

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

Vaikka Suomen Asianajajilta ei ole erikseen pyydetty lausuntoa asiassa, sen perusoikeudellisten ja oikeusturvaan liittyvien näkökohtien vuoksi Suomen Asianajajat katsoo tarpeelliseksi antaa lausuntonsa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 141/2025) täydentämisestä.

Yhtenä Suomen Asianajajien sääntömääräisenä tehtävänä on seurata oikeuskehitystä maassamme ja lausuntoja antamalla sekä aloitteita tekemällä tarjota kokemuksensa yhteiskunnan käytettäväksi. Suomen Asianajajien oikeuspoliittisen työn lähtökohta on oikeusvaltion turvaaminen. Lausunnoissaan Suomen Asianajajat pyrkii painottamaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen, oikeusturvaan sekä oikeuden saavutettavuuteen, perus- ja ihmisoikeuksien sekä asianajajakunnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaamiseen liittyviä näkökulmia. Suomen Asianajajat esittää lausuntonaan seuraavaa.

Taustasyynä alkuperäisen hallituksen esityksen täydentämisen tarpeelle olivat perustuslakivaliokunnan esittämät varsin merkittävät huolet esitetyn sääntelymuutoksen sisältämistä perustuslaillisista ja tietosuojasääntelyyn liittyvistä ongelmista (PeVL 48/2025 vp – HE 141/2025 vp). Vastaavia huolia oli tuotu esiin jo kesälomakautteen osuneessa, varsin lyhyessä lausuntovaiheessa esimerkiksi Tietosuojavaltuutetun toimiston, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian, Elinkeinoelämän Keskusliiton, Finanssiala ry:n ja Suomen Asianajajien lausunnoissa.

Vaikka täydennetty luonnos hallituksen esitykseksi sisältääkin myönteisiä elementtejä pyrkimyksistä vastata esitettyyn huoleen, esityksen tarkempi tarkastelu kuitenkin osoittaa, etteivät täydennykset riitä poistamaan jo esitettyjä huolenaiheita.

Yleistä

Oikeusvaltion periaatteisiin kuuluu lainsäädännön selkeys, täsmällisyys ja ennakoitavuus – mutta myös se, että lainsäädäntö valmistellaan laadukkaasti. Yhteiskuntaluottamuksen näkökulmasta on tärkeää arvioida myös sitä, miltä asiat näyttävät, ja millaisten prosessien kautta ja mistä taustalähtökohdista käsin lainsäädäntöä on valmisteltu.

Suomen Asianajajat pitää ongelmallisena sitä, että verotusmenettelylain 21 §:n muuttamista koskevaa sääntelyä on valmisteltu ja täsmennyksiä siihen tehty tiiviissä yhteistyössä ainoastaan Verohallinnon kanssa, vaikka Verohallinnon oma toiminta vertailutietotarkastusten ja laajamittaisen henkilötietojen käsittelyn osalta on todettu lainvastaiseksi sekä korkeimman hallinto-oikeuden (KHO 2020:8) että tietosuojavaltuutetun päätöksiin (dnro 3681/186/21).

Verohallinnon vertailutietotarkastukset ovat jatkuvasti yleistyneet viime vuosien aikana osana tehostunutta verovalvontaa. Viimeksi 5.9.2025 Helsingin hallinto-oikeus antoi aihepiiriin liittyneen ratkaisun (5366/2025), jossa se katsoi, että verotuksen oikaisulautakunta oli tietosuoja-sääntelyyn liittyvillä perusteilla voinut kumota Verohallinnon vertailutietotarkastukseen liittyviä tietopyyntöjä koskevat päätökset. Verohallinnon tietopyyntöjen ei katsottu olleen EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa sekä Suomen tietosuojalaissa edellytetyllä tavalla oikeasuhtaisia eivätkä kaikki pyydetty tiedot olleet tarpeellisia vertailutietotarkastuksen tarkoituksen kannalta. Uusinkin hallinto-oikeuden päätös korostaa, että tietosujalainsäädännön vaatimukset tulee huomioida täysimääräisesti myös Verohallinnon toteuttamissa vertailutietotarkastuksissa.

