

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter och av 5 § i lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 december 2013 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter och av 5 § i lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (RP 204/2013 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jukka Vanhanen, finansministeriet
- lagstiftningsråd Anna-Riitta Wallin, justitieministeriet
- ledande expert Helena Hynynen och överinspektör Netta Voutilainen, Skatteförvaltningen
- juris doktor Mikael Koillinen
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— justitieministeriet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter och i lagen om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft.

I lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter föreslås en ändring som innebär att var och en får rätt att ur det skatteskuldsregister som Skatteförvaltningen förval-

tar få i registret lagrade uppgifter om skatteskulder i andra företag som är registrerade i företags- och organisationsdatasystemet än fysiska personer och dödsbon. Dessutom ska lagen ändras så, att Skatteförvaltningen trots bestämmelserna om sekretess kan lämna en beställare som avses i beställaransvarslagen uppgifter som finns i skatteskuldsregistret om sådana i företags- och organisationsdatasystemet registrera-

de fysiska personer och dödsbon som är antecknade i handelsregistret eller registret över mervärdesskattskyldiga, när uppgifterna behövs för att beställaren ska kunna fullgöra sin utredningsskyldighet enligt den lagen. Informationssökning ska förutsätta tillförlitlig identifiering av den som söker information. Motsvarande uppgifter ska kunna ges en upphandlingsenhet som avses i lagen om offentlig upphandling i fråga om en anbudssökande eller en anbudsgivare för utredning av en grund för uteslutning ur anbudsförfarandet.

Lagarna avses träda i kraft vid en tidpunkt under 2014 som bestäms genom förordning av statsrådet. Den ändring av lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter

som gäller utlämnande av skattenummer avses dock träda så snart som möjligt.

Propositionsmotiven om lagstiftningsordningen granskar bestämmelserna i förhållande till grundlagens 10 § 1 mom. om skydd för privatlivet och personuppgifter. Dessutom tar motiven upp frågan om särskilda skäl som motiverar att bestämmelser om lagens ikraftträdande kan utfärdas genom förordning med stöd av 79 § 3 mom. i grundlagen. Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen godkännas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser dock det vara önskvärt att begära grundlagsutskottets utlåtande om propositionen, eftersom det inte finns någon praxis från grundlagsutskottet om exakt motsvarande reglering.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Beskattningsuppgifternas offentlighet och sekretess

Utgångspunkter. För det första föreslår regeringen att lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter ändras så att var och en har rätt att ur det skatteskuldsregistret som Skatteförvaltningen förvaltar få uppgifter om sådana skatteskulder som andra företag i företags- och organisationsdatasystemet har, med undantag av fysiska personers och dödsbons skatteskulder. Uppgifterna i skatteskuldsregistret om dessa företag ska vara offentliga och lämnas ut via ett allmänt datanät..

För det andra föreslås det att lagen ändras så att Skatteförvaltningen trots sekretessbestämmelserna får lämna de beställare som avses i beställaransvarslagen och de upphandlingsenheter som avses i lagen om offentlig upphandling sådana uppgifter i skatteskuldsregistret som gäller fysiska personer och dödsbon som dels är registrerade i företags- och organisationsdatasystemet, dels finns i handelsregistret eller registret över mervärdesskattskyldiga. Med andra ord är dessa uppgifter sekretessbe-

lagda och de får lämnas ut bara till dem som avses i lagen.

Både bestämmelserna om allmän offentlighet och bestämmelserna om sekretess och rätten att lämna ut uppgifter måste granskas med avseende på 12 § 2 mom. och 10 § 1 mom. i grundlagen. Enligt 12 § 2 mom. är handlingar och upptagningar som innehåller av myndigheterna offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Och i 10 § 1 mom. finns generalklausulen om skydd för privatlivet och en bestämmelse om skydd för personuppgifter genom lag.

Offentlighet för uppgifterna om företagens skatteskulder. Att skatteskuldsregistrets uppgifter om företagens skatteskulder blir offentliga är en principlösning som ligger i linje med offentlighetsprincipen i grundlagens 12 § 2 mom.

Grundlagsbestämmelsen om privatlivet och skyddet för personuppgifter bygger på antagandet att juridiska personer inte hör till bestämmelsens räckvidd. Samtidigt måste man tolka den grundlagsbestämmelsen med beaktande av att både Europadomstolen och Europeiska unionens domstol i sin rättspraxis när det gäller artikel 8 i Europakonventionen res-

pektive artiklarna 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheter, ansett att rätten till respekt för privatlivet i fråga om behandlingen av personuppgifter omfattar alla slags uppgifter som rör en fysisk person som är namngiven eller annars går att identifiera. Begreppet "privatliv" ska i detta avseende inte tolkas restriktivt, och därmed finns det inte något principiellt skäl som talar emot att yrkesverksamhet ska omfattas av begreppet privatliv (se Europadomstolens domar i målen *Amann mot Schweiz*, 16.2.2000, punkt 65, och *Rotaru mot Rumänien*, 4.5.2000, punkt 43, och EU-domstolens dom i förenade målen C-92/09 och C-93/09, *Volker und Markus Schecke och Hartmut Eifert*, 9.11.2010, punkterna 52 och 59). Samtidigt har EU-domstolen i sin praxis emellertid ansett att juridiska personer kan göra gällande rätten till skydd enligt artiklarna 7 och 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna mot offentliggörande av sitt namn på en webbplats endast om angivandet av den juridiska personens firma medför att en eller flera fysiska personer identifieras. Men svaret på frågan hur allvarligt ett ingrepp i rätten till skydd för personuppgifter är blir inte heller då detsamma för juridiska och fysiska personer. Detta har domstolen beaktat i sin proportionalitetsbedömning i målet (se C-92/09 och C-93/09 *Eifert*, punkterna 53 och 87).

