

6.10.2021

Luukkonen Lauri  
Wennberg Satu

Verohallinto

VH/4058/00.01.00/2021

Verohallinnon ohjeluonnos: Vertailutietotarkastukset

## Uuden ohjeistuksen antamista tulee lykätä

Finanssiala ry (FA) kiittää mahdollisuudesta lausua Verohallinnon ohjeluonnoksesta vertailutietotarkastuksia koskien.

FA huomauttaa, että ohjeluonnoksen lausuntokierroksen ajankohta on epätarkoituksenmukainen. Vertailutietotarkastuksiin liittyy tietosuojan kannalta useita seikkoja, joihin on hyvä saada tietosuojavaltuutetun näkemys. Erityisesti kyse on siitä, kuinka tietosuojasääntely vaikuttaa nykymuotoisiin tietopyyntöihin. Tietosuojasääntelyn kannalta oikeustila on ollut erityisen epäselvä siitä lähtien, kun korkein hallinto-oikeus antoi ratkaisun KHO:2020:8. Tietosuojavaltuutettu on kiinnittänyt huomiota Verohallinnon tiedonsaantioikeutta määrittävän sääntelyn epätarkkuuteen jo kun kyseiseen KHO-ratkaisuun johtanut asia oli käsiteltävänä tietosuojavaltuutetun toimistossa vuonna 2012. Tuolloin tietosuojavaltuutettu totesi, että voimassa olleen lainsäädännön tila ei vaikuttaisi vastaavan sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, jota perustus- ja hallintolakivaliokunta ovat lausuntokäytännössään edellyttäneet henkilötietojen suojaa koskevalta sääntelyltä.

**Ensisijaisesti FA esittääkin, että ohjeen julkaisua tulee lykätä, kunnes tietosuojavaltuutettu on ottanut kantaa nykymuotoisiin vertailutietotarkastuksiin ja näiden tietosuojakysymyksiin. Mikäli tietosuojavaltuutetun kannat vaikuttavat Verohallinnon käytäntöihin, tulee tämä huomioida ohjeistuksessa ja ohjeistuksesta tulee käynnistää uusi lausuntokierros.**

Muilta osin lausuntonamme esitämme seuraavaa:

### Erityisesti tietosuojasta

Yleisenä huomiona vaikuttaisi siltä, että luonnoksen pääasiallinen tarkoitus on perustella Verohallinnon mahdollisimman laaja tiedonsaantioikeus eikä ohjeessa juurikaan selosteta esim. tiedonsaantioikeuden rajoituksia.

Ohjeessa olisikin syytä käydä läpi kattavammin verohallinnon tiedonsaantioikeuden rajoituksia, ja läpikäydä esimerkiksi se, että lainsäädäntö ei mahdollista tietojen pyytämistä sivulliselta massaluovutuksena sitä tarkoitusta varten, että Verohallinto voisi etsiä aineistosta uusia verovalvonnan kohteita sekä muita sitä kiinnostavia ilmiöitä. Käsityksemme on, että verovalvonnan kohde tulee aina olla määriteltynä etukäteen, ja laki (erityisesti VML 21 §) mahdollistaa sellaisten rajattujen tietopyyntöjen esittämisen, joilla voidaan kerätä tietoja yksittäisistä tunnistetuista riskikohteista (kuten riskialttiista yksittäisistä toimialoista). Toisaalta lainkohta ei mahdollista tietojen massaluonteista keräämistä ilman tunnistettua riskialuetta tai kokonaan muissa tarkoituksissa. Esimerkiksi ohjeluonnoksen kappaleessa 1.3 käytetään termiä ilmiö, ja ohjetta tulisikin täsmentää tältä osin: **Käsityksemme mukaan VML 21 § tai sen perustelut eivät mahdollista tulkintaa, jossa tarkastus tehtäisiin, jotta löydettäisiin uusia ilmiöitä. Tämä tulisikin selvästi mainita ohjeessa.**

