

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 45/2010 vp

Hallituksen esitys laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä sekä Verohallinnosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä lokakuuta 2010 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä sekä Verohallinnosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 163/2010 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta (PeVL 38/2010 vp), tarkastusvaliokunta (TrVL 8/2010 vp) ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (TyVL 16/2010 vp) ovat antaneet asiasta lausunnot, jotka ovat otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Ilkka Lahti, valtiovarainministeriö
- poliisitarkastaja Antti Simanainen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Pasi Järvinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Antti Posio ja hallitussihteeri Tapani Aaltela, sosiaali- ja terveysministeriö
- laadunvarmistuspäällikkö Eija Kärkkäinen, Tullihallitus
- apulaisjohtaja Olli Tervo, ylitarkastaja Helena Hynynen ja ylitarkastaja Marko Niemelä, Verohallinto
- poliisitarkastaja Matti Rinne, Poliisihallitus
- ylitarkastaja Olavi Kärkkäinen, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira
- projektipäällikkö Janne Marttinen, Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti Virke.

Kirjallisen lausunnon ovat antaneet
— Tietosuojavaltuutetun toimisto
— oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä ja muutettavaksi Verohallinnosta annettua lakia. Määräaikaisena toimivan Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toiminta perustuu valtioneuvoston

talousrikostorjuntaohjelmiin. Esityksessä ehdotetaan toiminnan uudelleen järjestämisestä siten, että Verohallintoon perustettaisiin pysyvä Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitysyksikön tehtävänä olisi edistää harmaan talouden

torjuntaa tuottamalla ja jakamalla tietoa harmaasta taloudesta ja sen torjunnasta. Lisäksi yksikkö laatisi selvityksiä yhteisöistä ja muista yrityksistä muille viranomaisille laissa säädettyihin tarkoituksiin.

Selvitysyksikkö laatisi ilmiöselvityksiä, joissa kuvattaisiin harmaan talouden ilmiöitä sekä harmaan talouden torjuntaa ja niiden vaikutuksia yksilöimättä yritystä tai muuta yksikköä taikka henkilöä. Selvitysyksiköllä olisi oikeus salassapitovelvollisuuden estämättä saada laissa säädetty tiedot viranomaiselta. Ilmiöselvitys olisi valmistuttuaan julkinen, mutta sen laatimiseksi saadut yksittäiset tiedot olisivat salassa pidettäviä.

Velvoitteidenhoitoselvityksessä kuvattaisiin organisaation tai organisaatiohenkilön sekä näi-

hin välittömästi tai välillisesti kytkeytyvän organisaation ja organisaatiohenkilön toimintaa ja taloutta sekä lakisääteisten velvoitteiden hoitamista. Velvoitteidenhoitoselvityksiä laadittaisiin vain viranomaisen pyynnöstä laissa säädettyihin käyttötarkoituksiin. Velvoitteidenhoitoselvitysten laatimiseksi selvitysyksiköllä olisi vastaava tiedonsaantioikeus salassa pidettäviin tietoihin kuin selvitystä pyytävällä viranomaisella. Velvoitteidenhoitoselvitys ja siinä käytettävät tiedot olisivat selvitysyksikössä salassa pidettäviä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2011 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivästä tammikuuta 2011.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä muutettuna.

Hallituksen esitys harmaan talouden selvitysyksiköstä on yksi osa hallituksen toimintaohjelman talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä joulukuulta 2009 edellytetään, että lainvalmistelu viranomaisyhteistyön parantamiseksi ja yhteistyötä toistaiseksi projektipohjalta hoitavan *Virken* toiminnan vakinaistamiseksi saataan päätökseen tämän vuoden aikana.

Esityksen ydin on siis talousrikollisuutta ja harmaan talouden ilmiöitä tarkastelevan pysyvän yksikön perustaminen. Yksikkö sijoitettaisiin Verohallinnon alaisuuteen ja toimisi Verohallinnon johdon alla.

