Olli Mäenpää

8.11.2017

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 134/2017 vp)

Henkilötietojen suoja

Sääntelyn kohteena on henkilötietoja sisältävä rekisteri, jossa tapahtuvaan tietojen käsittelyyn sovelletaan 25.5.2018 alkaen EU:n yleistä tietosuoja-asetusta. Asetuksen voidaan katsoa sääntelevän asianmukaisesti ja riittävästi monia niitä sääntelykohteita, joita perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan on ollut säädettävä lailla. Tämä ei kuitenkaan täysin korvaa tai poista henkilötietojen käsittelyyn kohdistuvan lakiperustaisen sääntelyn merkitystä.

Ennen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa säädettävän lain ja henkilötietolain voidaan katsoa asianmukaisesti sääntelevän henkilötietojen käsittelyä tulotietojärjestelmässä. EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen on myös selvää, että jos laki tulee voimaan ennen tietosuoja-asetuksen soveltamisajankohtaa, lakia ei voida soveltaa tietosuoja-asetuksen perusvaatimuksen vastaisesti ennen asetuksen voimaantuloa.

EU-oikeuteen kuuluva ”asetus pätee yleisesti”, minkä lisäksi se ”on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa” (SEUT 288 art.). Tältä kannalta voidaan pitää epäselvänä ja ainakin potentiaalisesti EU-oikeudellisesti ongelmallisena 1. lakiehdotuksen 2 §:n säännöstä, jonka mukaan säädettävässä laissa voitaisiin rajoituksetta poiketa yleisestä tietosuoja-asetuksesta. Vaikka asetuksen teknisestä implementoinnista on mahdollista säätää kansallisella lailla, on selvää, että näin väljästi määriteltyä toimivaltaa poiketa EU-lainsäädäntöön kuuluvasta asetuksesta ei ole mahdollisuutta säätää lailla.

Julkisuusperiaate

Tulorekisteriin talletetut tiedot olisivat 1. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan salassa pidettäviä. Koska tulorekisteriin talletettaisiin erittäin suuri määrä erilaista informaatiota, salassapidon ala muodostuu ehdotuksen mukaan vastaavasti hyvin laajaksi ja kattavaksi. Tämä voisi olla ongelmallista perustuslain 12 §:n 2 momenttiin perustuvan julkisuusperiaatteen kannalta. Ongelmaksi voisi salassapidon laajuuden vuoksi muodostua erityisesti se, että julkisuutta voidaan perustuslain

kyseisen säännöksen mukaan rajoittaa vain välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen.

Tulorekisteri on kuitenkin luonteeltaan vain tietoja arkistoiva ja edelleen välittävä järjestelmä, jossa ei tehdä yksittäisiä oikeussubjekteja koskevia päätöksiä. Tulorekisteriin talletettavien tietojen julkisuus ja salassapito määräytyisi toisaalta siten kuin tietoja luovuttavia ja niitä käyttäviä tahoja koskevat erityislainsäädäntöön sisältyvät julkisuus- ja salassapitosäännökset edellyttävät. Tähän erityissääntelyyn ei esitetä muutoksia, joka rajoittaisi tietojen julkisuutta. Pelkästään tulorekisteriin kohdistuvaa kattavaa salassapitosääntelyä ei tämän vuoksi voida pitää ongelmallisena julkisuusperiaatteen kannalta.

Säätämisjärjestysperusteluissa (s. 145) esitetään joitakin julkisuusperiaatteen kannalta ongelmallisia perusteluja. Tietojen salassapitoa perustellaan myös sillä, että kysymys on henkilötietojen suojasta. Henkilötiedot eivät kuitenkaan ole voimassa olevan lainsäädännön mukaan sellaisenaan salassa pidettäviä, eikä voitane esittää välttämättömiä syitä sille, että kaikki henkilöä koskevat tiedot tulisi pitää salassa. Salassapidon erittelemätön kohdistaminen kaikkiin henkilöä koskeviin tietoihin olisi siten ristiriidassa julkisuusperiaatteen kanssa. Sen sijaan etenkin yksityiselämän suojaan perustuvat erityiset salassapitoperusteet tulevat sovellettaviksi esimerkiksi terveyttä koskeviin henkilötietoihin.

