

Asia: VN/1193/2025

**Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään:**

Viite:

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö, VN/1193/2025

Asia:

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Harmaan talouden selvitysyksikön toimiala laajennettaisiin myös muussa kuin organisaatiohenkilöasemassa olevien luonnollisten henkilöiden toimintaan. Selvitysyksikkö voisi jatkossa laatia ilmiöselvityksiä harmaan talouden ilmiöistä liittyen kaikkien luonnollisten henkilöiden toimintaan sekä laatia velvoitteidenhoitoselvityksiä myös sellaisista luonnollisista henkilöistä, joilla ei ole kytkentöjä organisaatioihin asemansa tai omistustensa perusteella.

Velvoitteidenhoitoselvitysten osalta ehdotetaan, että jatkossa niitä voitaisiin laatia viranomaisten lisäksi myös hankintalainsäädännössä määritellyille hankintayksiköinä toimiville julkisoikeudellisille laitoksille. Ilmiöselvitystä varten kerätyn tiedon käyttöalaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että tietoja voitaisiin käyttää useammassa kuin yhdessä ilmiöselvityksessä. Lisäksi ehdotetaan, että tietoja voitaisiin säilyttää selvitystietojärjestelmässä nykyistä pidempään.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että esitutkintaviranomaiset voisivat jatkossa pyytää velvoitteidenhoitoselvitystä myös rikosten paljastamista varten. Lisäksi ehdotetaan, että esitutkintaviranomaisten velvoitteidenhoitoselvityksen pyytämistä rajaavat vaatimukset rikoksen enimmäisrangaistuksesta sekä tapahtumisesta organisaation toiminnassa taikka organisaatiota hyväksi käyttäen, poistettaisiin.

Keskityn tässä lausunnossa pääasiassa hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn vaikutuksiin yksityisyyden suojaan ja tietosuojaan.

## Yksityisyyden suoja

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että Harmaan talouden selvitysyksikkö voisi jatkossa käsitellä laajemmin luonnollisten henkilöiden henkilötietoja. Muutos merkitsisi nähdäkseni sitä, että huomattavasti nykyistä suuremman ihmisjoukon tietoja käsiteltäisiin ja sitä, että käsiteltävien tietojen määrä kasvaisi merkittävästi. Suurten tietomassojen käsittelyyn liittyy monenlaisia riskejä, mukaan lukien tietosuojaja tietoturvariskit.

Nyt tarkasteltavan hallituksen esitysluonnoksen kohdalla on otettava huomioon, että käsiteltävänä olisi myös runsaasti arkaluonteisia taikka tietosuojasetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietojoukkoja. Koska tietomassa kasvaisi, tarkoittaisi se yhdistettynä tietojen luonteeseen sitä, että henkilöistä ja heidän yksityiselämästään piirtyisi yhä tarkempi ja yksityiskohtaisempi kuva. Näin merkittävä henkilötietojen käsittely tarkoittaa lähtökohtaisesti huomattavaa perustuslain 10 §:ssä säädettyjen yksityisyysoikeuksien rajoittamista ja ehdotusta on tarkasteltava siltä kannalta, täyttääkö se riittävällä tavalla perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Tässä tapauksessa tärkeimmiksi rajoitusedellytyksiksi nousevat rajoituksen välttämättömyys, täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä oikeusturvakeinot.

Hallituksen esitysluonnoksen luvussa 9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys arvioidaan ehdotetun sääntelyn vaikutuksia yksityisyyden suojaan. Perusoikeuden rajoituksen välttämättömyyden osalta hallituksen esitys jättää toivomisen varaa. Perusteluista käy kyllä ilmi, että hallituksen esityksellä ehdotetulla tietojen käsittelyllä voisi olla myönteisiä vaikutuksia harmaan talouden selvittelyssä, mutta välttämättömyyttä ei perustella. Hallituksen esitystä tulee täydentää.

