

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 24/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 5 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä kesäkuuta 2010 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 5 §:n muuttamisesta (HE 72/2010 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan veroaostossa.

Asiantuntijat

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jukka Vanhanen, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Helena Hynynen, Verohallitus
- puheenjohtaja Arto Nieminen, Suomen Journalistiliitto ry.

Oikeusministeriö ilmoitti, ettei sillä ole huomauttamista asiaan.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Sanomalehtien Liitto
- Suomen Kuntaliitto
- Tietosuojavaltuutetun toimisto
- Veronmaksajain Keskusliitto
- Väestörekisterikeskus.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia. Tuloverotuksen julkisista tiedoista ehdotetaan poistettavaksi henkilön kotikuntaa koskeva tieto. Sen sijasta julkinen olisi tieto maakunnasta, jonka alueella verovelvollisen vuoden vaihteen kotikunta sijaitsee.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Muutosta maakuntatiedon jul-

kisuudesta sovellettaisiin ensimmäisen kerran verovuoden 2009 tuloverotuksen julkisiin tietoihin. Verovuotta 2008 ja sitä aiempia verovuosia koskevista julkisista tuloverotuksen ja varallisuusverotuksen tiedoista voitaisiin antaa ainoastaan yksilöityä verovelvollista koskevia tietoja. Tältä osin tätä lakia sovellettaisiin sen voimaantulosta alkaen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä muuttamattomana.

Esityksen tarkoitus

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 5 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että tuloverotuksen julkisiin tietoihin kuuluva *henkilön kotikuntatieto* korvattaisiin maakuntaa koskevalla tiedolla. Henkilön yksilöintitietoja olisivat siten jatkossa koko nimen ja syntymävuoden lisäksi tieto siitä maakunnasta, jonka alueella henkilön verotuksellinen kotikunta on. Muutoksen tarkoituksena on suojata henkilöitä, joille on myönnetty terveyteen tai turvallisuuteen kohdistuvan uhan vuoksi yhteystietoja koskeva turvakielto. Muut tuloverotuksen julkiset tiedot, kuten henkilön nimi- ja tulotiedot, säilyisivät edelleen julkisina.

Laissa säädettäisiin lisäksi ensi kertaa siitä, miten tuloverotuksen julkiset tiedot laadittaisiin. Tarkoitus on, että luonnollisia henkilöitä koskeva tuloverotuksen *julkisten tietojen luettelo* laadittaisiin maakunnittain nykyisten kunta-kohtaisten luetteloiden sijasta. Nykyinen menettely on muodostunut käytännössä ilman nimenomaista säädöspohjaa.

Uusien säännösten halutaan tulevan voimaan mahdollisimman pian niin, että niitä voidaan soveltaa jo vuodelta 2009 toimitettavaa verotusta koskeviin tietoihin. Verotus valmistuu 1.11.2010, joten uusien säännösten olisi oltava voimassa ennen sitä. Verovuotta 2009 edeltävät tiedot suojattaisiin vastaavasti niin, että niistä saisi jatkossa vain yksilöityä verovelvollista koskevia otteita. Vanhoja vuosia koskevat luettelot eivät olisi siten enää nähtävinä ja selailtavissa verotoimistoissa.

Turvakielto

Viranomaisen asiakirjoissa ja rekistereissä olevat luonnollisen henkilön yhteystiedot voidaan suojata hakemuksesta, jos henkilöllä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden

tai turvallisuuden tulevan uhatuksi¹. Tällainen turvakielto merkitsee velvollisuutta pitää yhteystiedot salassa ja noudattaa niiden luovutuksessa viranomaisten välillä laissa säädettyjä ehtoja. Turvakielto sitoo siis myös verottajaa, ja se on otettava huomioon mm. tuloverotuksen julkisissa tiedoissa.

Turvakiellon saaneen henkilön kotikuntatiedon salaus on muodostunut käytännössä ongelmalliseksi, kun Verohallinto on laatinut luettelot tuloverotuksen julkisista tiedoista. Luettelot laaditaan kuntakohtaisesti, ja ne sisältävät myös tiedot turvakiellon saaneen henkilön tuloverotuksesta. Vaikka kotikuntatieto ei sisälly Verohallinnon antamiin yksittäisiin otteisiin, se paljastuu näin välillisesti tuloverotuksen julkisten tietojen luetteloista. Asian ongelmallisuus on korostunut, kun veroluetteloista kerättyjä tietoja on julkaistu laajalti tiedotusvälineissä ja erilaisissa julkaisuissa.