Julkisuusperiaatteen kannalta voidaan samasta syystä pitää ongelmallisena perustelua, jonka mukaan tietojen luottamuksellisuus perustelee niiden salassapitoa. Myöskään luottamuksellisuus ei väljyytensä ja tulkinnallisuutensa vuoksi voi olla sellainen välttämätön syy, johon salassapito voisi perustua. Nämä pelkästään perusteluissa esitetyt näkökohdat eivät kuitenkaan vaikuta lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arviointiin.

Myöhästymismaksu

Ehdotuksen mukaan Verohallinto määrää 22 §:n mukaan myöhästymismaksun, jos tietojen ilmoittaminen myöhästyy yli kahdeksan päivää. Tämän rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen ei säännösehdotuksen mukaan sisältyisi harkintavaltaa. Myöhästymismaksu voitaisiin jättää määräämättä ainoastaan tietoverkon tai tulotietojärjestelmän häiriön vuoksi taikka laiminlyöntimaksun määräämisen johdosta, mutta maksun määräämättä jättäminen olisi tällaisissakin tilanteissa Verohallinnon harkinnassa.

Myöhästymismaksun määrääminen kohdistuu rekisteröintimenettelyyn, jossa suuri määrä erilaisia tulotietoja talletetaan pääasiassa massaluonteisena toimintana tulotietojärjestelmään. Myöhästymismaksua ei myöskään yleensä määrätä luonnolliselle henkilölle, vaan ainoastaan toimijoille, joilla voidaan katsoa olevan edellytykset normaalitoiminnassaan noudattaa lakisääteistä määräaikaa. Nämä seikat huomioon ottaen voidaan pitää jossain määrin ymmärrettävinä myöhästymismaksun määräytymisen melko suoraviivaisia piirteitä.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti todennut pitävänsä ns. ankaraan vastuuseen ja ns. käännetyn todistustaakan varaan perustuvaa seuraamuksen määräämistä perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena (PeVL 39/2017 vp). Ongelmana voidaan tältä kannalta pitää myös sitä, että myöhästymismaksun määräämiseen ei sisälly kohtuullistamismahdollisuutta, vaikka myöhästymismaksun enimmäismäärää, 15 000 euroa, ei voida pitää erityisen vähäisenä sanktioluonteisena seuraamuksena.

Sääntelyä olisi mainituista syistä välttämätöntä täsmentää ainakin niin, että Verohallinto voi jättää myöhästymismaksun määräämättä, jos myöhästyminen on vähäinen tai laiminlyönnille on pätevä syy tai jos seuraamusmaksun määrääminen olisi erityisestä syystä kohtuutonta. Myöhästymismaksu tulisi myös aina jättää määräämättä, jos myöhästyminen aiheutuu tietoverkon tai tulotietojärjestelmän häiriöstä.

1. lakiehdotuksen 22 §:n 3 momentti sisältää viittauksen laiminlyöntimaksuun, jonka määrääminen voisi vapauttaa myöhästymismaksun määräämisestä. Sillä tarkoitettaneen verotusmenettelylain 22 a §:ssä säädettyä laiminlyöntimaksua. Legaliteettiperiaatteesta johtuen säännöksen sanamuodosta tulisi kuitenkin käydä selvästi ilmi, millä oikeudellisella perusteella määrättävään rangaistusluontoiseen seuraamusmaksuun siinä viitataan.

Hyvän hallinnon vaatimukset

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Säännöksen 2 momentin mukaan muun muassa oikeus tulla kuulluksi ja oikeus saada perusteltu päätös samoin kuin muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolakiin sisältyvät tältä kannalta keskeiset menettelysäännökset.