Yhtä lailla merkityksellistä on taata ensi kertaa rajatulle viranomaistaholle tiedonsaantioikeus eri viranomaisten rekistereihin. Selvitysyksikkö voisi siten saada tarvitsemiaan tietoja muilta viranomaisilta salassapitovelvollisuuden estämättä lakiehdotuksessa tarkoitettuihin tavoin. Esimerkiksi *Virkellä* ei ole ollut erityisiä toimivaltuuksia, vaan projektissa työskentelevät virkamiehet ovat toimineet lähettävän viranomai-

sen — poliisin, tullin, verohallinnon ja ulosottohallinnon — edustajina ja käyttäneet kukin omia toimivaltuuksiaan. Heitä koskevat myös oman organisaationsa tietojenvaihto- ja salassapitosäännökset.

Uuden, nykyistä paremmin tiedonsaantioikeuksin varustetun yksikön toiminnalla halutaan tehostaa tiedon jakamista harmaan talouden ilmiöistä ja torjunnasta ja tukea muiden viranomaisten valvontatehtäviä. Tällä tavoin pyritään pienentämään harmaan talouden ja talousrikollisuuden yhteiskunnalle aiheuttamien mitavien vahinkojen määrää.

Selvitysyksikön tarjoamia keskeisiä uusia työvälineitä olisivat tarkan tason tietoihin perustuvat mutta yleisellä tasolla laadittavat *ilmiöselvitykset* sekä yksittäisiä organisaatioita ja niiden piirissä toimivia organisaatiohenkilöitä koskevat *velvoitteidenhoitoselvitykset*. Ne eroavat toisistaan tarkastelutason lisäksi myös käyttötavoltaan. Ilmiöselvitykset olisivat julkisia, kaikkien käyttöön tulevia kuvauksia. Velvoitteidenhoitoselvitykset olisi tarkoitettu sen sijaan yksinomaan tietoa pyytäneen viranomaisen valvontakäyttöön.

Velvoitteidenhoitoselvitys voitaisiin tehdä lisäksi vain niillä tiedoilla, jotka sitä pyytänyt viranomainen on oikeutettu saamaan selvityspyynnössä kuvattua käyttötarkoitusta varten. Velvoitteidenhoitoselvityksiin liittyvä lisäarvo syntyisi sitä kautta, että selvitysyksikkö osaisi erottaa tietomassasta valvonnan kannalta merkitykselliset tiedot ja välittää yksinomaan ne pyynnön esittäneelle viranomaiselle.

Selvitykset tukisivat siis päätöksentekoa niin yleisellä tasolla kuin eri viranomaisten käytännön työssä.

Esitykseen liittyy laajojen tiedonsaantioikeuksien vuoksi henkilötietojen suojaa koskevia periaatteellisia kysymyksiä. Ne on ratkaistu kuitenkin säätämällä mahdollisimman täsmällisesti mm. selvitysyksikön tiedonsaantioikeudesta, ilmiö- ja velvoitteidenhoitoselvitysten tarkoituksesta, tiedonhallinnasta sekä asiakirjojen ja tietojen julkisuudesta. Näin on turvattu toimintakokonaisuus, jossa harmaata taloutta koskevan tiedon käsittelyyn erikoistunut viranomaistaho voisi palvella muuta yhteiskuntaa entistä paremmin tiedoin.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksikössä. Valiokunta on todennut lisäksi yleisesti, että esitykselle on painavat yhteiskunnalliset perusteet ja että esityksellä tavoitellaan varsin hyväksyttäviä päämääriä.

Valiokunnan muut kannanotot koskevat yksinomaan harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua 1. lakiehdotusta. Lakiehdotus täyttää valiokunnan mukaan riittävällä tavalla ne yleiset vaatimukset, jotka juontuvat perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetystä henkilötietojen suojasta ja lailla säätämisen vaatimuksesta sekä niitä koskevasta perustuslakivaliokunnan sovel-

tamiskäytännöstä¹. Valiokunta on kiinnittänyt kuitenkin huomiota eräisiin yksityiskohtiin, joita tulisi tarkentaa ehdotetusta. Näitä näkökohtia on käsitelty jäljempänä erikseen.