Turvakiellojen hakijoina ovat olleet tyypillisesti tiettyjen ammattiryhmien edustajat, kuten poliisit ja vanginvartijat, ja muutoin esimerkiksi perhe- tai muun väkivallan uhan alla olevat henkilöt sekä näiden perheenjäsenet. Turvakieltoja oli kuluvan kesäkuun alussa vajaalla 9 000 henkilöllä, ja niiden määrä on ollut viime vuosina kasvussa.

Ratkaisuvaihtoehtoja

Tuloverotuksen julkisten tietojen luetteloinnista aiheutuvaan tietovuotoon on yritetty hakea eri ratkaisuvaihtoehtoja. Niistä useimmat ovat osoittautuneet tavalla tai toisella ongelmalliseksi, kun otetaan huomioon, että turvakielto

¹ Turvakielto voidaan määrätä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) tai väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain nojalla. Jälkimmäinen laki tuli voimaan 1.3.2010, ja sillä kumottiin aikaisemmin voimassa ollut ja niin ikään turvakielto mahdollisuuden sisältänyt väestötietolaki. — Turvakielto tieto tallennetaan väestötietojärjestelmään, mistä Verohallinto saa sen verotuksen toimittamista varten tarvitsemiensa tietojen yhteydessä.

koskee vain yhteystietoja. Lähtökohta on siis se, että myös turvakiellon saaneiden henkilöiden tuloverotusta koskevat julkiset tiedot on pidettävä saatavilla. Luetteloilta ei siis voida poistaa turvakiellon saaneiden henkilöiden verotustietoja kokonaisuudessaan.

Toisaalta tieto siitä, että henkilöllä on turvakielto, on itsessään salassa pidettävä tieto. Sen vuoksi tuloverotuksen julkisten tietojen luetteloita ei voida laatia kuntaa laajemmalla alueella vain jättämällä pois kotikuntatieto turvakiellon saaneilta henkilöiltä. Se paljastaisi nämä henkilöt ja olisi siten verotustietoja ja -asiakirjoja koskevien salassapitovelvoitteiden vastainen. Ratkaisu myös vaarantaisi hallituksen esityksessä omaksutun näkemyksen mukaisesti turvakiellon saaneiden henkilöiden yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa.

Erillinen luettelo turvakiellon piiriin kuuluvien henkilöiden tuloverotiedoista olisi samasta syystä ongelmallinen ja muodostaisi samalla turvakieltoasiakkaita koskevan julkisen rekisterin.

Ratkaisuksi on jäänyt näin malli, jossa kotikuntatietoa hämärretään alueellisesti samalla lailla kaikilta verovelvollisilta.

Johtopäätöksiä

Vaikka ehdotettu muutos koskee yhtä yksittäistä tietoa ja pientä verovelvollisjoukkoa, se on inhimillisesti tärkeä ja oikeudellisesti visainen. Samanaikaisesti on kyettävä suojaamaan turvakiellon alaiset yhteystiedot mutta pitämään tuloverotusta koskevat julkiset tiedot kaikkien saatavilla. Intressit ovat vastakkaiset, ja ne kummatkin nojautuvat perustuslaintasoiseen oikeushyvään, yhtäältä yksityiselämän suojaan (PL 10 §:n 1 mom.) ja toisaalta viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen ja muiden tallenteiden julkisuuteen (PL 12 §:n 2 mom.).

Muutostarve on kuitenkin ilmeinen, eikä lainmuutosta voida pitkittää ratkaisun ongelmallisuuden vuoksi. Perustuslakivaliokunta on todennut lisäksi useassa yhteydessä, että toisen perusoikeuden edistäminen voi olla sellainen välttämätön syy, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen ja tallenteiden julkisuutta on

mahdollista rajoittaa erikseen perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla².

Myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt asiaan huomiota useassa päätöksessään ja edellyttänyt pikaista lainsäädäntöratkaisua. Hän on viimeksi 18.12.2009 kanteluun antamassaan päätöksessä³ pitänyt tärkeänä sitä, että turvakieltoasiakkaiden salaiset kotikuntatiedot eivät paljastu enää verovuoden 2009 valmistuessa. Hallituksen esitys on siis myös tämän ratkaisun tavoitteen mukainen.