Tässä suhteessa ei ole kysymys mistään uudesta tietosuoja-sääntelystä tai sen tiukentuneesta tulkinnasta tuomioistuimissa. Aihepiiriä, eli tietosuoja-sääntelyn asettamia rajoituksia, vertailutietotarkastusten toteuttamiselle, on käsitelty oikeuskirjallisuudessa jo vuonna 2018, jolloin uutta tietosuoja-asetusta oltiin vasta alkamassa soveltaa (Sivullisen tiedonantovelvollisuus verotusmenettelyssä ja henkilötietojen suoja, A. Isomaa – J. Lija, Defensor Legis 3/2018, s. 390 – 403). Oikeuskirjallisuudessa esitetyllä tavalla tietosuoja-asetus ei tässä suhteessa ollut tuomassa varsinaisia lisärajoituksia, vaan vastaavia rajoituksia massapyynnöille oli jo aiemmin voimassa olleen, EU:n henkilötietodirektiiviin pohjautuneen henkilötietolain perusteella. Oikeuskäytännön lisääntymisen taustasyynä on ennen muuta vertailutietotarkastuksen vielä aiempaa laajempi ja toistuvampi käyttö tietosuojaan liittyneistä ratkaisuista huolimatta.

Tätä taustaa vasten Suomen Asianajajat pitää valitettavana sitä, että perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä huolia esiin nostaneita tahoja, kuten Tietosuojavaltuutetun toimistoa tai Oikeusministeriötä ei ole otettu mukaan täydentävän esityksen valmisteluun, vaikka perustuslakivaliokunnan esiin tuomat huolenaiheet osuvat pääosin näiden viranomaisten vastuu- ja erityisosaamisalueille. On huolellisen lainvalmistelun ja siten oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta huolestuttavaa, jos valmisteluun osallistuu vain sen viranomainen, jonka toiveesta lakiin esitetään muutoksia.

Kyse ei myöskään ole sellaisen kiireellisen asian valmistelusta, joka perustelisi näiden tahojen jättämisen valmistelun ulkopuolelle. Päinvastoin, mahdollisuutta löyhentää sääntelyä erilaisten massaluovutusten mahdollistamiseksi (ja oletettavasti uudenlaisten analytiikkatyökalujen ja mahdollisesti tekoälynkin jatkoprosessoitavaksi) on syytä arvioida tarkkaan ja monipuolisesti, sillä ensimmäinen tämänkaltainen massaluovutukset salliva säännös voi helposti muodostua eräänlaiseksi "ennakkotapaukseksi" mahdollisille viranomaisten tuleville tiedontarpeille ja niiden lainmukaisuuden arvioinnille, ja pahimmassa tapauksessa jatkossa heikentää perusoikeuksien toteutumista viranomaisten tietopyyntöjen esittämisessä.

Todettakoon myös, että lainvalmistelun avoimuus ja sidosryhmien laaja kuuleminen vahvistavat lakiesitysten tietopohjaa ja siten myös niiden hyväksyttävyyttä. Samoin vaikutusarviointi on tärkeä vaihe lainvalmistelua. Esimerkiksi vaikutukset julkiseen talouteen, perus- ja ihmisoikeuksiin mutta myös liike-elämään on tunnistettava ja arvioitava huolellisesti. Kuten erityisesti Finanssiala ry:n lausunnosta täydennysesitykseen ilmenee, esityksen taustalla olevat vaikutustenarvioinnit vaikuttavat ilmeisen puutteellisilta, mikä entisestään heikentää lainvalmistelun luotettavuutta ja viimekädessä luottamusta julkiseen valtaan. Erityisen ongelmallisena näyttäytyy se, että vaikutustenarvioinnissa ei ole riittävällä tavalla huomioitu vaikutuksia yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan puhumattakaan vaikutuksista tiedonantovelvollisille. Kuten Finanssiala ry:n lausunnossa todetaan, ehdotetut muutokset edellyttävät merkittäviä IT-investointeja finanssisektorin toimijoille, mutta myös järjestelmätason erikoisajoja, jotka voivat olla riski tuotantoympäristöjen toiminnalle. Ehdotuksessa ei huomioida näitä investointeja ja riskejä, saati esitetä mitään korvauksia investoinneista. Tämä vaikuttaa ongelmalliselta sekä kohtuullisuuden että oikeasuhtaisuuden näkökulmista.