Muut lausunnot

Tarkastusvaliokunta sekä työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ovat molemmat puoltaneet esitystä ja pitäneet selvitysyksikön perustamista tarpeellisenä toimenpiteenä. Ne ovat kiinnittäneet lisäksi huomiota tarpeeseen laajentaa viranomaisten tiedonsaantioikeuksia.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on esittänyt lisäksi, että 1. lakiehdotuksen 6 §:ään lisätään uusi 14 kohta, jonka mukaan velvoitteidenhoitoselvitys voitaisiin laatia myös työsuojeluun liittyvien tehtävien tukemiseksi. Valiokunta on esittänyt lisäksi lausumaa, joka koskee rakennustyömailla käytettävän kuvallisen tunnistekortin tietosisältöä. Myös näitä näkökohtia on käsitelty jäljempänä erikseen.

Valtiovarainvaliokunnan kanta

Valiokunta yhtyy lausuntovaliokuntien näkemyksiin ja pitää uudenlaisin toimivaltuuksin varustetun, pysyvän selvitysyksikön perustamista tarpeellisenä toimenpiteenä.

Toiminnan tehokkuuden kannalta on keskeistä, että ilmiöselvityksiä voitaisiin tehdä jatkossa

¹ Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina 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 olla lisäksi kattavaa ja yksityiskohtaista. Lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla.

kaikilla niillä viranomaistiedoilla, joilla on merkitystä harmaan talouden tilannekuvan muodostamisessa. Näin voidaan tuottaa edustavaa tietoa päätöksentekoa varten ja auttaa viranomaisia suuntaamaan toimintansa strategisia painotuksia tarkoituksenmukaisella tavalla. Velvoitteidenhoitoselvityksiä voitaisiin taas käyttää tukena yksittäisiä organisaatioita koskevassa valvonnassa ja saavuttaa siten olennaisia tehokkuusetuja nykyiseen verrattuna.

Tarve tehostaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden vastaista toimintaa on yleisesti tunnustettu. Arviot yhteiskunnalle aiheutuvista taloudellisista menetyksistä vaihtelevat mutta ovat kaikki suuruudeltaan miljardiluokkaa, esityksen mukaan 5—10 miljardia euroa vuosittain.

Harmaan talouden osuus on suuri myös yksittäisillä toimialoilla, esimerkiksi alkoholielinkeinoissa *Valviran* mukaan noin 0,4 miljardia euroa ja noin 15 000 henkilötyövuotta vuositasolla. Velvoitteidenhoitoselvitysten tarve yksin tämän elinkeinon sisällä on noin 2 500—3 000 vuodessa. Herkkiä ja taloudellisesti merkittäviä aloja on tunnetusti myös muita, yhtenä keskeisimmistä rakennusala.

Laajamittainen harmaa talous vääristää väistämättä kilpailua ja heikentää rehellisten yrittäjien toimintamahdollisuuksia. Lisäksi se synnyttää ja ylläpitää usein rikollista toimintaa ja aiheuttaa eri toimialoilla vakavia sosiaalisia, yhteiskunnallisia ja terveydellisiä haittoja.

Selvää on myös, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden vastainen toiminta edellyttää laajaa ja tehokasta viranomaisyhteistyötä ja erisuuntaisia toimenpiteitä useilla eri tahoilla. Yksittäiset keinot eivät siten ole riittäviä, mutta ne voivat olla merkittävä osa laajempaa kokonaisuutta. Tässä mielessä on tärkeää jatkaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden vastaisia toimintaohjelmia ja huolehtia ajantasaisen kokonaiskuvan ylläpidosta niiden tueksi. Selvityksiköillä on tässä mielessä selvä ja yhteiskunnallisesti tärkeä rooli.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin useita erilaisia kehittämiskohteita harmaan talouden ilmiöiden torjumiseksi. Näitä ovat esimerkiksi tarve tarkistaa verosopimusten

kiinteää toimipaikkaa koskevat artikkelit rakennustoiminnassa tai rajata poliisin tutkintavelvollisuutta laajoissa rikosvyyhdeissä Ruotsin mallin mukaisesti. Keskeisiä ovat myös tarpeet laajentaa vielä mm. työsuojelu- ja ulkomaalaisviranomaisten tiedonsaantioikeuksia.