Muutoin esitämme seuraavat yksityiskohtaisemmat huomiot:

- **Osio 1.3:** Osiossa käsitellään vertailutietotarkastusten toistettavuutta. Tarkastusten toistuvuuden osalta FA huomauttaa, että jo HE 122/2010:ssä on todettu, että *"Vertailutietotarkastuksen voidaan kuitenkin katsoa olevan osapuolille vuosi-ilmoitusmenettelyä hallinnollisesti kevyempi vaihtoehto. Se voidaan kohdentaa ja rajata täsmällisemmin, eikä tietoja ole toimitettava vuosittain."* Tämä, **ettei tarkastuksia ole tarkoitettu vuosittaisiksi, tulisikin selvästi todeta Verohallinnon ohjeistuksessa.** FA myös esittää, että olisi selkeämpää, jos GDPR:n vaatimus tietopyyntöjen satunnaisuudesta käsiteltäisiin samassa toistuvuutta käsittelevässä osiossa. Nyt satunnaisuus-aspekti on lyhyesti mainittu osiossa 2.1 ja asiaa tarkemmin perustelematta on todettu satunnaisuuden vaatimuksen täyttyvän.
- **Osio 2.3:** Osiossa todetaan seuraavaa *"Verohallinnon vertailutietotarkastuksen kohteena olevalle tiedonantovelvolliselle osoittamassa kirjallisessa tietopyynnössä esitetään perustelut tarkastettavan aineiston esittämiseksi ja niiden tarpeellisuudelle verovalvonnassa. Käsiteltävien henkilötietojen määrittelyssä ja käyttötarkoituksen täsmentämisessä yhdessä tiedonantovelvollisen kanssa varmistetaan pyynnön kohdentuminen nimenomaan verotuksessa tarpeellisiin tietoihin ja vältetään pyynnön muotoutuminen liian laajaksi."* FA huomauttaa, että kappaleen virkkeissä vaikuttaa olevan ristiriitaa. Vastaavasti osiossa 1.2 todetaan, että *"Verohallinto ratkaisee vertailutietotarkastuksen laajuuden etukäteen tehdyn kartoituksen ja vertailutietotarkastuksella ilmenneiden seikkojen perusteella. Käytännössä vertailutietotarkastuksilla pyydetään siten esittämään tarkastettavaksi vain se aineisto, joka on kulloinkin tarpeen tietyn tai tiettyjen veroriskien valvonnassa."* Vastaavaa ristiriitaa on myös osion 2.3. tekstissä suhteessa lauseisiin tässä kappaleessa; Lähtökohtana kuitenkin on, että tietopyynnot perustuvat Verohallinnon omaan ratkaisuun.
- **Osio 4.2 "Tarkastettavan aineiston esittäminen "- Osiossa todetaan, että "Erityisesti laajempia tietomääriä käsittävissä tilanteissa sovitaan käytännössä usein niin, että tarkastuskohteena oleva taho itse kerää tarvittavat ja täsmällisesti määritellyt tiedot ja esittää ne Verohallinnolle tarkastettavaksi. Vertailutietotarkastuksen kohteena oleva rekisterinpitäjä voi tällöin huomioida myös tietosuoja sääntelyn sille asettamat vaatimukset ja rajata tarkastettavaksi esitettävät tiedot tietopyynnön mukaisesti vain vertailutietotarkastuksen toteuttamisessa tarvittaviin tietoihin."** FA huomauttaa, että kuten Verohallinto toteaa kappaleessa 2.3, verovalvontaa ei voida ulkoistaa ulkopuolisille tahoille. Tässä mielessä rekisterinpitäjä / tiedonantovelvollinen ei voi verifioida tietopyynnön sisältöä. Oletuksena on, että Verohallinto pyytää ne tiedot, jotka ovat tarpeen verovalvontaa varten, ja on tässä mielessä rajannut tietopyynnön näihin tietoihin. Lähtökohtaisesti tiedonantovelvollinen ei voi tietää, mihin viranomaisiin tietoja haluaa, eikä verovalvontaa voida ulkoistaa muutoinkaan tälle rekisterinpitäjälle / tietojenantajalle.
- **Osio 3.1, Sivullisen salassapitovelvollisuus vertailutietotarkastuksella kerätyistä tiedoista -kappale.** Kyseistä kappaletta olisi hyödyllistä täsmentää avaamalla sivullisen salassapitovelvollisuus yksityiskohtaisesti. FA esittää, että olisi hyvä käydä läpi mihin kaikkeen tämä salassapitovelvollisuus vertailutarkastusprosessissa kohdistuu sekä myös salassapitovelvollisuuden ajallinen kesto. Näin velvollisuus voitaisiin konkretisoida paremmin. Lisäksi FA huomauttaa, että vertailutietotarkastuksia luottolaitoksissa koskeva vanha ohje ([Vertailutietotarkastukset luottolaitoksissa - vero.fi](#)) käsittelee sivullisen salassapitovelvollisuutta koskevassa kohdassa myös luottolaitoksen asiakkaan tarkastuspyynnön toteuttamista / sen osalta tietojensaantioikeuden rajoittamista. Tähän