Grundlagsutskottet anser att de ingrepp i skyddet av privatlivet som avses i bestämmelserna och är av detta slag är relativt små, om man ser till intresset att ha offentliga uppgifter för att kunna bekämpa den svarta sektorn. Det finns ändå skäl att se till att begränsningen är proportionell, i synnerhet eftersom offentliggjorda uppgifter om skatteskulder kan ha en skadlig inverkan på förutsättningarna för affärsverksamhet i de berörda företagen när det är fråga om ett företag som försöker sköta sina förpliktelser oklanderligt men som av någon orsak har hamnat i tillfälliga betalningssvårigheter (se RP 204/2013 rd, s. 10 och 18–19). Dessa konsekvenser kan vara särskilt skadliga för de småföretag där skyddet för privatlivet kan ha betydelse också för yrkesverksamheten.

De eventuella skadliga effekterna av bestämmelserna på privata näringsidkare lindras av att uppgifterna ur skatteskuldsregistret bara lämnas ut en och en. Dessutom är den enda uppgift om skatteskuld som förs in i registret och lämnas ut ur det via nättjänsten huruvida företaget har en skatteskuld på mer än 5 000 euro. De företag som har tillfälliga betalningssvårigheter skyddas delvis också av att de offentliggjorda uppgifterna i registret inte gäller skatteskulder där Skatteförvaltningen har vidtagit betalningsarrangemang. En stor del av de uppgifter i skatteskuldsregistret som tillhandahålls som en webbtjänst finns redan i dagens läge att tillgå på den offentliga protestlistan eller i utskökningsregistret. När bestämmelserna ses i detta sammanhang kan man enligt utskottet också beakta att regleringen ger upphov till tolkningsoklarheter och administrativ börda om gränsen för offentliga och sekretessbelagda uppgifter bygger exempelvis på om namnet på en fysisk person förekommer i den juridiska personens firma (jfr punkterna 87 och 88 i EU-domstolens ovan nämnda dom). De föreslagna bestämmelserna är inget problem med avseende på 10 § 1 mom. i grundlagen.

Sekretess för och utlämnande av uppgifter om enskilda personer. Utifrån 4 § 1 mom. och 20 d § 1 mom. i lagförslag 1 är uppgifter om fysiska personer och dödsbon i skatteskuldsregistret sekretessbelagda. Avsikten med sekretessen för dessa uppgifter om enskilda skattskyldigas ekonomiska ställning är att skydda privatlivet, som tryggas i 10 § 1 mom. i grundlagen. Främjande av en annan grundläggande fri- och rättighet är ett sådant tvingande skäl som ger möjlighet att separat i lag begränsa handlingars offentlighet med stöd av 12 § 2 mom. i grundlagen. Handlingar som beskriver en persons ekonomiska ställning är sekretessbelagda också med stöd av 24 § 1 mom. 23 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, som stiftades med grundlagsutskottets medverkan. De föreslagna sekretessbestämmelserna inverkar inte på behandlingsordning-

en av lagförslaget (se GrUU 2/2008 rd, s. 2/I, och GrUU 40/2005 rd, s. 2/II).

Enligt 20 e § 1 mom. i lagförslag 1 får Skatteförvaltningen trots sekretessbestämmelserna lämna ut uppgifter i skatteskuldsregistret om fysiska personer och dödsbon till de beställare som avses i beställaransvarslagen och de upphandlingsenheter som avses i lagen om offentlig upphandling. Uppgifterna får lämnas ut till dessa beställare och upphandlingsenheter bara för att de ska kunna fullgöra sina lagstadgade och i lag noga avgränsade skyldigheter. I detta avseende uppfyller bestämmelserna de krav på acceptabilitet, exakthet, noga avgränsning och proportionalitet som gäller för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. När det gäller proportionaliteten påpekar utskottet också att uppgifter ur skatteskuldsregistret bara ges i fråga om de skattskyldiga som har en skatteskuld på minst 5 000 euro eller vars skatteskulder inte varit föremål för betalningsarrangemang. Det centrala för skyddet av privatlivet är att användning av sekretessbelagda personuppgifter och röjande av uppgifter i strid med registrets syfte är straffbara gärningar enligt strafflagen, lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och personuppgiftslagen. Bestämmelserna om utlämnande av uppgifter utgör inget problem i grundlagshänseende (se också GrUU 39/2009 rd, s. 3).