Valiokunta pitää tärkeänä, että näitä ehdotuksia tarkastellaan sopivassa yhteydessä erikseen. Koska ne eivät kuitenkaan liity välittömästi nyt käsiteltävänä olevaan lainsäädäntökokonaisuuteen, valiokunta ei puutu niihin tässä tämän tarkemmin. Valiokunta ei ota samasta syystä enemmälti kantaa myöskään työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan ehdottamaan lausumaan.

Kysymys resurssien riittävyydestä ja kohdenuksesta on myös olennainen ja ansaitsee itsenäisen tarkastelun. Tähän avautuu luonteva mahdollisuus esimerkiksi sen jälkeen, kun tarkastusvaliokunnan teettämään harmaata taloutta koskevaan tutkimukseen² perustuva kannanotto on valmistunut.

Valiokunta pitää perustuslakivaliokunnan esittämiä huomautuksia ja muutosehdotuksia pääosin perusteltuina ja ehdottaa niiden pohjalta tarkennuksia 1. lakiehdotuksen 2, 4, 5 ja 13 §:iin. Valiokunta esittää lisäksi täsmennystä lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentin muotoiluun. Näitä samoin kuin muita keskeisiä muutosehdotuksia on käsitelty seuraavassa tarkemmin.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. lakiehdotus

2 §. Määritelmät.

2 §:n 4 kohta. Lakiehdotuksen 2 § sisältää eräitä laissa käytettyjen käsitteiden määritelmiä. *Viranomaisella* tarkoitetaan 2 §:n 4 kohdan mukaan viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) eli julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettua viranomaista.

Perustuslakivaliokunta on huomauttanut siitä, että näin määriteltynä viranomaisen käsite muodostuu käytännössä erittäin laajaksi. Se kat-

² Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010.

taa valtion ja kunnan viranomaisten lisäksi lausunnossa tarkemmin mainituin tavoin mm. tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet, valtion liikelaitokset ja itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, kuten Suomen Pankin, Finanssivalvonnan ja Kansaneläkelaitoksen.

Julkisuuslain 4 §:n mukaisia viranomaisia ovat myös lain tai asetuksen tai eräiden lainkohdassa tarkoitettujen viranomaisten päätösten perusteella määrättyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetetut lautakunnat, neuvottelukunnat, komiteat, toimikunnat jne. Viranomaisen käsite kattaa lisäksi lain tai asetuksen tai niiden nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavat yhteisöt, laitokset, säätiöt ja yksityiset henkilöt silloin, kun ne käyttävät julkista valtaa. Nämä määrittelyt sisältyvät julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 8 kohtaan ja 2 momenttiin.

Julkisuuslain mukainen viranomaiskäsite on säädetty tarkoituksella tavanomaista laajemmaksi, jotta perustuslaissa tarkoitettu viranomaisten asiakirjojen julkisuus toteutuisi mahdollisimman hyvin silloin, kun kysymys on julkisen vallan käytöstä. Perustuslakivaliokunnan mielestä on ongelmallista siirtää aivan tiettyyn tarkoitukseen luotu käsite sellaisenaan hyvin toisenlaista päämäärää palvelevaan lakiin. Selvitysyksikkö saisi näin ainakin muodollisesti tiedonsaantioikeuden sellaisiinkin rekistereihin, joita ylläpitävillä tahoilla ei ole mitään tekemistä elinkeinotoiminnan tai sen rahoituksen kanssa. Valiokunnan mielestä tämä ei ole asianmukaista eikä myöskään oikeassa suhteessa lakiehdotuksella tavoiteltaviin päämääriin.