Velvoitteidenhoitoselvityksillä on nähdäkseni varsin suoraa vaikutusta yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Selvitysten laajentaminen luonnollisiin henkilöihin on siten merkittävä laajennus. Tältä osin esitysluonnoksen perustelut ovat jossain määrin vähättelevät. Esimerkiksi säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 30 todetaan, että ”velvoitteidenhoitoselvityksiä laadittaisiin myös jatkossa ainoastaan selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n 1 momentissa määritettyihin käyttötarkoituksiin”. Näitä käyttötarkoituksia on kuitenkin kyseisen sääntelyn perusteella 38 kappaletta, joten perusteluiden ”ainoastaan” kattaa koko joukon tilanteita ulottuen lähes kaikille

yhteiskunnan alueille. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi esimerkiksi se, miksi yksityishenkilöiden velvoitteidenhoitoselvityksiä tulisi tehdä esimerkiksi lannoitelain 12 §:ssä tarkoitettua talouden toimijan luotettavuuden selvittämistä varten taikka valtionavustuslain perusteella organisaation toimintaa varten annettavan rahoituksen myöntämistä ja valvontaa varten. Myös tältä osin yksityisyyden suojaa koskevan rajoituksen välttämättömyys tulee perustella. Koska velvoitteidenhoitoselvityksiä laadittaisiin niin kovin moniin ja hyvin erilaisiin tarkoituksiin, voidaan katsoa, ettei ehdotettu sääntely myöskään olisi kovin tarkkarajaista.

Hallituksen esityksessä tulisi myös arvioida tarkasti sitä, miten lain 6 §:n 1 momentissa määritellyt käyttötarkoitukset käytännössä rajoittaisivat velvoitteidenhoitoselvitysten tekemistä yksityishenkilöistä. Arvioisiko Harmaan talouden selvitysyksikkö yksityishenkilöiden kohdalla lainkaan sitä, onko välttämätöntä tai edes tarpeellista tehdä yksityishenkilöstä velvoitteidenhoitoselvitystä kaikista niistä tarkoituksista, joita lain 6 §:n 1 momentissa ilman mitään välttämättömyys tai edes tarpeellisuuskriteeriä mahdollistaa?

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu muutos velvoitteidenhoitoselvityksiin on merkittävä siksikin, ettei nykyisen rajoittavan lainsäädännön tilalle ehdoteta mitään uutta rajoitusta. Ehdotetun säännöksen perustella vaikuttaa siltä, että velvoitteidenhoitoselvitys voitaisiin tehdä kenestä tahansa, ilman että lakiin kirjattaisiin minkäänlaista kynnystä tai kriteeriä. Ilmeisesti selvitys voitaisiin tehdä myös esimerkiksi alaikäisistä, mikä ei liene tarkoitus. Sääntelyn rajaamista tulee jatkovalmistelussa harkita vakavasti.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 30 myös, että ”vaatimus velvoitteidenhoitoselvityksen sisältämälle taloudellisen tiedon kokonaiskuvalle täten rajoittaisi velvoitteidenhoitoselvityksen käyttöalaa ja velvoitteidenhoitoselvityspyyntöjen määrää.” Perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, miten rajoitus käytännössä toimisi. Olisiko Harmaan talouden selvitysyksiköllä mahdollisuus kieltäytyä viranomaisen pyytämän velvoitteidenhoitoselvityksen tekemisestä pelkästään sillä perusteella, ettei Harmaan talouden selvitysyksikkö katso viranomaisen tarvitsevan kokonaiskuvaa?

#### Harmaan talouden määritelmän muutos

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvä ehdotus muuttaa harmaan talouden määritelmää herättää myös kysymyksiä. Uusi määritelmä olisi sellainen, josta olisi poistettu maininta organisaatioista. Harmaalla taloudella tarkoitettaisiin ”toimintaa, josta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään verojen, lakisääteisten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen taikka tullin perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi.” Määritelmä tuntuisi kattavan kaikenlaisen luonnollisen henkilön ”toiminnan”, sillä määritelmään ei enää sisältyisi viittausta siihen, että toiminnan tulisi olla taloudellista tai liittyä elinkeinotoimintaan.

Hallituksen esitysluonnoksessa tämän muutoksen säännöskohtaisessa perusteluissa sivulla 32 viitataan Harmaa talous ja talousrikollisuus –sivustolle. Siellä harmaan talouden määritelmä tuntuisi olevan selvästi suppeampi kuin nyt ehdotettava säännösmuotoilu. Siten herää kysymys, onko ehdotetulla sääntelyllä tosiaan tarkoitus ulottaa harmaan talouden määritelmä koskemaan kaikenlaista henkilön toimintaa, myös sellaista, joka on puhtaasti kotitalouteen tai yksityiselämään liittyvää.

Harmaan talouden määritelmä on ehdotettavassa lainsäädännössä sidottu Harmaan talouden selvitysyksikön toimivaltaan ja myös henkilöistä kerättävien tietojen laajuuteen ja keräystarkoitukseen. Nähdäkseni ehdotettu harmaan talouden määritelmä on laaja ja jossain määrin epäselvä.