Offentlighetsprincipen och skatteoffentlighetslagens struktur. Enligt 4 § 1 mom. i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter (skatteoffentlighetslagen) ska de beskattningshandlingar vara sekretessbelagda som gäller den skattskyldiges ekonomiska ställning eller av vilka det framgår uppgifter om en identifierbar skattskyldig. Bestämmelsen förtecknar också de paragrafer som innehåller undantag från sekretessen. Regeringen föreslår tillägg av en hänvisning till den nya 20 d §, som gäller offentlighet för företagens skatteskuldsuppgifter.

Grundlagsutskottet påpekar att beskattningsuppgifterna är offentliga enligt 3 § i den gällande lagen. I praktiken är det ändå sekre-

tessen enligt 4 § som utgör huvudregeln, eftersom så gott som alla handlingar om enskilda skattskyldiga i Skatteförvaltningens besittning i princip är sekretessbelagda med stöd av den bestämmelsen. Detta framgår också av förarbetena till skatteoffentlighetslagen (se RP 149/1999 rd). Lagförslaget behandlades då inte av grundlagsutskottet. Utskottet har emellertid senare, nämligen 2005, ansett att en skatteoffentlighetslag som baserar sig på sekretess som huvudregel är en snedvriden utgångspunkt om man ser på offentlighetsprincipen i 12 § 2 mom. i grundlagen. Utskottets mening var att man i den fortsatta beredningen av lagstiftningen bör bedöma den nuvarande uppbyggnaden av skatteoffentlighetslagen och dess relation till bestämmelserna i 12 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 40/2005 rd, s. 2–3).

Det är beklagligt att någon sådan utvärdering ännu inte har gjorts. Enligt uppgift har Skatteförvaltningen ändå bl.a. granskat om beskattningsmaterialets offentlighet kan utvidgas i samband med att man ser på frågan om en mer allmän utveckling av den informationsrättsliga lagstiftningen om beskattningsuppgifter. Det är viktigt, menar utskottet, att statsrådet gör en samlad utredning om hur beskattningsuppgifters och motsvarande uppgifters offentlighet och sekretess förhåller sig till offentlighetsprincipen i grundlagen. Bestämmelserna bör utarbetas med beaktande av hur de genomför offentlighetsprincipen och hur de sakligt sett tillgodoser rätten till information enligt den principen. Utskottet anser att man i det sammanhanget också ska granska möjligheterna att utvidga beskattningsuppgifternas offentlighet. Vidare bör det utredas om bestämmelserna om beskattningsuppgifternas offentlighet och sekretess eventuellt ska ingå i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Ikraftträdande

Enligt förslaget ska de två föreslagna lagarna träda i kraft vid en tidpunkt som statsrådet bestämmer genom förordning, dock med undantag av ändringen av 17 § och den nya 17 a § i

lagförslag 1. Normgivningsbemyndigandet är av betydelse med avseende på 79 § 3 mom. i grundlagen. Momentet föreskriver att det av en lag ska framgå när den träder i kraft. Av särskilda skäl kan det anges i en lag att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms genom förordning.

Enligt motiven till grundlagspropositionen ska tidpunkten för lagens ikraftträdande i första hand framgå av själva lagen. Det krävs särskilda skäl för att tidpunkten ska kunna anges genom förordning. Enligt förarbetena kan det vara fråga om särskilda skäl exempelvis om de olika delarna av ett större lagstiftningskomplex ska träda i kraft vid samma tidpunkt och då det när lagen stiftas ännu inte är möjligt eller ändamålsenligt att fastställa tidpunkten (RP 1/1998 rd, s. 130–131, se också GrUU 7/2005 rd, s. 11/II). I sin praxis har grundlagsutskottet ansett att också en koppling av ikraftträdandetidpunkten till Finlands internationella förpliktelser eller exempelvis EU-lagstiftning utgöra ett sådant särskilt skäl (se t.ex. GrUU 36/2010 rd, s. 3/I, GrUU 21/2007 rd, s. 2/II, och GrUU 46/2006 rd, s. 3/II).

I propositionen (s. 29/II) motiveras förordningsförfarandet med att det behövs tidskrävande ändringar i datasystemen för att införa skatteskuksregistret och börja lämna ut upp-

gifter om enskilda näringsidkare, varför det i detta skede inte är möjligt att exakt förutsäga hur länge det tar att införa registret. Grundlagsutskottet har ansett att orsaker som gäller tidsplanerna för sådana administrativa åtgärder inte uppfyller kravet på särskilda skäl i grundlagens 79 § 3 mom. Föranstaltningar av detta slag hör till det normala lagstiftningsarbetet och den behövliga tiden kan reserveras när beslut fattas om ikraftträdandet i samband med stadfästelsen av lagen (GrUU 7/2005 rd, s. 11/II). Därmed går det inte att genom förordning av statsrådet bestämma när de föreslagna lagarna ska träda i kraft. Med andra ord måste ikraftträdandebestämmelsen i både lagförslag 1 och lagförslag 2 ändras för att lagförslagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Ställningstagande

Utskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar till ikraftträdandebestämmelserna i lagförslag 1 och 2 beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 4 mars 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst

Elisabeth Nauclér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
Anu Urpalainen /saml
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.