tietojen käyttötarkoitukseen Verohallinnossa ja jossakin määrin myös tietojen käsittelyn oikeasuhtaisuuteen. Säännöskohtaiset EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset käsittelyperusteet jäävät kuitenkin epäselviksi ja arvio ehdotetun tiedonantovelvollisuutta koskevan sääntelyn näkökulmasta olennaisesta käyttötarkoitussidonnaisuudesta (6 ja 23 artikla) ja siitä poikkeamisesta jää puuttumaan.

Esityksen 5. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi säilyttäjärekisterin tietojen salassapidosta ja julkisuudesta. Lakiehdotuksen mukaan säilyttäjärekisterin tiedoista julkisia olisivat vain yhteisön nimi, yritys- ja yhteisö tai muu vastaava tunnus, kotivaltio, osoite sekä rekisterimerkinnän voimassaoloaika. Muut kuin säännöksessä mainitut säilyttäjärekisterin tiedot olisivat verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain pääsäännön mukaisesti salassa pidettäviä. Koska säilyttäjärekisterin tietosisältöä ei ole kuvattu kovin tarkasti, epäselväksi jää mitä kaikkia tietoja säännöksen perusteella salassa pidettävien tietojen joukkoon lukeutuu.

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

Esityksen perusteluissa on julkisuuden rajoittamista puoltavina seikkoina mainittu mahdolliset liikesalaisuudet. Sitä, millaisista liikesalaisuuksista säilyttäjärekisterinmerkinnöissä voisi potentiaalisesti olla kysymys, ei kuitenkaan ole kuvattu. Lisäksi rekisteriin hakeutumisen kannalta on pidetty välttämättömänä julkisuuden rajaamista täsmällisesti sekä todettu, että säilyttäjät toimivat pankki- ja finanssialalla, jolla tiedot ovat yleisesti luotamuksellisia. Perusteluissa viitataan myös verotuksen toimittamisen turvaamiseen sekä verovelvollisen taloudelliseen asemaan. Se, millä tavoin verovelvollisen taloudellinen asema ilmenee säilyttäjärekisteristä, ei käy

esityksestä ilmi. Lisäksi on huomattava, että säätämisyjärjestysperusteluissa viitattu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain kokonaisvarallisuutta suojaava salassapitosäännös koskee vain luonnollisia henkilöitä, kun taas säilyttäjärekisteriin rekisteröidyt ovat esityksen mukaan oikeushenkilöitä.

Julkisuus on pääsääntö, josta joudutaan poikkeamaan erilaisten tärkeiden intressien vuoksi. Tällaisia voivat olla esimerkiksi henkilön yksityisyyden suoja, liikesalaisuudet, valtakunnan turvallisuuteen liittyvät intressit, suhteiden säilyttäminen toiseen valtioon sekä talous-, raha- ja valuuttapolitiikan hoidon vaatimukset. Esityksestä ei kuitenkaan mahdollisia liikesalaisuuksia lukuun ottamatta käy kovin yksiselitteisesti ilmi sen tyyppisiä seikkoja, joiden tavanomaisesti olisi katsottu täyttävän edellä kuvatun välttämättömyysvaatimuksen. Säätämisyjärjestysperusteluissa ei ehdotusta ole myöskään arvoitu perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa. Julkisuuden rajoitusten tulisi perustua tarkkarajaiseen lakitasoiseen sääntelyyn.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että salassapidon pääsääntöön perustuva verotustietojen julkisuuslaki ilmentää perustuslain 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteen näkökulmasta nurinkurista lähtökohtaa (PeVL 4/2014 vp ja PeVL 40/2005 vp). Valiokunta katsoi lausunnossaan jo vuonna 2005, että suunnitellussa lainsäädännön jatkovalmistelussa oli syytä arvioida verotustietojen julkisuuslain rakennetta ja sen suhdetta perustuslain 12 §:n 2 momentin säännöksiin (PeVL 40/2005 vp, s. 2—3). Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 4/2014 vp pitänyt valitettavana, että edellä mainitun kaltaista arviointia ei ole vielä tehty ja pitänyt tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä selvitetään kokonaisvaltaisesti verotustietojen ja niitä vastaavien tietojen julkisuuden ja salassapidon suhdetta perustuslain julkisuusperiaatteeseen. Sääntelyvaihtoehtoja harkittaessa on perustuslakivaliokunnan mukaan syytä kiinnittää huomiota sekä sääntelyn julkisuusperiaatetta toteuttavaan rakenteeseen, että siihen, miten säännökset asiallisesti toteuttavat julkisuusperiaatteen mukaista tiedonsaantioikeutta. Valiokunnan mielestä tässä yhteydessä on syytä tarkastella myös mahdollisuuksia laajentaa verotustietojen julkisuutta. Aiheellista on lisäksi selvittää, voitaisiinko verotustietojen julkisuutta ja salassapitoa koskeva sääntely sijoittaa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (PeVL 4/2014 vp, s. 4).