

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 24/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 5 § i lagen om offentlighet och sekre- tess i fråga om beskattningsuppgifter

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 juni 2010 en proposition med förslag till lag om ändring av 5 § i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter (RP 72/2010 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- lagstiftningsråd Jukka Vanhanen, finansministeriet
- överinspektör Helena Hynynen, Skattestyrelsen
- ordförande Arto Nieminen, Finlands Journalistförbund.

Justitieministeriet meddelade att det inte har någonting att anmärka i ärendet.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- Tidningarnas Förbund
- Finlands Kommunförbund
- Dataombudsmannens byrå
- Skattebetalarnas Centralförbund rf
- Befolkningsregistercentralen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter ändras. Uppgift om hemkommun ska enligt förslaget inte längre finnas med bland de offentliga inkomstbeskattningsuppgifterna. I stället ska det framgå i vilket landskap den skattskyldiges hade sin hemkommun vid årsskiftet.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt. Den föreslagna ändringen, att uppgiften om landskap ska vara offentlig, ska tillämpas första

gången i fråga om de offentliga inkomstbeskattningsuppgifterna för skatteåret 2009. I fråga om de offentliga uppgifterna i inkomstbeskattningen och förmögenhetsbeskattningen som gäller skatteåret 2008 och tidigare år är det enbart uppgifter om sådana skattskyldiga som den som begär uppgifterna särskilt har preciserat som kan lämnas ut. Till denna del tillämpas lagen så snart den har trätt i kraft.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet tillstyrker propositionen utan ändringar.

Syftet med propositionen

Regeringen föreslår att 5 § i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter ändras så att *personens hemkommun* inte längre ska höra till de offentliga uppgifterna om inkomstbeskattningen. I stället ska det landskap där hemkommunen är belägen höra till de offentliga uppgifterna. Preciserande uppgifter om personer ska alltså vara namn, födelseår och uppgift om det landskap där personens hemkommun i beskattningen ligger. Avsikten är att skydda personer som på grund av hot mot sin hälsa eller personliga säkerhet har begärt att deras kontaktuppgifter ska skyddas genom spärmarkering och som har fått sin begäran godkänd. Andra offentliga uppgifter om inkomstbeskattningen, så som personens namn och inkomster, ska fortfarande vara offentliga.

Lagen ska dessutom nu för första gången föreskriva om hur de offentliga uppgifterna om inkomstbeskattningen ska upprättas. Avsikten är att *förteckningen över offentliga beskattningsuppgifter* om fysiska personer ska upprättas enligt landskap i stället för enligt kommun som nu. Dagens förfarande har utformats i praktiken utan någon uttrycklig rättslig grund.

De nya bestämmelserna ska träda i kraft snarast möjligt, så att de kan tillämpas på uppgifterna om beskattningen för 2009. Beskattningen blir klar den 1 november 2010, så de nya bestämmelserna ska träda i kraft före det. Uppgifterna om skatteåren före 2009 ska skyddas på motsvarande sätt så att bara utdrag som gäller specificerade skattskyldiga får lämnas ut. Skattebyråerna kommer alltså inte längre att ha förteckningar över tidigare år framlagda så att det går att bläddra i dem.

Spärmarkering

Kontaktuppgifterna till fysiska personer i myndigheternas handlingar och register kan skyddas

på ansökan, om personen har grundad anledning att misstänka att hans eller hennes egen eller familjens hälsa eller säkerhet kan komma att hotas¹. En sådan spärmarkering innebär en skyldighet att hålla kontaktuppgifterna hemliga och följa de lagfästa villkoren för att överlåta dem till andra myndigheter. Spärmarkeringen är alltså också bindande för Skatteförvaltningen och ska beaktas bl.a. i de offentliga uppgifterna om inkomstbeskattningen.

