

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 38/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om Enheten för utredning av grå ekonomi och lag om ändring av 4 § i lagen om Skatteförvaltning- en

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 oktober 2010 en proposition med förslag till lag om Enheten för utredning av grå ekonomi och lag om ändring av 4 § i lagen om Skatteförvaltningen (RP 163/2010 rd) till grundlagsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att finansutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialmedarbetare Ilkka Lahti, finansministeriet
- juris licentiat Mikael Koillinen
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av
— justitieministeriet
— professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Samband med andra handlingar

Vid beredningen av utlåtandet hade utskottet tillgång till dataombudsmannens byrås utlåtande till skattedelegationen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om Enheten för utredning av grå ekonomi och att lagen om Skatteförvaltningen ändras. Avsikten är att utredningsenheten ska främja bekämpningen av den grå ekonomin genom att producera och sprida information om grå ekonomi och bekämpningen av den. Enheten ska dessutom göra utredningar och utarbeta rapporter för myndigheter om sammanslutningar och andra företag för de ändamål som föreskrivs i lagen.

Det föreslås att utredningsenheten ska göra fenomenutredningar som beskriver fenomen inom den grå ekonomin, bekämpningen av den

grå ekonomin samt effekterna av dessa, utan att något företag eller någon annan enhet eller person specificeras. En fenomenutredning är offentlig när den har färdigställts, men de enskilda uppgifter som har erhållits för den är sekretessbelagda.

I en fullgöranderapport beskrivs hurdan verksamhet och ekonomi en organisation eller en organisationsanknuten person samt en organisation eller organisationsanknuten person med direkt eller indirekt koppling till de förstnämnda har och hur de fullgör sina lagstadgade skyldigheter. Fullgöranderapporter utarbetas endast på

begäran av en myndighet för de ändamål som föreskrivs i lagen. Utredningsenheten har för utarbetandet av fullgöranderapporter samma rätt till sekretessbelagda uppgifter som den myndighet som begär rapporten. Fullgöranderapporter och de uppgifter som används i dem är sekretessbelagda vid utredningsenheten.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2011 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2011.

I regeringens motiv till lagstiftningsordningen bedöms lagförslag 1 i relation till det skydd för personuppgifter och privatlivet som tangeras i 10 §. Regeringen anser att förslaget står i samklang med grundlagen. Eftersom frågan eventuellt kan ge rum för tolkning föreslår regeringen att ett utlåtande i saken begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bakgrunden till lagförslaget

Genom propositionen inrättas Enheten för utredning av Grå ekonomi vid Skatteförvaltningen. Med grå ekonomi avses i propositionen sådan verksamhet inom en organisation där vissa lagstadgade skyldigheter försummas i syfte att undvika skatter, lagstadgade pensionsförsäkrings-, olycksfallsförsäkrings- och arbetslöshetsförsäkringsavgifter eller avgifter som tullen tar ut eller i syfte att få ogrundade återbetalningar. "Grå ekonomi" är alltså inte en straffrättslig term utan ett begrepp som beskriver ett samhällsfenomen. Ända sedan början av årtusendet har man genom förbättrat samarbete och informationsutbyte myndigheter emellan försökt bekämpa grå ekonomi. Samarbetet har emellertid baserat sig på tidsbestämda projekt utan någon speciallagstiftning.

Av propositionsmotiven (s. 8) framgår att samhället årligen orsakas förluster på uppskattningsvis 5—10 miljarder euro på grund av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Syftet med den speciallag som regeringen nu föreslår är att effektivare producera och distribuera kunskap om fenomen inom den grå ekonomin och bekämpningen av den. På ett allmänt plan kan det konstateras att det finns vägande samhällsrelaterade skäl för propositionen och att dess syften är i allra högsta grad godtagbara.

Enligt propositionsmotiven (s. 7) är ett av problemen med att utreda omfattande problem i anslutning till grå ekonomi att polisens uppgifter om brottslig bakgrund hos ansvarspersoner för företag inte automatiskt kan slås samman med uppgifter om företagets ekonomiska verksamhet, t.ex. Skatteförvaltningens skatteuppgifter. I motiven sägs vidare (s. 10) att utredning av grå ekonomi kräver omfattande rättigheter att få och sammanslå uppgifter om ekonomisk verksamhet och ekonomisk ställning. Det föreslås därför att utredningsenheten ges ett omfattande uppdrag som kommer att kräva informationsbehandling och att den får tillgång till behövliga uppgifter. Det är därför viktigt att bedöma hur lagförslaget relaterar till grundlagsutskottets praxis när det gäller behandling av personuppgifter och hur exakt regleringen över lag är.

