

Asia: VN/1205/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n lausuntoa otsikkoasiassa. Lausuntonamme esitämme kunnioittavasti seuraavan.

Kasvuriihen kirjauksen mukaan Verohallinnon vertailutietotarkastuksia koskevaa sääntelyä kehitetään siten, että täsmennetään tietosuojan vertailutietotarkastukselle asettamia vaatimuksia sekä säädetään Verohallinnolle kuuluvien henkilötietojen käsittelyyn liittyvien suojatoimenpiteiden toteuttamisesta. Sääntelymuutosten takia vertailutietotarkastusten arvioidaan tehostuvan siten, että verotulot kasvaisivat arviolta 100 miljoonaa euroa.

Esitysluonnoksen tavoite harmaan talouden torjunnasta on kannatettava. Sen sijaan esityksen toteuttamistapa on ongelmallinen sekä

- EU:n tietosuojasetuksen että
- perustuslain takaaman yksityisyyden suojan näkökulmasta.

EU:n tietosuojasetuksen edellyttämän oikeasuhtaisuuden toteutumisen näkökulmasta on olennaista, että vertailutietotarkastusta varten kerättävät tiedot rajataan ja kohdistetaan vain sellaisiin tietoihin, jotka ovat verovalvonnassa tarpeellisia. Esityksessä on kuitenkin vain ylimalkaisesti perusteltu sitä, että miten ehdotettu massadatakäsittely olisi millään tasolla oikeasuhtaista tietosuojasetuksen edellyttämällä tavalla. Esityksen perusteella yksittäistapausrvio oikeasuhtaisuudesta vaikuttaa jäävän Verohallinnon oman harkinnan varaan eikä tiedonantovelvollisille jätetä mahdollisuutta arvioida ja varmistua tietojen käsittelyn laillisuudesta

tietoja luovutettaessa. Ehdotettu säännös ei ole aiempaa tarkkarajaisempi, vaan pikemminkin laajempi ja epämääräisempi.

Esitysluonnoksen mukaan siinä on huomioitu tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain vaatimukset ja tietojen käsittelyn olevan rajattu perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännön edellyttämällä tavalla täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Tämä ei pidä paikkaansa, koska esitys mahdollistaa Verohallinnolle oikeuden vastaanottaa ja käsitellä myös sellaisia tietoja, jotka eivät ole sen lakisääteisten tehtävien toteuttamisen näkökulmasta välttämättömiä, mikä ei ole tarkkarajaista, täsmällistä eikä oikeasuhtaista eikä siten täytä tietosuojasääntelyn edellytyksiä.

EK kiinnittää lisäksi huomiota esitysluonnoksen Verohallinnon resursseille ja osaamiselle asettamiin erityisvaatimuksiin ja koulutustarpeisiin.

Ottaen huomioon esityksen ilmeisen ristiriidan tietosuoja-asetuksen kanssa, EK katsoo, että esitys tulisi jättää antamatta tai ohjata perusteelliseen jatkovalmisteluun ja perustuslakivaliokunnan käsittelyyn.

Esitys ei täytä pakottavan tietosuojasääntelyn edellytyksiä

Kuten esitysluonnoksessa tuodaan esille, vertailutietotarkastuksiin liittyy merkittäviä tietopyyntöjen laajuuteen ja tietosuojaan liittyviä ongelmia. Syy tähän on kuitenkin toinen, kun mitä esitysluonnos antaa ymmärtää.

Vertailutietotarkastukset ovat sinänsä tietosuojasääntelyn mukaisia menettelyitä. Sen sijaan Verohallinnon toteuttamat laajat, täsmentämättömät ja vuosittaiset vertailutietotarkastukset eivät ole täyttäneet tietosuojasääntelyn vaatimuksia. Sekä korkein hallinto-oikeus että tietosuojavaaltuutettu ovat katsoneet, että Verohallinnon tulisi muuttaa vertailutietotarkastusten toteutusta ja varmistua, että tietojen kerääminen on oikeasuhtaista ja rajoittuu verotuksessa merkityksellisiin tietoihin. Tietopyynnöt tulee kohdistaa ja rajata ainoastaan verotuksessa perustellusti tarpeellisiin tietoihin. Tiedonantovelvollisen ei tulisi joutua käsittelemään sellaisia tietoja, joita ei tarvita verotuksessa.

Esitysluonnos antaa korkeimman hallinto-oikeuden ja tietosuojavaaltuutetun linjauksista ja niistä tehtävistä johtopäätöksistä virheellisen kuvan. Esitysluonnoksen mukaan oikeustilaan liittyy "epävarmuuksia", jotka johtuvat muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden ja tietosuojavaaltuutetun toimiston viimeaikaisista tietosuojatulkinnoista, vaikka kysymys on siitä, että Verohallinto ei ole huomionnut voimassa olevan lainsäädännön asettamia velvoitteita, saati

oikeuskäytännössä esitettyjä linjauksia. Esitysluonnoksen tarkoituksena lieneekin halu ohittaa tämä linjaukset ja mahdollistaa tietosuoja-asetuksen edellytysten kiertäminen. Tietosuoja-asetus kuitenkin on pakottavaa lainsäädäntöä, jota ei voida ohittaa kansallisella sääntelyllä. Esitysluonnoksen mukaisilla muutoksilla ei voida ohittaa tietopyynnöiltä edellytettävää oikeasuhtaisuutta, välttämättömyyttä ja muita tietosuoja-asetuksen edellytyksiä ja siten mahdollistaa esitysluonnoksen mukaista, määrittelemättömän massadatan luovuttamista.