Laadukas lainvalmistelu on tärkeä osa oikeusvaltiota. Edellä mainituista ja seuraavassa tarkemmin kuvatuista syistä Suomen Asianajajat katsoo, että täydennetty esitys tulee palauttaa kokonaisuudessaan perusteelliseen ja laaja-alaiseen jatkovalmisteluun yhdessä alkuperäisen esityksen kanssa.

Perusoikeuksien toteutuminen ja tietosuojaan liittyvät huolet

Koska vertailutietotarkastukset kohdistuvat myös luonnollisten henkilöiden tietoihin, tiedot kattavat henkilötietoja, mukaan lukien pankkisalaisuuden alaisia tietoja, ja lakiesitys on merkityksellinen perusoikeutena turvatus yksityiselämän suojan kannalta. Tästä syystä mahdollisten rajoitusten säätämisen tulee täyttää välttämättömyyden vaatimus ja rajoitusten tulee muutoinkin olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia tavoiteltavaan hyväksytyyn päämäärään nähden. Poikkeuksista perusoikeuksiin on aina säädettävä riittävän tarkkarajaisella ja soveltamisalaltaan täsmällisellä lailla.

Täydentävässä ehdotuksessa on tarkennettu sääntelyä muodollisesti: vertailutietotarkastusten edellytykset on nyt kirjattu yksityiskohtaisemmin, säännöt on jaettu kahteen osaan (21 § ja uusi 21a

§) ja tietopyyntöihin on lisätty uusia perustelu- ja dokumentointivaatimuksia. Luonnollisten henkilöiden kotimaiset maksutapahtumat on myös suljettu vertailutietojen tarkastusten ulkopuolelle yksilöllisten verovelvollisuuksien valvonnassa.

Näistä parannuksista huolimatta Suomen Asianajajat katsoo, että sääntelyn perusrakenne on pysynyt ennallaan. Tältä osin Suomen Asianajajat viittaa erityisesti Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian, Finanssiala ry:n ja Elinkeinoelämän keskusliiton lausuntoihin.

Verohallinto säilyttää esimerkiksi laajan harkintavallan päättää, milloin tarkastukset ovat sallittuja, mikä on "taloudellisesti merkittävä riski" ja miten tietopyynnot rajataan. Täydennetty lakiluonnos sisältää myös epäselviä käsitteitä: Keskeiset termit, kuten "taloudellisesti merkittävä riski", "korkeariskinen ilmiö" ja "välttämättömyys", ovat avoimia käsitteitä, joiden konkreettisen sisällön määrittäminen on jätetty Verohallinnolle itselleen ilman esimerkiksi numeerisia kynnysarvoja tai konkreettisia riskiluokituksia. Nämä termit eivät Suomen Asianajajien näkemyksen mukaan täytä perustuslain vaatimuksia tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä.

Tulkinalle täysin avointen termien ja Verohallinnon laajan harkintavallan käyttö voi Suomen Asianajajien näkemyksen mukaan johtaa tarkastusten laajentumiseen rutiinivalvontaan. Tämä puolestaan todennäköisesti rikkoisi tietosuoja-asetuksen edellytystä selvästä laillisesta henkilötietojen käsittelyperusteesta, jota yleisen tietosuoja-asetuksen 6(3) artikla edellyttää. Suomen Asianajajien näkemyksen mukaan säännöksen sisältämien edellytysten (esimerkiksi käsiteltävien tietojen yksilöinti, käyttötarkoitussidonnaisuus ja oikeasuhtaisuuden vaatimus) samoin kuin tietosuoja-asetuksen 5(1) artiklan mukaisten tietosuojaperiaatteiden (muun muassa kohtuullisuus, tiedon minimointi ja käsittelyn rajoittaminen) toteutuminen, on hyvin puutteellisesti huomioitu lainsäädäntövalmistelussa.