Allmänna principer i fråga om skydd för personuppgifter och begreppen i lagförslag 1

Allmänna krav

I grundlagens 10 § 1 mom. sägs att närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett det viktigt med tanke på skyddet för personuppgifter att det föreskrivs åtminstone om registreringens syfte, innehållet i de registrerade personuppgifterna, de tillåtna användningsändamålen, inklusive om uppgifterna kan lämnas ut, förvaringstiden och rättssäkerheten

för de registrerade. Utöver detta ska regleringen av dessa faktorer på lagnivå vara omfattande och detaljerade (GrUU 25/2010 rd, s. 2/II, GrUU 27/2006 rd, s. 2/I och GrUU 14/2002 rd, s. 2). Kravet på bestämmelser i lag gäller också möjligheten att överlåta uppgifter via en teknisk anslutning (GrUU 12/2002 rd, s. 5).

Enligt utskottet uppfyller lagförslag 1 dessa allmänna krav i tillräcklig utsträckning. Däremot är de begrepp som ingår i lagförslaget till viss del problematiska.

Myndighet

Enligt 2 § 4 punkten i lagförslag 1 avses med "myndighet" en myndighet som avses i 4 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). I praktiken innebär det här att myndighetsbegreppet blir mycket vittomfattande.

Laghänvisningen leder till att med myndighet avses

- 1) statliga förvaltningsmyndigheter samt övriga statliga ämbetsverk och inrättningar,
- 2) domstolar och övriga lagskipningsorgan,
- 3) statens affärsverk,
- 4) kommunala myndigheter,
- 5) Finlands Bank jämte Finansinspektionen samt Folkpensionsanstalten och andra självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar,
- 6) riksdagens ämbetsverk och inrättningar samt
- 7) myndigheterna i landskapet Åland när de i landskapet utför uppgifter som ankommer på riksmyndigheterna.

Myndigheter är likaså nämnder, delegationer, kommittéer, kommissioner, arbetsgrupper, förvaltningsmän och revisorer i kommuner och samkommuner samt andra därmed jämförbara organ som med stöd av en lag, en förordning eller ett beslut fattat av en myndighet som avses i 1, 2 eller 7 punkten har tillsatts för att självständigt utföra en uppgift. Enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet omfattar myndighetsbegreppet dessutom sammanslutningar, inrättningar, stiftelser och enskilda personer som utövar offentlig makt enligt en lag, en bestämmelse eller en föreskrift som meddelats med stöd

av en lag eller en förordning och utför ett offentligt uppdrag.

Termen "myndighet" är relevant i synnerhet när det gäller omfattningen av utredningsenhetens rätt att få uppgifter. Utredningsenhetens rätt att få uppgifter gäller endast uppgifter som myndigheterna själva har. Endast myndigheter har rätt att begära fullgöranderapporter.

Enligt utskottet är det inte helt okomplicerat att utan vidare överföra ett begrepp som skapats i ett visst syfte till en annan lag, som tjänar ett helt annat syfte. Myndighetsbegreppet har tillkommit genom grundlagsutskottets medverkan (se GrUU 43/1998 rd) för lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och definierats så att det är klart vidare än i allmänspråket och i det juridiska språkbruket över lag. Orsaken till detta var strävan att så väl som möjligt säkerställa offentligheten ifråga om myndighetshandlingar som avses i grundlagens 12 § 2 mom. i alla de fall där det rör sig om utövande av offentlig makt (se RP 30/1998 rd och RP 309/1993 rd). Om begreppet nu som sådant överförs till den föreslagna lagen leder det till att utredningsenheten åtminstone formellt har rätt till information också ur register som förs av aktörer som inte har något att göra med näringsverksamhet eller dess finansiering. Enligt utskottet är detta inte en godtagbar lösning och står inte heller i korrekt proportion till lagförslaget syften.

Grundlagsutskottet anser därför att finansutskottet ska precisera myndighetsbegreppet så att det täcker in endast myndigheter som sköter registrerings-, tillstånds-, inspektions- eller övervakningsuppgifter i anslutning till näringsverksamhet, uppgifter i anslutning till finansiering av näringsverksamhet eller som annars också behandlar ärenden som gäller näringsverksamhet (såsom tullen, polisen och domstolarna) samt enheter i staten, kommuner och samkommuner som bedriver näringsverksamhet.