Vertailutietotarkastuksella kerättävien tietojen tulee olla olennaisia kyseessä olevan asian selvittämiseksi sekä rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Olennaista on lisäksi, että vertailutietotarkastus kohdistetaan asianmukaisen harkinnan jälkeen vain sellaisiin tietoihin, jotka ovat keskeisiä ja ratkaisevia kulloisenkin valvottavan veroriskin ja sen verotuksellisen käsittelyn oikeellisuuden arvioinnin kannalta. Tarpeellisuusharkinta tehdään riittävän huolellisesti ja vakavasti ja harkinta tehdään objektiivisin perustein. Tämä tarkoittaa sitä, että veroviranomaisella on selvä yleinen käsitys asiakirjan tarpeellisuudesta mutta tähän tarpeellisuuteen liittyy sellainen epävarmuus, jota ei ennakolta voida asiaa selvitetessä odottaa.

Esitysluonnoksen mukaan Verohallinto voisi jatkossa suorittaa vertailutietotarkastuksia ilman, että tietopyynnöissä yksilöidään tarkastuksen kohteena olevia henkilöitä tai yhteisöjä. Tämä mahdollistaisi massadata-aineiston käsittelyn, jossa Verohallinto itse määritteli, mikä tieto on "verovalvonnan kannalta tarpeellista". Tällainen sääntely on ristiriidassa pakottavan tietosuoja-sääntelyn ja perustuslain kanssa. Säännösluonnos ei ole aiempaa säännöstä tarkkarajaisempi, vaan pikemminkin laajempi ja epämääräisempi. Se mahdollistaa Verohallinnolle hyvin laajat tietopyynnot tarkemmin niiden käyttötarkoitusta avaamatta. Esitysluonnoksessa ei ole perusteltu riittävällä tasolla, miksi tietosuoja-asetuksen periaatteista voidaan poiketa. Esitysluonnoksessa ei myöskään punnita riittävästi esitettyjen perusoikeuspoikkeamien vaikutuksia rekisteröityihin tai rekisterinpitäjään tietojen luovuttajana.

Vaikka esityksessä viitataan tarpeellisuuteen, on lakimuutoksen tarkoituksena nimenomaisesti käsitellä massadata-aineistoa yksilöimättä henkilöitä, joista tietoja pyydetään. Verohallinnon tulee edelleen rajata aiempien linjausten mukaisesti tietopyyntönsä siten, että tietojen kerääminen on oikeasuhtaista ja rajoittuu verotuksessa tarpeellisiin tietoihin. Nyt esitettyä tarpeetonta henkilötietojen luovutusta ja käsittelyä, joka kattaa selkeästi myös suuria määriä tarpeettomia tietoja, ei voida pitää tietosuoja-asetuksen ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perusteltavana tavoiteltuun päämäärään nähden.

Riskit ja kustannukset kohdistuvat tiedonantovelvollisiin, vaikka Verohallinnon tietopyyntö olisi tietosuoja-sääntelyn vastainen

EK kiinnittää huomiota myös esitysluonnoksesta aiheutuviin riskeihin ja kustannuksiin vertailutietotarkastuksien kohteille.

Vertailutietotarkastuksen kohde ei voi luottaa siihen, että Verohallinnon tekemä tietopyyntö on asianmukainen, koska rekisterinpitäjällä on aina vastuu antamastaan tiedosta, vaikka pyytäjänä olisikin Verohallinto. Tätä korostaa edelleen se, että rekisterinpitäjälle voidaan määrätä sanktio tietosuojalainsäädännön rikkomisesta, mutta Verohallinnolle ei. Sellaisten Verohallinnon tietopyyntöjen, jotka koskevat kokonaista rekisteriä, ei pääsääntöisesti voida katsoa täyttävän oikeasuhteisuuden vaatimusta.

Tiedonantovelvollisia ei myöskään tule asettaa asemaan, jossa niiden tulee tehdä päätös kahden lain noudattamatta jättämisen välillä: verotusmenettelylain ja tietosuoja-asetuksen. Lisäksi laajat tietopyynnot johtavat merkittäviin lisäkustannuksiin vertailutarkastusten kohteille. Tietopyyntöjen määrä tulisi todennäköisesti lisääntymään merkittävästi uuden sääntelyn myötä. Jos tällaiset laajat tietopyynnot päätetään sallia, niistä syntyvistä kustannuksista ja tietojen tuottamisesta Verohallinnolle tulisi suorittaa korvausta. Oikeusministeriö selvittää parhaillaan tietosuoja-asetuksen seuraamusmaksujen soveltamista myös julkissektorille vallitsevan epätasapainon korjaamiseksi (ks. oikeusministeriön arviomuistio viranomaisia koskevista seuraamuksista tietosuojalainsäädännön rikkomisesta (VN/26120/2023)).

Tuottoarvio on epäuskottava

Esitysluonnoksessa mainittu 100 miljoonan euron verotuottoarvio on ylimitoitettu ja epäuskottava. Realistinen arvio lienee pikemminkin noin 10 miljoonan euron suuruusluokassa. Esimerkiksi harmaan talouden laskennallista vähenemistä tai valvonnan epäsuoria, laskennallisia hyötyjä ei voida pitää konkreettisesti kerättävissä olevina erinä. Osa näistä epäsuorista hyödyistä lienee saavutettavissa jo nykyisin kerättävien tietojen perustella. Harmaan talouden torjunta on tärkeää, mutta harmaan talouden toimijoiden heikon maksukyvyn vuoksi se harvoin tuottaa merkittäviä verotuloja.

EK yhtyy lisäksi Finanssiala ry:n asiassa esittämiin huomioihin.

Kunnioittavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Sami Pakarinen

Isomaa Anita
Elinkeinoelämän keskusliitto EK