Valiokunnan arvio

Ehdotettu ratkaisu nykyistä summaarisemmasta asuinpaikkatiedosta täyttää valiokunnan käsityksen mukaan tyydyttävästi esityksen tarkoitukset. Se kohtelee ensinnäkin kaikkia henkilöitä yhdenvertaisesti eikä itsessään paljasta turvakiellon saaneita henkilöitä. Valiokunta pitää tätä tärkeänä lähtökohtana.

Maakuntakohtainen asuinpaikkatieto on myös sumeampi kuin kotikuntatieto ja siten joka tapauksessa parannus nykytilaan. Vaihtoehtoista alueellista rajausta ei ole myöskään helppo löytää, kun useat hallinnolliset ja viranomaiskohtaiset rajat ovat muutostilassa tai niistä on luovuttu kokonaan. Esimerkiksi Verohallinto muodostaa nykyisin yhden koko maan kattavan viranomaisen, jonka toimintaa kehitetään toimialoittain ohjautuvaksi. Se ei anna siten luontevaa rajauspintaa. Yksi valtakunnallinen luettelo olisi puolestaan hankala tietojen julkisuuden näkökulmasta, koska se vaikeuttaisi mm. henkilöiden luotettavaa yksilöintiä. Jo nyt maakuntakohtaista asuinpaikkatietoa on arvosteltu journalististen tarpeiden ja niihin liittyvän julkisen valvonnan kannalta liian karkeaksi.

Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus rajoittaa valiokunnan käsityksen mukaan myös mahdollisuutta salata turvakiellon saaneen henkilön kaikki julkiset verotustiedot. Se ei vastaisi enää myöskään turvakiellon alkuperäistä tarkoitusta

² PeVL 40/2005 vp, PeVL 2/2008 vp ja PeVL 3/2009 vp.

³ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös kanteluun, 18.12.2009, Dnro 2945/4/08.

ja saattaisi synnyttää uudenlaisia motiiveja hakea turvakieltoa. Eduskunta on lisäksi edellyttänyt aikanaan julkisuuslain säätämisen yhteydessä, että säännönmukaista verotusta koskevat tiedot mm. tuloista ja maksuunpannuista veroista säilytetään julkisina myös vastaisuudessa (EV 303/1998 vp). Esitys on siis myös tämän lausuman mukainen.

Eri vaihtoehtojen tarkastelu osoittaa kaikkiaan, ettei ehdotettua parempaa mallia ole helposti löydettävissä. Koska turvakieillon saaneiden yhteystietoja ei voida suojata nyt ehdotettua vähäisemmin keinoin, esitys on valiokunnan käsityksen mukaan myös suhteellisuusperiaatteen mukainen. Huomionarvoista on myös se, ettei muutoksella ole vaikutuksia viranomaisten tiedonsaantioikeuksiin.

Valiokunta pitää esitystä edellä esitetyistä syistä perusteltuna ja hyväksyttävänä. Keskustelussa on noussut kuitenkin esiin huoli suojan riittävydestä, kun otetaan huomioon turvakieillon tausta ja tarkoitus. Valiokunta pitää sen vuoksi tärkeänä kerätä kokemuksia uuden säännöksen vaikutuksista ja arvioida tarvittaessa uudelleen säännöksen kehittämistarpeita riittävän tehokkaan henkilökohtaisen suojan varmistamiseksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 22 päivänä kesäkuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Hannes Manninen /kesk
jäs. Christina Gestrin /r
Pertti Hemmilä /kok
Kyösti Karjula /kesk
Esko Kiviranta /kesk
Mikko Kuoppa /vas
Reijo Laitinen /sd
Mika Lintilä /kesk
Olli Nepponen /kok
Tuija Nurmi /kok

Kirsi Ojansuu /vihr
Markku Rossi /kesk
Matti Saarinen /sd (osittain)
Petri Salo /kok (osittain)
Sari Sarkomaa /kok
Minna Sirnö /vas
Pia Viitanen /sd
vjäs. Hanna-Leena Hemming /kok
Lauri Kähkönen /sd
Tuula Väättäinen /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.