## Tietosuoja

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy varsin perusteellinen arvio ehdotusten yhteensopivuudesta tietosuojasääntelyn kanssa.

Kuten oikeusministeriö lausunnossaan toteaa, henkilötietojen käsittely lisääntyisi ja laajentuisi ehdotuksen myötä huomattavasti ja hallituksen esityksessä on arvioitava vielä henkilötietojen käsittelyyn liittyviä suojatoimia. Velvoitteidenhoitoselvitysten osalta oikeusministeriö toteaa, että esityksessä arvioidaan tietojen minimointiperiaatteen suhdetta ehdotettuun sääntelyyn asianmukaisesti. Koska esityksessä ehdotetaan henkilötietojen käsittelyn huomattavaa laajentamista, ministeriö katsoo, että esityksessä on perusteltua arvioida tarkemmin velvoitteidenhoitoselvitysten osalta keskeisten muidenkin tietosuojaperiaatteiden suhdetta ehdotettuun sääntelyyn. Yhdyn tähän näkemykseen.

Velvoitteidenhoitoselvitysten osalta hallituksen esityksessä jää auki, onko ehdotettu henkilötietojen käsittely sellaista, että se kuuluu tietosuoja-asetuksen 22 artiklan soveltamisalaan. Asiaa käsitellään luvussa 4.1.7 Ehdotusten EU-oikeudellinen arviointi sivuilla 21-22. Arviointi on kuitenkin jossain määrin ylimalkainen. Oletettavasti kyse on kuitenkin profiloinnista, mutta onko myös automaattisesta päätöksenteosta? Hallituksen esitysluonnoksessa katsotaan, että toiminta ei olisi automaattista päätöksentekoa. Huomionarvoista tässä yhteydessä on EUT:n ratkaisukäytäntö, jossa automaattisen päätöksenteon määritelmää on tulkittu varsin laajasti (ks. esim. C-634/21 Schufa Holding sekä C-203/22 Dun & Bradstreet Austria). Tuomioistuin on katsonut muun muassa, että luottotietopalveluja tarjoavan yrityksen toteuttama todennäköisyysarvon, joka perustuu henkilön kykyä täyttää maksusitoumukset tulevaisuudessa koskeviin kyseisen henkilön henkilötietoihin, automatisoitua määrittämistä on pidettävä automatisoituna yksittäispäätöksenä silloin, kun kyseisestä todennäköisyysarvosta riippuu olennaisesti se, perustaako, täyttääkö tai päättääkö tämän todennäköisyysarvon tiedoksi saanut kolmas osapuoli sopimussuhteen tämän henkilön kanssa (C-634/21 Schufa Holding). Siten ratkaisevaa ei lähtökohtaisesti ole se, tekeekö Harmaan talouden selvitysyksikkö päätöstä itse asiassa, kuten hallituksen esitysluonnoksessa annetaan ymmärtää.

Kiinnitän lisäksi huomiota oikeusministeriönkin lausunnossa esille nostettuun huoleen tietosuojavaltuutetun resurssien riittämisestä. Tietosuojavaltuutetulle on vastikään säädetty ja ollaan juuri säättämässä runsaasti uusia, erityisesti EU-oikeudesta juontuvia toimivaltuuksia. Nyt ehdotetulla lainsäädännöllä olisi se vaikutus, että tietosuojavaltuutetun työmäärä kasvaisi jälleen. Hallituksen tulee huolehtia siitä, että tietosuojavaltuutetulla on riittävät mahdollisuudet hoitaa kaikki tehtävänsä, sillä muutoin tietosuojavaltuutettu ei voi tosiasiasa toimia sellaisena oikeusturvakeena, jollaisena se esitysluonnoksessa esitetään.

## Oikeusturva ja rekisteröidyn oikeudet

Hallituksen esityksessä ei käy selkeästi ilmi, mitä oikeusturvakeinoja yksityishenkilöillä olisi käytettävissään. Tätä on jatkovalmistelussa vielä tarkennettava.

