

Asia: VN/35626/2025

**Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle
verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n muuttamisesta annetun hallituksen
esityksen (HE 141/2025 vp) täydentämisestä**

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Verohallinto kannattaa esitystä. Esityksessä on otettu huomioon hallituksen esityksen 141/2025 Eduskuntakäsittelyssä Perustuslakivaliokunnan PevL 48/2025 vp lausunnossa esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomiot.

Vertailutietotarkastusta koskevien muutosten käsittelyssä on mediassa, hallituksen esityksestä annetuissa lausunnoissa ja esityksen Eduskuntakäsittelyssä esitetty huolia ja väitteitä Verohallinnon toimivallan tarpeettomasta laajentamisesta ja yksityisyyden suojan vaarantumisesta verovalvonnassa. Erityinen huoli on kohdistunut siihen, että esityksen on tulkittu sallivan laajan pääsyn henkilön yksityiselämää koskeviin tietoihin yksinomaan Verohallinnon tekemän oman harkinnan perusteella. Verohallinto ei näe perusteita näille väitteille.

Ehdotettu sääntely on hyvin tarkkarajainen ja esityksessä on asetettu nimenomaiset rajat vertailutietotarkastuksen käynnistämiseksi sekä vertailutietotarkastuksen tietopyyntöjen toteuttamiselle. Esityksestä esitetyissä väitteissä on sivuutettu perustuslain 81 §:n mukainen vaatimus verotuksen ja verovelvollisen oikeusturvan lainmukaisuudesta. Verohallinnon on aina perustettava verotusta ja verovalvontaa koskevat toimenpiteet lakiin eikä Verohallinto voi lain mukaisesti käsitellä sellaisia yksityisen taloudellista toimintaa koskevia tietoja, jotka eivät liity laissa nimenomaisesti säädettyyn verovelvoitteeseen. Verohallinnon ja muidenkin viranomaisten on noudatettava toiminnassaan tarkoin lakia.

Ehdotuksen mukainen vertailutietotarkastuksen menettely on rajattu täsmällisesti koskemaan vain sellaisia tilanteita, joissa Verohallinnon valvonnan kohteena on verotukseen liittyvät seikka, jonka valvomatta jättäminen aiheuttaa merkittävän riskin verotuloille tai vero-velvollisten

yhdenvertaisuuden toteuttamiselle. Verohallinnolla on toimivalta ja velvollisuus valvoa verovelvoitteiden noudattamista yleisesti sekä ratkaista verotusta koskevat asiat. Ehdotettu sääntely ei laajenna tätä toimivaltaa. Verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 26 §:n 5 momentin mukaisesti Verotus toimitetaan verovelvollisen ilmoituksen, sivulliselta tiedonantovelvolliselta 3 luvun säännösten nojalla saatujen tietojen ja asiassa saadun muun selvityksen perusteella. Käsiteltävien tietojen sisältö määräytyy aineellisten verosäännösten ja sivullisen yleistä tiedonantovelvollisuutta koskevien säännösten perusteella. Verohallinnon oikeus käsitellä sivulliselta saatuja tietoja verovalvonnassa on jo yleisen sääntelyn nojalla rajattu tietoihin, jotka koskevat tiettyä valvottavaa veroasiaa.

Ehdotuksen mukainen kynnys vertailutietotarkastuksen aloittamiseksi on korkea koska perusteena on, että verovelvoitteen valvomatta jättäminen muodostaa merkittävän riskin verotuloille tai verovelvollisen yhdenvertaiselle kohtelulle. Edellytyksenä on myös, että keino on viimesijainen suhteessa muihin tiedonantovelvoitteisiin nähden eli vertailutietotarkastusta ei voi käyttää niissä tilanteissa, joissa riski on valvottavissa säännönmukaisesti sivullisilta saatavilla tiedoilla. Verohallinnon on jokaisessa vertailutietotarkastuksessa voitava osoittaa, että laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Osoittaminen tarkoittaa myös, että perustelut on esitettävä aina silloin kun Verohallinto tekee tietopyynnön vertailutietotarkastuksen perusteella.

Ehdotetussa laissa määritellään myös perusteet vertailutietotarkastuksen perusteella tehtävälle tietopyynnölle. Pyyntömenettely tarkoittaa, että tiedonantovelvollinen voi aina arvioida pyynnön perusteet eikä Verohallinnolla ole suoraa pääsyä esimerkiksi pankin järjestelmiin. Tietopyynnön tekeminen on aina perustuttava käynnissä olevaan ja tarkasti rajattuun vertailutietotarkastukseen ja kohdistettava sellaisiin välttämättömiin tietoihin, joiden perusteella verotusta koskevan velvoitteen noudattaminen voidaan arvioida. Lisäksi laissa rajataan luonnolliseen henkilöön kohdistuvassa valvonnassa erikseen maksutilien tapahtumien käsittely vain tilanteisiin, joissa maksu tapahtuu rajat ylittävästi. Lakiin ehdotetut edellytykset ja rajaukset tarkoittavat, että vertailutietotarkastuksella ei voida käsitellä luonnollisen henkilön yksityiselämän piiriin kuuluvia maksutapahtumia, jos nämä tapahtumat eivät liity tulon hankkimiseen. Laissa on säädetty vielä erityinen rajausta näitä tilanteita varten, jossa valvotaan yrityksen verovelvoitteita ja nämä liittyvät esimerkiksi kuluttajan tekemiin ostotapahtumiin. Näissä tilanteissa pankin on poistettava luonnollisen henkilön tunnistetiedot.