Perustuslakivaliokunta on kehottanut valtiovarainvaliokuntaa täsmentämään viranomaiskäsitettä. Sen tulisi kattaa vain sellaiset viranomaistahot, jotka hoitavat elinkeinotoimintaan liittyviä rekisteröinti-, lupa-, tarkastus- tai valvontatehtäviä tai elinkeinotoiminnan rahoitukseen liittyviä tehtäviä tai jotka käsittelevät muutoin tehtävissään myös elinkeinotoimintaa koskevia asioita (kuten tulli, poliisi ja tuomioistuimet) sekä elinkeinotoimintaa harjoittavat valtion, kunnan ja kuntayhtymän yksiköt.

Viranomaiskäsitteellä on keskeinen merkitys selvitysyksikön tiedonsaantioikeuden laajuuden kannalta. Selvitysyksiköllä on tiedonsaantioikeus vain viranomaisen hallussa oleviin tietoihin. Oikeus pyytää velvoitteidenhoitoselvityksiä on vastaavasti vain viranomaisella. Jotta selvitysyksikkö voisi toteuttaa perustehtävänsä ja tuottaa tietoa harmaan talouden torjuntaa varten, sen tiedonsaantioikeuden tulisi olla turvattu. Viranomaiskäsitteen on syytä olla sen vuoksi valtiovarainvaliokunnan mielestä riittävän laaja.

Valiokunta ehdottaa, että viranomaiskäsite määritellään lähtökohtaisesti julkisuuslain 4 §:n avulla. Käsitteen ulkopuolelle rajattaisiin kuitenkin edellä tarkoitettut, julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 8 kohdassa ja 2 momentissa mainitut tahot. Näin määriteltynä käsite täyttää valiokunnan käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnan asettaman tavoitteen mutta ottaa huomioon selvitysyksikön tehtävän luonteesta johtuvan laajan tiedonsaantitarpeen.

Lakiehdotuksen 2 §:n 4 kohtaa tulisi muuttaa siis niin, että *viranomaisella* tarkoitetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentin 1—7 kohdissa tarkoitettua viranomaista.

4 §. Selvitysyksikön oikeus saada tietoja ilmiöselvityksiä varten

4 §:n 2 momentti. Lakiehdotuksen 4 §:ssä säädetään selvitysyksikön oikeudesta saada tietoja ilmiöselvitystä varten. Tiedonsaantioikeus ei edellyttäisi erityistä suostumusta siltä viranomaiselta, jolta tieto pyydetään. Tästä olisi kuitenkin poikkeuksena 2 momentissa kuvatut tilanteet, joissa pyyntö kohdistuu esitutkinta-*viranomaisiin* tai rikostorjuntaa varten saatuihin tiedustelutietoihin.

Asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin kysymys, tulisiko vastaava suostumus asettaa ehdoksi myös silloin, kun kysymys on tulliviranomaisen riskienhallinnan ja tarkastuksen tiedoista.

Valiokunta katsoo kuitenkin, ettei tähän ole aihetta. Valvontatoimeen liittyviä tehtäviä ei ole ollut tarpeen asettaa minkään viranomaisen osalta erityisasemaan, koska selvitysyksikön tulee

kaikissa tilanteissa varmistua, ettei se paljasta salassa pidettäviä tietoja. Perusteena ovat julkisuuslain säännökset, joita selvitysyksikön on noudatettava. Julkisuuslain mukaan viranomaisen asiakirjat ovat salassa pidettäviä mm. silloin, kun ne sisältävät tietoja tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen.

Suostumuksen edellyttäminen yleisesti asetaisi koko järjestelmän toimivuuden vaakalaudalle. Selvitysyksikön tehtävät, velvollisuudet ja tietojenkäsittelyssä noudatettavat periaatteet on säädetty niin täsmällisesti, ettei tiedonsaannille ole syytä asettaa lisäehtoja. Toiminta perustuu lisäksi selvitysyksikön ja muiden viranomaisten yhteistyöhön ja yhteiseen päämäärään. Lisärajoitukset ovat myös tähän nähden aiheettomia.