Lisäksi Suomen Asianajajat huomauttaa, että myös tietojen luovuttaminen rekisteröidyltä toiselle, esimerkiksi tiedonantovelvolliselta (kuten pankki) toiselle rekisterinpitäjälle (Verohallinto) edellyttää tietosuoja-asetuksen 6(i) artiklan mukaista laillista käsittelyperustetta. Tältä osin on korostettava, että vaikka Verohallinnon tietopyyntö ei täyttäisi tietosuojasääntelyn vaatimuksia, vastaisi tietopyyntöön vastaava pankki itsenäisenä rekisterinpitäjänä oman luovutuksensa lainmukaisuudesta, ja tietosuojasääntelyä mahdollisesti rikkoessaan, voisi rangaistuksenaan joutua muun muassa mittavien hallinnollisten seuraamusmaksujen kohteeksi.

On kestäväntä luoda lainsäädäntöä, joka asettaa finanssisektorilla toimivat yritykset tilanteeseen, jossa toimijan pitää valita kahden kollisiossa olevan normin soveltamisen välillä, toisin sanoen yhtäältä verotusmenettelylain mukaisen tiedonantovelvollisuuden ja toisaalta tietosuojasääntelyyn perustuvan laillisen käsittelyperusteen ja muiden tietosuojaperiaatteiden noudattamisen välillä. Tällaiseen kollisioon johtavan normiston säätäminen ei ole oikeusvaltioperiaatteen ja laadukkaan lainsäädännön vaatimuksen mukainen.

Perusoikeuksien toteutuminen ja oikeusturvanäkökohdat

Perusoikeuksien yleisiin rajoittamisedellytyksiin sisältyy myös vaatimus oikeusturvasta, joka on kodifioitu perustuslain 21 §:ään ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Vaikka esitysluonnokseen on nyt ehdotettu lisäystä rekisteröidyn tiedonsaantioikeuden turvaamisesta, esitysluonnoksessa ei kuitenkaan edelleenkään ole ehdotettu tai tuotu esiin oikeusturvakeinoja siinä tapauksessa, että luonnollinen henkilö katsoo häneen tietojaan käsitellyn lainvastaisesti.

Suomen Asianajajat pitää jälkikäteisen oikeusturvan puuttumista varsin ongelmallisena, ja yhtyy tältä osin Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausuntoon. Kuten Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa todetaan, kun etukäteisvalvonta jää lakiehdotuksen mukaan ensi kädessä Verohallinnon oman harkinnan varaan, on ehdotetulta sääntelyltä vaadittavaa täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuuta syytä korostaa entisestään.

Suomen Asianajajat yhtyy myös Finanssiala ry:n näkemyksiin oikeussuojakeinojen merkityksestä. Finanssiala ry on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota hiljattaiseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuun *Ferrieri and Bonassisa v. Italy* of 08.01.2026 (Application nos. 40607/19 and 34583/20), jossa tuomioistuin vahvisti, että viranomaisten pääsy pankkien hallussa olevaan tietoon puuttuu oikeuteen nauttia 8 artiklan mukaista yksityiselämän kunnioitusta ja kiinnitti huomiota riittävien oikeussuojakeinojen olemassaoloon etenkin silloin, kun viranomaisilla on rajoittamaton harkintavalta verotarkastuksien toteuttamisen osalta. Tässä yhteydessä on todettava, että tiedonantovelvollisen kannalta on ongelmallista, jos rekisteröity pyytää tietosuojavaltuutettua tarkistamaan tietojen lainmukaisuuden ja asiassa ilmeneekin, että tietojen luovutuksessa on rikottu tietosuojasetusta. Tällöin esiin nousee myös kysymys siitä, mikä on tietoja Verohallinnolle luovuttaneen tahon eli tiedonantovelvollisen asema. Esimerkiksi esitutkintalainsäädännössä pakkokeinoilta edellytettävä ennakollinen valvonta mahdollistaisi laillisuusvalvonnan ja turvaisi tällaisessa tilanteessa kaikkien tahojen asemaa. Suomen Asianajajat katsoo, että tällaisen ennakollisen valvonnan mahdollisuutta tulisi selvittää osana asian jatkovalmistelua.

Uusimäki Cecilia
Suomen Asianajajat