VALTIOVARAINMINISTERIÖ

18.2.2019

Eduskunta
Talousvaliokunta

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajoitetusti verovelvollisen tulon verottamisesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 282/2018 vp)

Valtiovarainministeriön vastine oikeusministeriön antamaan lausuntoon

Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, että esityksen perusteluissa on kuvattu lyhyesti eräitä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä, mutta ei ole avattu ehdotettujen säännösten ja yleisen tietosuoja-asetuksen välistä suhdetta sellaisella tavalla, että sääntelyn asianmukaisuudesta olisi mahdollisuus kaikilta osin varmistua. Perustelukappaleessa todetaan, ettei esitys muuta tietosuojasäännösten kannalta olemassa olevaa tilannetta. Lisäksi kuvattu osingonmaksajan ja säilyttäjän tietojen käsittelyä esitetty perusteluita liittyen tietojen käyttötarkoitukseen Verohallinnossa ja jossakin määrin myös tietojen käsittelyn oikeasuhtaisuuteen. Säännöskohtaiset EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset käsittelyperusteet jäävät kuitenkin epäselviksi ja arvio ehdotetun tiedonantovelvollisuutta koskevan sääntelyn näkökulmasta olennaisesta käyttötarkoitussidonnaisuudesta (6 ja 23 artikla) ja siitä poikkeamisesta jää puuttumaan. Esityksen mukaan muut kuin säännöksessä mainitut säilyttäjärekisterin tiedot olisivat verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain pääsäännön mukaisesti salassa pidettäviä. Esityksestä ei liikesalaisuuksia lukuun ottamatta käy kovin yksiselitteisesti ilmi sen tyyppisiä seikkoja, joiden tavanomaisesti olisi katsottu täyttävän edellä kuvatun välttämättömyysvaatimuksen.

Oikeusministeriö lausunnon johdosta valtiovarainministeriö toteaa seuraavaa. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettuun lakiin ehdotetut muutokset ovat hyvin vähäisiä. Laista ehdotetaan poistettavaksi nykyisen ulkomaisten omaisuuden hoitajien rekisteriä koskevat tiedot ja niiden tilalle tulee vastaavasti ehdotettua säilyttäjärekisteriä koskevat tiedot. Molempien rekisterien tietosisältö on hyvin samanlainen.

Rekisterin tietoihin kuuluisi asian luonteesta johtuen rekisteröintihakemukset, Verohallinnon sekä kotimaasta että ulkomailta hankkimat lisäselvitykset, päätös hakemuksesta sekä rekisteristä poistamista koskevat päätökset. Näistä tiedoista olisi julkisia yritys- ja yhteisötunnus ja vastaava ulkomainen tunnus, kotivaltio, osoite ja rekisterimerkinnän voimassaoloaika.

Lisäksi esityksessä täsmennetään osingon saajaa koskevia säännöksiä, mutta olennaiselta osalta esityksessä ei muuteta olemassa olevaa oikeustilaa. Esityksessä annetaan säilyttäjälle mahdollisuus niin halutessaan rekisteröityä, jolloin sille tulisi esityksessä kuvattuja oikeuksia ja velvollisuuksia.
Rekisteriin hakeutunut säilyttäjä olisi ilmoitusvelvollinen lähdeverovelvollisen sijoittajan tietojen osalta. Lisäksi rekisteröitynyt säilyttäjälle voisi syntyä joissain tilanteissa syntyä verovelvollisuus.

Tiedonantovelvollisuus/ Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja sekä tietosuoja-asetuksen sallima kansallinen liikkumavara

Osingonsaajaa ja maksettuja osinkoja koskevien tietojen käsittelyn ja ehdotetun sääntelyn perusteena on tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta eli henkilötietojen käsittely on tarpeen Verohallinnon lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Käsittelyn taustalla on myös tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukainen verovelvollisen suostumus eli verovelvollisen mahdollisuus valita tietojen toimittaminen Verohallinnolle ja siten kysymykseen tuleva verotuksellinen kohtelu.

Verohallinnon tehtävänä on verohallinnosta annetun lain 1 §:n mukaan verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys. Tietojen käsittely perustana ovat sekä kansainväliset verosopimukset että kansallinen lainsäädäntö. Osingon loppusaajaa ja maksettua osinkoa koskevat tiedot ovat tarpeellisia osingon lähdeverotuksen oikeellisuuden valvomiseksi ja verotuksen toimittamiseksi Suomen verolainsäädännön ja Suomea sitovien verosopimusten määräysten mukaisesti, koska osingosta menevän veron määrä on riippuvainen muun muassa osingonsaajan verotuksellisesta asuinvaltiosta ja verosopimuksen soveltamisedellytysten täyttymisestä hänen osaltaan.

Ehdotettu sääntely on toteutettu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisesti. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn tarkoitus määritellään kyseisessä käsittelyn oikeusperusteessa. Käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan tämän asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa: yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja; sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä, mukaan lukien laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitetut toimenpiteet. Jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden

Kuten esityksestä ilmenee, tiedonantovelvollisuutta koskevien säännösten mukaan tietojen käyttötarkoituksena on verotuksen toimittaminen. Rekisteröityneen osakkeen säilyttäjän ja osingon maksajan velvollisuus toimittaa osingonsaajaa ja maksettua osinkoa koskevat tiedot Verohallinnolle perustuu voimassa olevassa laissa eli verotusmenettelystä annetun laissa ja ehdotetuissa säännöksissä täsmennettyyn osinkoja koskevaan tiedonantovelvollisuuteen. Tietojen luovuttamisesta säädetään muun muassa verosopimuksissa ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ja kansallisessa erityislainsäädännössä. Säilytysaika määräytyy verotustietojen säilytysaikojen mukaisesti.