4 §:n 3 momentti. Momentissa säädetään siitä, miten selvitysyksikkö yksilöi ne tiedot, joita se pyytää ilmiöselvitystä varten. Momentissa on käytetty ilmaisua "voidaan yksilöidä". Jottei tästä aiheudu tarpeetonta epäselvyyttä, valiokunta ehdottaa, että sanamuoto muutetaan velvoittavaan muotoon "on yksilöitävä". Tämä on ollut sinänsä tarkoitus, mutta muotoilu on aiheuttanut epäselvyyttä valiokunnan asiantuntijakuulemisessa. Tietopyynnön kohteena olevat henkilöt tai organisaatiot on siis yksilöitävä tietopyynnössä nimen tai muun yksilöintitiedon taikka toimialan, sijainnin tai muun ryhmäominaisuuden mukaan.

4 §:n uusi 4 momentti. Valiokunta esittää, että lakiehdotuksen 4 §:ään lisätään uusi 4 momentti. Siinä todettaisiin perustuslakivaliokunnan edellyttämin tavoin, ettei ilmiöselvitystä varten saatua tietoa saa käyttää muuhun tarkoitukseen kuin ilmiöselvitykseen ja velvoitteidenhoitoselvitykseen 5 §:n 3 momentissa säädettyä tarkoitusta varten. Tämä on ollut myös esityksen tarkoitus, mutta perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiin on syytä ottaa siitä nimenomainen säännös henkilötietojen suojaan liittyvistä syistä.

4 §:n uusi 5 momentti. Valiokunta esittää, että 4 §:ään lisättäisiin myös uusi 5 momentti. Sen mukaan ilmiöselvitystä varten saadut, henkilöä koskevat tiedot olisi hävitettävä välittömästi, jos selvitysyksikkö toteaa, ettei henkilö ole organisaatiohenkilön asemassa. Tämä on ollut esityksen perusteluiden mukaan tarkoituksena, mutta perustuslakivaliokunta katsoo, että myös siitä on syytä ottaa lakiin nimenomainen säännös henkilötietojen suojaan liittyvistä syistä.

Lisäyksen taustalla on se, että selvitysyksikön oikeudet tehdä selvityksiä harmaan talouden ilmiöistä koskevat vain organisaatioita ja organisaatiohenkilöitä. Koska yksityishenkilöiden laiminlyönnit eivät kuulusi lakiehdotuksessa määritellyn harmaan talouden piiriin, varsinaiset selvitykset eivät voisi koskea niitä. Selvitysyksikkö joutuisi kuitenkin käsittelemään henkilöä koskevia tietoja ennen kuin on selvinnyt, onko hän organisaatiohenkilön asemassa. Kysymys on siis tässä selvittelyssä saatavien ja sittemmin tarpeettomiksi osoittautuvien, henkilöä koskevien tietojen käsittelystä.

Perustuslakivaliokunta on ehdottanut harkittavaksi vaihtoehtoisesti mallia, jossa yksittäistä henkilöä koskevien tietojen saannin edellytyksenä olisi se, että henkilön on syytä jo lähtökohdaisesti olettaa olevan organisaatiohenkilön asemassa. Valtiovarainvaliokunta ei pidä tätä vaihtoehtoa kuitenkaan perusteltuna siihen liittyvän tulkinnanvaraisuuden ja näytönarvioinnin vuoksi. Se ei olisi myöskään käyttökelpoinen peruste esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa organisaatiota johdetaan bulvaanien avulla.

5 §. Velvoitteidenhoitoselvitys

5 §:n uusi 5 momentti. Valiokunta esittää, että 5 §:ään lisätään uusi 5 momentti. Jos selvitysyksikkö toteaa, ettei henkilö ole organisaatiohenkilön asemassa, velvoitteidenhoitoselvitys olisi lopetettava hänen osaltaan ja häntä koskevat tiedot on hävitettävä välittömästi.

Lisäys liittyisi edellä kuvatuin tavoin henkilötietojen suojaan niissä tilanteissa, joissa henkilöllä ei ole organisaatiohenkilön asemaa. Velvoitteidenhoitoselvitys tulisi silloin lopettaa tältä osin, ja henkilöä koskevat tiedot olisi hävitet-

tävä välittömästi. Myös tämä vastaa esityksen perusteluista ilmenevää tarkoitusta, mutta siitä on syytä ottaa lakiin nimenomainen säännös perustuslakivaliokunnan esittämän tavoin.