6.10.2021

Luukkonen Lauri  
Wennberg Satu

teemaan liittyvää Verohallinnon näkemystä ei ole otettu kommentoitavaksi tulleeeseen ohjeluonnokseen. Kyse on tarkastusten kannalta olennaisesta asiasta, joten FA esittää, että tätä tulisi myös käsitellä ohjeessa. FA:n näkemyksen mukaan tietoja luovuttavan tahon tulee rajata vertailutietotarkastuksiin liittyvät asiakaskohtaiset tiedot asiakkaiden tarkastuspyyntöjen ulkopuolelle.

#### Muita lisäsehdotuksia ja huomioita ohjeen eri kohtiin:

- **Osio 1.2:** Tässä olisi syytä käsitellä itse pykälän lisäksi myös yleisiä hallinnon oikeusperiaatteita, ja niistä erityisesti suhteellisuusperiaatetta. FA esittää, että ohjeistukseen lisättäisiin tältä osin maininta siitä, että tarkastusten tulisi olla oikeassa suhteessa niistä koituvaan työmäärään sekä kustannuksiin.
- **Osio 1.4:** Osiossa on oikeuskäytännöstä selostettu KHO:n ratkaisu ts. KHO 2020:8. Osiossa olisi syytä ainakin mainita myös ratkaisu KHO [2019:40](#), jossa linjattiin, mitä materiaalia tarkastuksessa voidaan esittää.
- **Ohjeluonnoksen osiosta 4.2.** ja muualtakin ohjeluonnoksesta puuttuu kuvaus säännöksistä, joissa sanotaan, mitä aineistoa tarkastuksissa tulee esittää tarkastettavaksi. Tämä on verotarkastusten, joita myös vertailutietotarkastukset ovat, osalta säännelty VML 14 §:ssä ja verotusmenettelyasetuksen 3 §:ssä. FA näkee, että nämä tulisi mainita, sekä käydä läpi, mitä niiden pohjalta Verohallinnon käsityksen mukaan tulee esittää tarkastettavaksi vertailutietotarkastuksissa. Erityisesti olisi hyvä käydä läpi myös edellä mainittua ratkaisua KHO 2019:40 ja siitä ilmeneviä oikeusperiaatteita.
- **Osiossa 3.1** olisi syytä selventää, että erityisesti luottolaitokset voivat salassapitosäännösten estämättä ilmoittaa esimerkiksi vuosittain Verohallinnolle luovutettujen asiakastietojen kokonaismäärät ja muut tilastotiedot. Tämä on tärkeää erityisesti luottolaitosten vastuullisuusraportoinnin yhteydessä.

FINANSSIALA RY

Hannu Ijäs