Rent konkret har det varit problematiskt att hålla uppgiften om hemkommun för personer som fått spärmarkering hemlig när Skatteförvaltningen har upprättat förteckningar över de offentliga uppgifterna om inkomstbeskattningen. Förteckningarna upprättas enligt kommun och innehåller också uppgifter om inkomstbeskattningen för personer som fått spärmarkering. Även om hemkommunen inte anges i de utdrag som Skatteförvaltningen ger ut, avslöjas den alltså indirekt i förteckningen över offentliga uppgifter om inkomstbeskattningen. Problemet har framträtt allt tydligare när information som tagits från skatteförteckningarna har publicerats i stor omfattning i massmedierna och i olika slags publikationer.

De som sökt spärmarkering har i typiska fall representerat vissa yrkesgrupper så som polis och fängvaktare eller varit hotade att utsättas för familjevåld eller annat våld eller varit familjemedlem till någon som hotats av våld. Knappt 9 000 personer hade spärmarkering i början av juni i år och antalet har varit på väg uppåt de senaste åren.

¹ En spärmarkering kan beviljas med stöd av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) eller lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster. Den senare lagen trädde i kraft den 1 mars 2010 och genom den upphävdes den tidigare befolkningsdatalagen som också tillät spärmarkering. — Uppgiften om spärmarkering registreras i befolkningsdatasystemet och Skatteförvaltningen får den därifrån tillsammans med de uppgifter den behöver för att verkställa beskattningen.

Alternativa lösningar

Man har sökt olika alternativa lösningar på problemet med att information läcker ut i och med förteckningarna över offentliga uppgifter om inkomstbeskattningen. De flesta alternativen har visat sig vara behäftade med problem på något sätt med beaktande av att spärrmarkeringen bara gäller kontaktinformation. Principen är alltså att offentliga uppgifter också ska finnas att få om inkomstbeskattningen för personer som fått spärrmarkering. Det går alltså inte att helt stryka beskattningsuppgifterna om personer med spärrmarkering från förteckningarna.

Själva informationen om att någon har spärrmarkering är sekretessbelagd. Därför kan förteckningar över offentliga uppgifter om inkomstbeskattningen inte upprättas för områden som är större än en kommun bara genom att uppgiften om hemkommun för personer med spärrmarkering utelämnas. Det skulle avslöja vem som har spärrmarkering och därmed strida mot sekretessplikten i fråga om beskattningsuppgifter och beskattningshandlingar. I enlighet med regeringens synpunkt riskerar en sådan lösning också skyddet för privatliv och personuppgifter i fråga om dem som fått spärrmarkering.

Av samma orsak skulle en separat förteckning över inkomstskatteuppgifter om personer med spärrmarkering medföra problem och samtidigt bilda ett offentligt register över personerna.

Därför har en modell valts där uppgiften om hemkommun regionalt blir undanskymd på samma sätt i fråga om alla skattskyldiga.

Slutsatser

Även om den föreslagna ändringen gäller en enskild typ av information och ett fåtal skattskyldiga, är den ur mänsklig synvinkel viktig och i rättsligt hänseende vanskligh. Kontaktinformation som omfattas av spärrmarkering måste kunna skyddas samtidigt som de offentliga uppgifterna om inkomstbeskattningen måste finnas åtkomliga för alla. Det handlar om motsatta intressen som bygger på ett grundlagsfäst rättsobjekt, dels skyddet för privatlivet (10 § 1 mom. i grundlagen), dels offentlighet för handlingar och

upptagningar som innehas av myndigheterna (12 § 2 mom. i grundlagen).

Ändringsbehovet är uppenbart, så lagändringen får inte dra ut på tiden för att lösningen är problematisk. Dessutom har grundlagsutskottet i många sammanhang noterat att främjandet av en annan grundläggande fri- eller rättighet kan vara ett tvingande skäl som ger möjlighet att med stöd av 12 § 2 mom. i grundlagen separat begränsa offentligheten i fråga om handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna².