Valiokunta ei pidä sen sijaan tarpeellisena perustuslakivaliokunnan ehdottamaa täydennystä, jossa todettaisiin selvitysyksikön velvollisuus noudattaa tietoja antanutta viranomaista koskevia erityisiä säännöksiä tietojen käsittelyssä. Perusteena on se, että esitys ei laajenna milteenkään osin viranomaisten nykyisiä tiedonsaantioikeuksia. Velvoitteidenhoitoselvitys tehtäisiin siis aina enintään niillä tiedoilla, joita sitä pyytänyt viranomainen on itse oikeutettu saamaan. Jos johonkin tietoon liittyy erityisiä luovutusrajoituksia, ne koskevat yhtä lailla selvitysyksikköä. Valiokunta katsoo tämän vuoksi, ettei velvoitteidenhoitoselvityksellä voida sivuuttaa henkilötietojen suojaksi säädettyjä, olemassa olevia erityisiä rajoituksia.

Velvoitteidenhoitoselvitysten käyttötarkoitus

6 §:n 1 momentti. Pykälässä luetellaan ne käyttötarkoitukset, joita varten viranomainen voi pyytää velvoitteidenhoitoselvitystä. Näitä ovat mm. lainkohdassa tarkemmin yksilöidyt verotukseen, tullitoimenpiteisiin, työeläkevakuuttamiseen tai alkoholilakiin liittyvät valvontatehtävät.

Luettelosta puuttuu eräitä harmaan talouden torjunnan kannalta keskeisiä käyttötarkoituksia, kuten työvoimahallintoon, työsuojeluun tai ulkomaalaisrekisteröintiin liittyviä valvontatehtäviä. Tämä johtuu siitä, että hoitavien viranomaisten suppeista tiedonsaantioikeuksista. Koska esityksellä ei muutettaisi viranomaisilla nykyisin olevia tiedonsaantioikeuksia, selvitysyksikkö ei voisi tehdä tarkoituksenmukaisia velvoitteidenhoitoselvityksiä näitä käyttötarkoituksia varten.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on esittänyt, että säännökseen lisättäisiin myös mahdollisuus pyytää velvoitteidenhoitoselvitystä työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) annetussa laissa säädettyä työsuojeluviranomaisen valvontatehtävää varten.

Sosiaali- ja terveysministeriö on todennut puolestaan, että työsuojeluviranomaisten tiedonsaantioikeus ja -tarve valvontatehtäviään varten tulisi selvittää ensin kokonaisvaltaisesti. Tavoitteena tulisi olla se, että työsuojeluviranomaisella olisi jatkossa oikeus saada valvontatehtävässään muiden viranomaisten lailla tietoja selvitysyksikön avulla. Tämä edellyttää kuitenkin mm. työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain tarkistamista. Koska valmistelu vaatii aikaa, lakiehdotusta ei voitaisi täydentää vielä tässä yhteydessä.

Valiokunta katsoo näillä perusteilla, ettei 6 §:ää ole perusteltua täydentää vielä tässä vaiheessa. Koska työsuojeluviranomaisten merkitys harmaan talouden torjunnassa on kasvanut mm. ulkomaisen työvoiman käytön vuoksi, lainvalmistelu tulisi käynnistää pikaisesti ja saattaa työsuojeluviranomaisten oikeudet asianmukaisesti kuntoon.

13 §. Asiakirjojen ja tietojen julkisuus

13 §:n 2 momentti. Lakiehdotuksen 13 §:ssä säädetään asiakirjojen ja tietojen julkisuudesta. Säännöksessä viitataan tältä osin julkisuuslakiin, jota sovellettaisiin yleislakina. Pykälää täydentää 2 momentti, jonka mukaan ilmiöselvitysten laatimiseksi saadut tiedot sekä velvoitteidenhoitoselvitykset ja niiden laatimiseksi saadut tiedot ovat salassa pidettäviä.