Organisationsanknuten person

Ett annat för lagens tillämpningsområde centralt begrepp i lagförslaget är "organisationsanknuten person". Enligt förslaget till 2 § 2 mom. avses med detta för det första en enskild näringsid-

kare som bedriver rörelse för vilken bokförings-skyldighet bestäms i bokföringslagen (1336/1997). Med organisationsanknuten person avses vidare en bolagsman i ett öppet bolag, en ansvarig bolagsman i ett kommanditbolag och en personmedlem i en europeisk ekonomisk intressegruppering. En organisationsperson är också den som är styrelsemedlem eller verkställande direktör i ett samfund eller i annan därmed jämförbar ställning samt den som faktiskt leder ett samfund eller en stiftelse eller en utländsk filial eller sköter dess förvaltning. Till denna del motsvarar definitionen den grupp av personer som definieras i 2 § i lagen om näringsförbud (1059/1985). En person ska betraktas som en organisationsanknuten person även om han eller hon har meddelats näringsförbud. En organisationsanknuten person är också den som ensam eller tillsammans med en familjemedlem äger minst 10 procent av kapitalet i en sammanslutning eller innehar motsvarande andel av röstetalet i sammanslutningen. Med familjemedlem avses i lagförslaget en person i rätt upp- eller nedstigande led, make, den andra parten i ett registrerat partnerskap eller en person som bor i samma hushåll.

Av de allmänna motiven till lagförslaget (s. 9) framgår klart att utredningsenhetens rätt att göra föreslagna utredningar begränsas till de organisationer och organisationsanknutna personer som avses i lagförslaget. Med hänsyn till detta är det inte helt oproblematiskt att utredningsenheten t.ex. med stöd av 4 § har rätt att trots sekretess för en fenomenutredning av myndigheterna på begäran få nödvändiga uppgifter om en *person* (här kursiverat) och en organisation. En persons status som organisationsanknuten person utreds med andra ord i något slag av förundersökning utan att det finns någon tröskel för rätten att begära uppgifter om denna person. På s. 16 i den allmänna motiveringen konstateras att uppgifter om personer som inte har någon ställning som organisationsanknutna i ett företag som är verksamt vid utredningstidpunkten ska bli förstörda som onödiga. Grundlagsutskottet anser att det av skäl som sammanhänger med skyddet av personuppgifter är nödvändigt att ta

in en bestämmelse i lagen om omedelbart förstörande av uppgifter av denna typ.

På motsvarande sätt är det tänkt att de fullgöranderapporter som avses i 5 § endast ska gälla organisationer och organisationsanknutna personer (s. 20). Ändå sägs det att i en begäran om en fullgöranderapport ska den organisation eller *person* som rapporten ska gälla specificeras och ändamålet med rapporten preciseras på ett sådant sätt att rapporten omfattar relevanta uppgifter. Också här görs med andra ord ett slags förundersökning som gäller en enskild, namngiven persons ställning i näringsverksamhet. I propositionsmotiven (s. 20) påpekas att om det konstateras att en person inte har några kopplingar till en organisation ska utarbetandet av fullgöranderapporten inte fortgå. Av de skäl som nämns ovan anser utskottet att det är nödvändigt att ta in en uttrycklig bestämmelse om detta i lagen. Det är också skäl att föreskriva om omedelbart förstörande av en sådan överlopsuppgift.

Eftersom de föreslagna bestämmelserna möjliggör insamling av uppgifter som inte behövs för utredningsenhetens syften anser grundlagsutskottet att finansutskottet bör överväga alternativet att som villkor för en fenomenutredning eller fullgöranderapport om en enskild person ställa att utgångspunkten ska vara att personen ska ha status av organisationsanknuten person på det sätt som avses i lagförslaget.

Fenomenutredning

Enligt 3 § 2 mom. i lagförslag 1 beskrivs i en fenomenutredning fenomen inom den grå ekonomin, bekämpningen av den grå ekonomin samt effekterna av dessa, utan att någon organisation eller organisationsanknuten person specificeras. I 4 § finns en uttömmande förteckning över vilka uppgifter som ska inhämtas för en fenomenutredning. Med tanke på skyddet för personuppgifter är det relevant att det i slutet av 3 § konstateras att varken organisationer eller organisationsanknutna personer specificeras. Enligt propositionsmotiven (s. 15) får uppgifter som inhämtats för en fenomenutredning inte användas i andra syften än de som nämns i 3 §, bortsett från undantaget enligt 5 § 3 mom. där det föreskrivs

om möjligheten att begära en fullgöranderapport utifrån en grupp som beskrivs i en fenomenutredning. Med tanke på skyddet för personuppgifter är det nödvändigt att ta in en uttrycklig bestämmelse om detta i lagen.