Myöhästymismaksua koskevaan päätökseen sovellettaisiin kuitenkin 22 §:n 4 momentin mukaan oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia. Tällä viittaussäännöksellä voidaan tarkoittaa, että myöhästymismaksua koskevaan päätöksentekomenettelyyn sovellettaisiin ainoastaan kyseistä lakia tai että kyseistä lakia sovellettaisiin joiltain osin hallintolakia täydentävästi. Viittauksen kohteena oleva oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylaki sääntelee toisaalta nimenomaisesti vain verotuksessa sovellettavaa menettelyä, josta ei ole lainkaan kysymys myöhästymismaksua määrättäessä.

Varsin epäselväksi näin ollen jää, mitä menettelysääntöjä sovellettaisiin myöhästymismaksun määräämistä koskevaan menettelyyn, erityisesti maksun perusteiden määrittelyyn, asian selvittämiseen ja päätöksen perusteluihin. Kun on kysymys päätöksenteosta, jonka perusteella määrätään rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus, menettelysääntöjen tulee olla erityisen selkeitä ja menettelyllisen

oikeusturvan takeet hyvin turvaavia. Lähtökohtana tulisi tältä osin olla, että menettely määräytyy hallintolain mukaan, siihen mahdollisesti erityisen painavista syistä tehtävin poikkeuksin.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvään hallintoon kuuluu oikeus tulla kuulluksi. Sen sijaan mukaan kuulemismenettely olisi ehdotetun 22 §:n 2 momentin mukaan tarpeen vain, ”jos se on erityisestä syystä tarpeen”. Poikkeus asianosaisen kuulemisesta muodostuu näin säänneltynä ongelmallisen laajaksi. Perusteluista ei myöskään käy ilmi, miksi näin laaja poikkeus kuulemisesta olisi välttämätön. Ehdotettu erityisen väljä ja tulkinnanvarainen poikkeus asianosaisen kuulemiseen on tällaisessa hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määräämisen yhteydessä ongelmallinen, ellei sille ole varsin painavia perusteita.

Ehdotetut menettelysäännökset eivät selvästikään täytä asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon keskeisiä vaatimuksia, jotka perustuvat perustuslain 21 §:ään. Lakiesitystä olisi näiltä osin olennaisesti täsmennettävä, jotta se voidaan säätää tavallisena lakina. Hallintolain soveltaminen voitaisiin toteuttaa yksinkertaisimmin poistamalla ehdotettu viittaussäännös. Asianosaisen kuulemisesta tehtävän laajan poikkeuksen perusteita ja tarpeellisuutta olisi lisäksi välttämätöntä arvioida erikseen.

Oikeusturva

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vastaavasti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Tämä tuomioistuimeen pääsyä koskeva oikeus kohdistuu rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskevaan päätökseen, jollainen on ehdotettu myöhästymismaksua koskeva Verohallinnon päätös.

Myöhästymismaksua koskevaan muutoksenhakuun sovellettaisiin lakiehdotuksen mukaan oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia. Kyseisen lain 59 § määrittelee oikeutta muutoksenhakuun, jonka kohteena on verotusta koskeva päätös. Säännöksen mukaan Verohallinnon päätökseen saa hakea muutosta verovelvollinen, verosta vastuussa oleva ja muu asianomaisen verolain mukaan muutoksenhakuun oikeutettu. Veronsaajan puolesta oikeus muutoksenhakuun on Veronsaajien oikeudenvalvontayksiköllä.

Kyseistä säännöstä ei voida ainakaan sellaisenaan soveltaa Verohallinnon päätökseen, jolla määrätään rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus. Koska tällaisen sanktioluonteisen päätöksenteon yhteydessä oikeusturvan vaatimus on korostunut, muutoksenhausta myöhästymismaksua koskevaan päätökseen tulisi säätää nimenomaisesti erikseen tai muutoksenhaun tulisi määräytyä hallintolainkäyttö-

lain mukaisesti. Veronsaajien oikeudenvalvontayksikön valitusoikeutta ei myöskään voida pitää asianmukaisena, kun kysymys on sanktioluonteisen seuraamuksen määräämisestä, joka ei liity mitenkään verotukseen. Lakiesitystä olisi myös näiltä osin olennaisesti täsmennettävä, jotta se voidaan säätää tavallisena lakina.