Tietosuoja sääntely lähtee siitä, että rekisteröidyn oikeudet tulee turvata. Hallituksen esityksessä todetaan, että yksityishenkilöiden kohdalla oikeudet olisivat samat kuin ennenkin. Niistä säädetään nykyisen lain 12 §:ssä. Sen mukaan tarkastusoikeus (tietosuoja-asetuksen 15 artikla) olisi joissakin tilanteissa rajattu (henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 42 §:ssä, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 51 §:ssä, henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 36 §:ssä tarkoitetut tiedot). Tosiasia taitaa kuitenkin olla se, että myös moni muu tietosuoja-asetuksen takaama oikeus on sekä näissä tilanteissa, että kenties yleisestikin nyt ehdotetun lainsäädännön yhteydessä, poissuljettu. Miten olisi esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa säädetyn vastustamisoikeuden laita? Hallituksen esityksessä on selkeästi ja seikkaperäisesti ilmoitettava, mitä oikeuksia yksityishenkilöillä tosiasiasa olisi käytettävissään ja mitä ei.

## Tietojen säilytysaika

Kuten oikeusministeriön lausunnossa käy ilmi, tietojen säilytystä koskevaa sääntelyä tulee vielä harkita. Ehdotetun 10 §:n 2 momentin mukaan ”Selvitystietojärjestelmään tallennetut velvoitteidenhoitoselvityksen laatimiseksi hankitut tiedot on poistettava, jos ne eivät ole tarpeen kyseisen selvityksen laatimiseksi.” Ehdotetun 10 §:n 2 momentin suhdetta tietosuojaan yleislainsäädäntöön ei ole esitysluonnoksessa arvioitu. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan henkilötietoja on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojen käsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten (säilytyksen rajoittamisen periaate). Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 39 kohdan mukaan henkilötietojen olisi oltava riittäviä ja olennaisia ja rajoituttava siihen, mikä on välttämätöntä niiden käsittelyn tarkoitusten kannalta. Tämä edellyttää erityisesti sitä, että henkilötietojen säilytysaika on mahdollisimman lyhyt.

Nähdäkseni ehdotetun 10 §:n 3 momentin yhdenmukaisuus tietosuojasääntelyn kanssa on niin ikään kyseenalaista. Pykälässä säädettäisiin, että ”Selvitystietojärjestelmään tallennettu valmis ilmiö- ja velvoitteidenhoitoselvitys on poistettava viiden vuoden kuluttua selvityksen valmistumisesta, jollei selvityksen edelleen säilyttäminen ole 1 §:ssä säädetyn tehtävän suorittamiseksi välttämätöntä. Selvityksen edelleen säilyttämisen välttämättömyys tutkitaan viimeistään kolmen vuoden kuluttua edellisestä tarkastamisesta. Tietojen uudelleen tarkastamisesta tehdään merkintä.” Ehdotettua sääntelyä on tarkasteltava perustuslakivaliokunnan arkaluonteisten tietojen säilytysaikoja koskevan lausuntokäytännön valossa.

Kaiken kaikkiaan tietosuojan – mukaan lukien rekisteröidyn oikeudet ja tietojen säilyttäminen – kannalta hallituksen esitysluonnos jättää toivomisen varaa. Luonnoksen luvussa 9.2 Ehdotetut lakimuutokset yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta sivulla 46 todetaankin nähdäkseni hieman optimistisesti että ”Tietosuoja-asetuksen säännökset erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelystä sekä perustuslakivaliokunnan tulkinnat riskiperusteisesta lähestymistavasta henkilötietojen käsittelyssä puoltavat yksityiskohtaista ja tarkkarajaista sääntelyä. Ehdotettujen lakimuutosten katsotaan olevan linjassa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön ja tietosuoja-asetukseen nähden ja yhdessä selvitysyksiköstä annetun lain nykyisen sääntelyn kanssa kokonaisuutena turvaavan rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen.” Yllä esitetyin tavoin ehdotetut säännökset eivät ole täysin tarkkarajaisia, eikä rekisteröidyn oikeuksien turvaaminen käy ilmi luonnoksesta.

## Tietojen luovutukset

2. lain 19 §, joka koskee tietojen antamista syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille, luovuttamista ei ole sidottu välttämättömyyteen perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla. Sääntelyn tarkentamista tulee harkita (ks. esim. PeVL 5/2025 vp).

## Yhteenveto

Hallituksen esitysluonnos tarkoittaisi merkittävää puuttumista yksityisyyden suojaan ja tietosuojaan. Luonnoksessa ei perustella sääntelyn välttämättömyyttä taikka oikeusturvakeinojen riittävyttä. Lisäksi ehdotettu sääntely ei kaikilta osin ole täsmällistä ja tarkkarajaista. Hallituksen esitystä on jatkovalmistelussa täydennettävä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo

Lindroos-Hovinheimo Susanna  
Oikeuskanslerinvirasto