Ehdotuksen mukainen menettely muodostaa erityisen verovalvonnan keinon, jolla Verohallinto voi valvoa merkittävän veroriskin tilanteissa verovelvollisuusaseman muodostumista, veronalaisen tulon määrää ja tähän tuloon kohdistuvien vähennysten oikeaa määrää sekä muun verovelvoitteen muodostumista ja siihen liittyvien tietojen oikeellisuutta. Valvonnan keinojen ja verotuksessa käsiteltävien tietojen rajaamisen lisääminen lain tasolla vaarantaa verotuksen yhdenmukaisuuden ja oikeudenmukaisuuden koska tällöin valvonta voidaan välttää esimerkiksi maksutileillä käyttämällä verotuksellisissa tapahtumissa rajauksen ulkopuolelle jääviä tilejä tai käyttämällä tilejä, joissa edunsaaja on häivytetty.

Verohallinto ei pidä perusteluina lain valmistelun aikana lausunnoissa ja julkisuudessa esitettyjä väitteitä siitä, että ehdotettujen säännösten perusteena on sallia Verohallinnolle laaja ja määrittelemätön pääsy luonnollisten henkilöiden maksutapahtumatietoihin. Laissa on täsmällisesti rajattu tietojen käsittely vain sellaisiin tietoihin, joiden käsittely on välttämätöntä verotusta koskevan velvoitteen valvomiseksi. Verotusta koskevat velvoitteet on perustuslain mukaisesti säädetty laissa täsmällisesti. Ehdotettu sääntely edellyttää suunnitelmallisuutta ja täsmällistä sekä rajoitettua tietopyyntöä. Tiedot antavalle pankille tai muulle taholle on esitettävä vertailutietotarkastuksen peruste ja perusteltu tietopyynnön rajaamiselle. Tietojen antamiseen veloitettu voi saattaa pyynnön oikaisulautakuntaan ja valituksella tuomioistuimeen silloin, kun vertailutietotarkastus ja tietopyyntö eivät täytä tiedonantovelvollisen käsityksen mukaan lain vaatimuksia.

Esityksellä on merkittävä vaikutus verotulojen kertymiseen. Verohallinto on esittänyt esityksen perusteeksi laskelmat niistä verotuloista, jotka jäävät kertymättä koska vertailutietotarkastusta koskeva lainsäädäntö on tulkinnanvaraista eikä Verohallinnolla ole mahdollista valvoa esityksessä kuvattuja verotuksellisia tapahtumia. Esityksen arvioidut vaikutukset ovat jonkin verran laskeneet nyt käsiteltävänä olevassa täydentävässä esityksessä. Silloin, jos oikeustila jää epäselväksi eikä vertailutietotarkastusta koskevaa sääntelyä täsmennetä kertautuvat verotulojen kertymää koskevat vaikutukset vuosittain ja tällä on iso vaikutus valtion ja kuntien taloudelle. Verohallinnolla ei ole muuta vaikuttavaa keinoja valvoa esityksessä kuvattuja laiminlyöntitilanteita.

Yksityiskohtaiset huomiot lakiesityksestä

Vertailutietotarkastuksen suhde verotarkastuksen

Verohallinto ehdottaa, että ehdotetun 21 §:n ensimmäistä virkettä täsmennetään ja poistetaan viittaus verotusmenettelystä annetun lain 14 §:n mukaiseen verotarkastukseen. Viittaus verotarkastukseen voitaisiin tehdä muuttamalla säännöksen otsikko esimerkiksi ”Vertailutietovalvonnaksi” ja poistamalla ensimmäisestä virkkeestä sana verotarkastus. Verohallinto ehdottaa lisäksi poistettavaksi sanan ”kerääminen”. Ehdotus ei muuttaisi ehdotetun lain sisältöä mutta selventäisi soveltamista ja menettelyä koska ehdotuksen mukainen menettely tarkoittaa käytännössä vaatimusta luovuttaa tiedot eikä menettelyssä ole kysymys verotarkastuksesta. Silloin, jos ehdotettujen säännösten otsikoiden muuttaminen ei ole mahdollista olisi myös riittävää poistaa virkkeestä viittaus verotarkastukseen ja tietojen keräämiseen esimerkiksi seuraavasti:

”Verohallinto voi toimittaa Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 §:n 1 momentissa Verohallinnon tehtäväksi säädetyn verovalvonnan suorittamiseksi vertailutietotarkastuksen, jossa vaaditaan luovuttamaan tietoja, joihin voidaan käyttää muun verovelvollisen verotuksessa.”