Fullgöranderapporter

De viktigaste bestämmelserna om fullgöranderapporter ingår i 5—7 § i lagförslag 1. Enligt 5 § 4 mom. ska utredningsenheten i en fullgöranderapport beskriva hurdan verksamhet och ekonomi en organisation eller en organisationsanknuten person samt en organisation eller organisationsanknuten person med direkt eller indirekt koppling till de förstnämnda har och hur de fullgör sina skyldigheter i anknytning till skatter, lagstadgade pensionsförsäkrings-, olycksfallsförsäkrings- och arbetslöshetsförsäkringsavgifter och avgifter som tullen tar ut. I 6 § finns en uttömmande förteckning över syftet med fullgöranderapporter.

Uppdraget att utarbeta fullgöranderapporter utvidgar inte myndighetens rätt till information eftersom utredningsenheten enligt 7 § i lagförslag 1 har rätt att trots sekretess av myndigheterna få de uppgifter som är nödvändiga för utarbetandet av den fullgöranderapport och som den myndighet som begär rapporten har rätt att få för det ändamål som uppges i begäran.

I syftesförteckningen i 6 § ingår dock uppgifter som det på annat ställe i lag kan finnas specialbestämmelser om när det gäller informationsbehandlingen. Som exempel kan nämnas Pensionsskyddscentralen i punkt 3) och dess övervakning av arbetspensionsförsäkringsskyldigheten. Genom grundlagsutskottets medverkan (jfr. GrUU 30/2005 rd, s. 4) har det intagits begränsande bestämmelser i 199 § i arbetspensionslagen (395/2006). För att undvika att specialregleringen av skyddet för personuppgifter vid informationsbehandling inte ska kringgåas finns det enligt grundlagsutskottet skäl att komplettera lagförslag 1 exempelvis med en bestämmelse enligt vilken utredningsenheten, om inte något annat sägs i den föreslagna lagen, när den utarbetar fullgöranderapporter ska följa de bestämmelser som den uppgiftslämnande myndigheten

själv är skyldig att tillämpa när den behandlar sådana uppgifter som den lämnar till utredningsenheten för dess uppdrag.

Övrigt

Handlingars och uppgifters offentlighet

Enligt hänvisningen i 13 § 1 mom. i lagförslag 1 tillämpas på handlingars och uppgifters offentlighet vad som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Konstaterandet kompletteras av paragrafens 2 mom. enligt vilken uppgifter som har erhållits för fenomenutredningar samt fullgöranderapporter och de uppgifter som har erhållits för dem är sekretessbelagda.

Enligt 14 § 1 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet är det i regel den myndighet som innehar handlingen som fattar beslut om att den ska lämnas ut. Enligt momentets sista mening fattas beslut om utlämnande av uppgifter ur en handling som har upprättats i samband med ett uppdrag som givits av en myndighet eller som har inkommit med anledning av ett uppdrag som utförs för en annan myndighets räkning hos den myndighet som givit uppdraget, om inte något annat följer av uppdraget.

Av det som sagts ovan framgår att en fullgöranderapport kan upprättas av utredningsenheten endast på begäran av en myndighet. Av propositionsmotiven (s. 14) framgår dessutom att utredningsenheten kan upprätta en fenomenutredning på eget initiativ eller på initiativ av en annan myndighet. För att handlingsoffentligheten inte ska inskränkas i förhållande till lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet måste lagförslagets 13 § 2 mom. av skäl som hänger samman med grundlagens 12 § 2 mom. kompletteras med en passus om att de nämnda uppgifterna är sekretessbelagda i utredningsenheten. Detta har även varit det ursprungliga syftet, vilket framgår av propositionsmotiven (s. 26).

Lagförslag 2

Utskottet har inga anmärkningar när det gäller lagförslag 2.

GrUU 38/2010 rd — RP 163/2010 rd

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig
lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 16 november 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Elisabeth Naucmér /sv
Ville Niinistö /gröna

Mikaela Nylander /sv
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Johannes Koskinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.