Tarkoitus on ollut, että tämä salassapito-velvollisuus koskisi selvitysyksikköä ja että tietojen julkisuudesta päättäisi muutoin se viranomainen, joka on tietojen alkuperäinen haltija. Valiokunta esittää, että säännöstä tarkennetaan perustuslakivaliokunnan esittämän tavoin siten, että tiedot olisivat salassa pidettäviä *selvitysyksikössä*. Tämä takaa sen, ettei asiakirjajulkisuus kaventuisi siitä, mitä se viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan on.

Valiokunta esittää lisäksi selvyiden vuoksi, että 2 momentissa säädettäisiin erikseen ilmiö- ja velvoitteidenhoitoselvityksiä koskevien pyyntöjen salassapidosta. Tällä voidaan välttää tarpeetonta tulkinnanvaraisuutta esimerkiksi tilanteissa, joihin julkisuuslain 24 §:n 15 kohdan

salassapitoperusteet eivät sellaisenaan suoraan sovi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

Harmaan talouden selvitysyksiköstä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
(Kuten HE)

2 §
Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:
(1—3 kohta kuten HE)

4) *viranomaisella* viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentin 1—7 kohdissa tarkoitettua viranomaista.

3 §
(Kuten HE)

4 §

Selvitysyksikön oikeus saada tietoja ilmiöselvitystä varten

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Ne henkilöt tai organisaatiot, joista selvitysyksikkö pyytää tietoja, *on yksilöitävä* tietopyynnössä (*poist.*) nimen tai muun yksilöintitiedon taikka toimialan, sijainnin tai muun ryhmäominaisuuden mukaan.

8 *Ilmiöselvitystä varten saatua tietoa ei saa käyttää muuhun tarkoitukseen kuin ilmiöselvi-*

tykseen ja velvoitteidenhoitoselvitykseen 5 §:n 3 momentissa säädettyä tarkoitusta varten. (Uusi)

Jos selvitysyksikkö toteaa, ettei henkilö ole organisaatiohenkilön asemassa, häntä koskevat tiedot on hävitettävä välittömästi. (Uusi)

5 §

Velvoitteidenhoitoselvitys

(1—4 mom. kuten HE)

Jos selvitysyksikkö toteaa, ettei henkilö ole organisaatiohenkilön asemassa, velvoitteidenhoitoselvitys on lopetettava hänen osaltaan ja häntä koskevat tiedot on hävitettävä välittömästi. (Uusi)

6—12 §
(Kuten HE)

13 §

Asiakirjojen ja tietojen julkisuus

(1 mom. kuten HE)

Ilmiöselvitysten laatimiseksi saadut tiedot, velvoitteidenhoitoselvitykset ja niiden laatimiseksi saadut tiedot sekä ilmiöselvityksiä ja vel-

voitteidenhoitoselvityksiä koskevat pyynnöt ovat
selvitysyksikössä salassa pidettäviä.

14 §
(Kuten HE)

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Hannes Manninen /kesk	Markku Rossi /kesk (osittain)
vpj.	Kari Rajamäki /sd	Matti Saarinen /sd (osittain)
jäs.	Matti Ahde /sd	Sari Sarkomaa /kok (osittain)
	Christina Gestrin /r	Minna Sirnö /vas (osittain)
	Pertti Hemmilä /kok	Pia Viitanen /sd
	Bjarne Kallis /kd	vjäs. Eero Heinäluoma /sd (osittain)
	Kyösti Karjula /kesk (osittain)	Timo Kalli /kesk (osittain)
	Esko Kiviranta /kesk	Matti Kauppila /vas (osittain)
	Mikko Kuoppa /vas	Valto Koski /sd (osittain)
	Mika Lintilä /kesk (osittain)	Lauri Kähkönen /sd (osittain)
	Olli Nepponen /kok	Reijo Paajanen /kok
	Tuija Nurmi /kok	Eero Reijonen /kesk (osittain)
	Kirsi Ojansuu /vihr	Kimmo Sasi /kok (osittain)
	Heikki A. Ollila /kok (osittain)	Tuula Väättäinen /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.