Säännöksen perusteluissa voitaisiin todeta, että ehdotettujen muutosten johdosta vertailutietotarkastuksen menettelystä ja tietopyynnöistä säädettäisiin 21 ja 21 a §:ssä eikä viittauksella verotarkastukseen ole enää säännöksen soveltamisessa merkitystä eikä Verohallinto voi soveltaa vertailutietotarkastuksessa verotusmenettelystä annetun lain 14 §:ssä ja

verotusmenettelyasetuksessa (763/1998) säädettyjä menettelyitä. Ehdotetut täsmennykset selventäisivät myös säännöksen soveltamista eikä jättäisi tulkinnanvaraisuutta tietojen luovuttamismenettelyn suhteen vaan tietojen luovuttaminen edellyttäisi aina tietopyyntöä ehdotetun 21 a §:n mukaisesti.

Tietopyynnön rajausta luonnollisten henkilöiden maksutapahtumiin

Esityksen mukaisesti vertailutietotarkastuksen tietopyyntö voi koskea vain rajat ylittäviä maksupalvelulain (290/2010) 8 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetun maksutilin maksutapahtumia silloin, kun valvonnan kohteena on luonnollisten henkilöiden verotusta koskevien velvoitteiden noudattaminen. Ehdotuksessa viitataan luonnollisten henkilöiden verotukseen mutta ehdotetussa säännöksessä ei ole tarkennettu tai selvennetty rajausta tämän tarkemmin. Ehdotettu sanamuoto rajaa maksutilintapahtumista pois sellaiset kotimaiset maksutapahtumat, jotka koskevat luonnollisen henkilön tulonmuodostusta ja elinkeinotoimintaa. Rajauksen johdosta vertailutietotarkastus voisi vaarantaa yhdenmukaisen valvonnan koska valvonnan kohdentuminen perustuisi siihen missä muodossa tulonhankkimistoimintaa harjoitetaan ja ulkopuolelle jäisi luonnollisen henkilön harjoittama toiminta.

Verohallinto ehdottaa säännökseen täsmennystä siten, että vertailutietotarkastus voisi kohdistua vain sellaisiin luonnollisen henkilön kotimaisiin maksutapahtumiin, jotka vertailutietotarkastuksessa voidaan tunnistaa luonnollisen henkilön tulonhankkimistoimintaan tai elinkeinotoimintaan liittyviksi. Kohdennus myös luonnollisen henkilön tulonhankkimistoimintaan tarkoittasi, että Verohallinto voisi pyytää maksutapahtumat, jotka liittyvät esimerkiksi ammatti- ja liiketoimintaan, ammattimaiseen vuokraus- ja sijoitustoimintaan, vedonlyöntiin, sosiaalisen median vaikuttajatoimintaan ja muuhun vastaavaan toimintaan, joista verovelvollisella on muistiinpano- tai kirjanpitovelvollisuus. Tulonhankkimiseen liittyvät maksutilin maksutapahtumat ovat verotuksessa välttämättömiä. Verotuksen ja verovalvonnan oikeellisuus ja verovelvollisten yhdenvertaisuus sekä valvonnan tasapuolinen kohdentaminen edellyttävät, ettei tulonhankkimiseen liittyvien maksutapahtumien käsittelyä ole rajattu vain sillä perusteella, että toimintaa harjoittaa luonnollinen henkilö. Yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen kannalta verotusta koskevien tapahtumien käsittelylle on oikeusperuste, eikä tulonhankkimistoimintaa koskevien tapahtumien käsittely aiheuta vaa-raa luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille. Laissa säädetyn rajoituksen muuttaminen tältä osin ei laajenna käsittelyä itsessään koska vertailutietojen käsittelyssä tulee edelleen täytyä vertailutietotarkastuksen toimittamista koskevan sääntelyn kaikki edellytykset. Tietojen luovuttaminen luonnollisen tulonhankkimistoiminnasta edellyttää, että pankki voi tunnistaa tällaiset maksutapahtumat. Verohallinnon käsityksen mukaisesti luotolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) sekä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä annetun lain (444/2017) 3 luvun mukaisesti pankin on tunnettava asiakkaan toiminta ja tunnistettava myös tulonhankkimiseen liittyvä toiminta. Silloin, jos valvonnan kohteena on luonnollisen henkilön verovelvoitteiden hoitaminen eikä vertailutietotarkastuksen tietopyyntöä voida kohdistaa tulonhankkimistoimintaan tai pankki ei tunnista maksutapahtumaa tulonhankkimiseen kuuluvaksi ei tietoja olisi mahdollista luovuttaa kotimaisista maksutapahtumista.

Pääjohtaja

Markku Heikura

Johtava asiantuntija Taito von Konow

Konow von Taito
Verohallinto