Sääntely täyttää tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaiset vaatimukset sääntelyn yleisen edun mukaisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta. Tiedonantovelvollisuus on yleisen edun mukaista verotuksen oikeellisuuden valvomiseksi ja verotuksen toimittamiseksi. Sääntelyssä on myös huomioitu tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaiset vaatimukset esimerkiksi tietojen minimoinnin suhteen; tiedonantovelvollisuus ja tietojen käsittely Verohallinnossa koskevat vain verotusta varten tarpeellisia tietoja. On myös huomattava, että tietojen toimittaminen Verohallinnolle tapahtuu henkilön suostumuksella. Jos henkilö on kieltänyt tietojensa toimittamisen, tietoja ei toimiteta Verohallinnolle ja osingosta peritään 35 prosentin suuruinen lähdevero tai 50 prosentin suuruinen ennakonpidätys. Sääntely on siten verovelvollisen edut huomioon ottavaa ja oikeasuhtaista.

Käyttötarkoitusidonnaisuuden suhteen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetään käsittelystä muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty ja määritellään edellytykset käsittelyn yhteensopivuudelle. Ehdotettu sääntely perustuu siten sekä Euroopan unionin oikeuteen että kansalliseen lainsäädäntöön, mikä muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhtaisen toimenpiteen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi eli tässä kysymys on jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvistä tärkeistä tavoitteista, joita ovat erityisesti tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu ja tässä nimenomaan verotukseen liittyen. Henkilötietojen käsittely on siten yhteensopivaa ja laillista tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan edellyttämällä tavalla.

Kansallisesta liikkumavarasta rekisteröidyn oikeuksien soveltamisalan suhteen säädetään tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa. Jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan lainsäädäntötoimenpiteillä rajoittaa asetuksen 12 - 22 artiklassa, 34 artiklassa ja 5 artiklassa säädettyjen velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaa, jos rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata jokin 23 artiklassa säädetty oikeushyvä. Ehdotus ei sisällä rajoituksia rekisteröidyn oikeuksien suhteen.

Ehdotettu sääntely on rajattu perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla siten, että se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp, s. 5).

Säilyttäjärekisterin tietojen julkisuus

Ehdotuksen mukaan säilyttäjärekisteriin merkittävät säilyttäjät olisivat sekä verovelvollisen että tiedonantovelvollisen asemassa. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan verotusta varten Verohallinnolle annettuihin ja Verohallinnossa laadittuihin yksittäistä verovelvollista koskeviin asiakirjoihin (*verotusasiakirjat*) ja niihin sisältyviin tietoihin (*verotustiedot*). Kyseisen lain mukaan verotusasiakirjat, jotka koskevat verovelvollisen taloudellista asemaa, sekä muut sellaiset verotusasiakirjat, joista ilmenee tunnistettavissa olevaa verovelvollista koskevia tietoja, tai tiedonantovelvollista koskevia tietoja ovat laissa säädetyin poikkeuksin pidettävä salassa.

Voimassa olevan verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain systematiikan mukaisesti hallituksen esityksessä on ehdotettu säädettäväksi säilyttäjärekisterin julkisista tiedoista. Verohallinto pitäisi julkisesti nähtävillä säilyttäjärekisterin julkiset tiedot. Säilyttäjärekisterin julkisten tietojen avulla osingon maksaja ja säilyttäjät voisivat tarkistaa, onko tietty säilyttäjä, jonka välityksellä osinko maksettaisiin, rekisteröity Verohallinnon rekisteriin ja toimia osingon lähdeveroa periessään sen mukaisesti. Salassa pidettäviä tietoja olisivat kaikki muut verotusta varten saadut tiedot. Verosalaisuuden taustalla on paitsi yksityinen etu, nimenomaan myös yleinen julkinen etu, jotta luottamuksellisia tietoja saadaan kattavasti verotusta varten oikean ja yhdenmukaisen verotuksen toimittamiseksi.

Hallituksen esityksessä (s. 43) on korostettu, että rekisteriin hakeutuvien ulkomaisten pankkien ja muiden säilyttäjien kannalta on tärkeää, että niitä koskevat säilyttäjärekisterin julkiset tiedot on täsmällisesti määritelty. Säilyttäjärekisterin julkaistavien tietojen lisäksi rekisteriin voisi liittyä rekisteröintihakemuksia ja niihin toimitettuja lisäselvityksiä, jotka sisältävät säilyttäjän liikesalaisuuksiin luettavia tietoja, kuten tietoja säilyttäjän asiakaskunnasta ja liiketoimintamalleista. Samoin säilyttäjään voisi liittyä Verohallinnon rekiste-

röintien asianmukaisuuden valvomista varten toisen valtion viranomaisilta saamia selvityksiä, joihin liittyy salassapitovelvoite. Lisäksi säilyttäjärekisterin tiedoista voisi ilmetä rekisteröintiin ja säilyttäjän verovelvoitteiden hoitoon tai laiminlyöntiin liittyviä seikkoja, jotka julkisina tietoina saattaisivat paljastaa Verohallinnon valvontamenetelmiä ja vaarantaa valvonnan tarkoituksen toteutumisen. Säilyttäjärekisterissä olisi lisäksi rekisteröidyn säilyttäjän asianhoitajana olevan henkilön yhteystiedot. Luonteeltaan nämä ovat henkilötietoja, joiden käyttötarkoitus on veroviranomaisen yhteydenpito kyseiseen säilyttäjään.

Lopuksi

Lakiesitys ei edellä mainituista syistä ole ongelmallinen perustuslain 10 §:n 1 momentin tai perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta ja esityksessä on käytetty asianmukaisesti tietosuoja-asetuksen suomaa kansallista liikkumavaraa.

Harri Joiniemi
Neuvotteleva virkamies