Riksdagens biträdande justitieombudsman har också uppmärksammat frågan i en rad beslut och krävt att den inom kort blir löst genom lagstiftning. Senast i sitt beslut av den 18 december 2009 gällande ett klagomål³ såg biträdande justitieombudsmannen det som viktigt att de sekretessbelagda uppgifterna om hemkommun för personer med spärrmarkering inte längre avslöjas när beskattningen för 2009 blir klar. Propositionen är alltså också förenlig med målet i det avgörandet.

Utskottets bedömning

Förslaget att uppgifterna om hemkommun ska bli mer summariska ligger enligt utskottet i linje med syftet på ett tillfredsställande sätt. Alla personer blir för det första likabehandlade och de som fått spärrmarkering blir inte avslöjade. Utskottet anser att den här utgångspunkten är viktig.

Det är också diffusare att ange i vilket landskap hemkommunen ligger än att ange själva hemkommunen, så det är i varje fall en förbättring jämfört med nuläget. Det är inte lätt att hitta någon alternativ regional avgränsning, eftersom många administrativa och myndighetsspecifika gränser håller på att ändras eller helt och hållet har slopats. Exempelvis utgör Skatteförvaltningen numera en enda rikstäckande myndighet vars verksamhet kommer att inriktas enligt sektor. Där finns det alltså ingen naturlig gränsdragning

² GrUU 40/2005 rd, GrUU 2/2008 rd och GrUU 3/2009 rd

³ Riksdagens biträdande justitieombudsmans beslut i ett klagomål, den 18 december 2009, Dnr 2945/4/08.

att hitta. En enda rikstäckande förteckning skulle vara besvärlig med tanke på de offentliga uppgifterna, eftersom det bl.a. skulle bli svårt att tillförlitligt individualisera personer. En angivelse av bostadsorten enligt landskap har redan kritiserats för att vara alltför ungefärlig med avseende på journalistiska behov och hithörande offentlig bevakning.

Kravet på likabehandling begränsar enligt utskottet också möjligheten att hålla alla offentliga beskattningsuppgifter om personer med spärmarkering hemliga. Det skulle inte ligga i linje med spärmarkeringens ursprungliga syfte och kan ge upphov till nya motiv för att söka spärmarkering. När riksdagen stiftade offentlighetsslagen krävde den att uppgifterna om bl.a. inkomster och debiterade skatter vid den ordinarie beskattningen ska förbli offentliga (RSv 303/1998 rd). Propositionen är alltså också förenlig med det här uttalandet.

En granskning av de olika alternativen visar på det hela taget att det inte är lätt att hitta någon bättre modell än den föreslagna. Eftersom kon-

taktuppgifterna till personer med spärmarkering inte kan skyddas genom någon mindre omfattande metod än den föreslagna, stämmer förslaget enligt utskottets uppfattning också överens med proportionalitetsprincipen. Märk väl att ändringen inte påverkar myndigheternas rätt att få information.

Utskottet anser således att propositionen är motiverad och godtagbar. I debatten har det dock uttryckts en oro över att skyddet inte kommer att räcka till med tanke på bakgrunden till och syftet med spärmarkeringar. Därför ser utskottet det som påkallat att samla erfarenheter av den nya bestämmelsens effekter och i förekommande fall ompröva behovet att förbättra bestämmelsen så att det individuella skyddet blir tillräckligt effektivt.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar.

Helsingfors den 22 juni 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Hannes Manninen /cent
medl. Christina Gestrin /sv
Pertti Hemmilä /saml
Kyösti Karjula /cent
Esko Kiviranta /cent
Mikko Kuoppa /vänst
Reijo Laitinen /sd
Mika Lintilä /cent
Olli Nepponen /saml
Tuija Nurmi /saml

Kirsi Ojansuu /gröna
Markku Rossi /cent
Matti Saarinen /sd (delvis)
Petri Salo /saml (delvis)
Sari Sarkomaa /saml
Minna Siirö /vänst
Pia Viitanen /sd
ers. Hanna-Leena Hemming /saml
Lauri Kähkönen /sd
Tuula Väättäinen /sd (delvis).

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Maarit Pekkanen.