

13.3.2026

VN/35626/2025
VN/35626/2025-OM-10

Valtiovarainministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen HE 141/2025 vp täydentämisestä

Yleistä

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen HE 141/2025 vp täydentämisestä. Oikeusministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Alkuperäisen 9.10.2025 annetun hallituksen esityksen HE 141/2025 vp tarkoituksena oli saattaa Verohallinnon vertailutietotarkastuksia koskeva säännös yleisen tietosuojalainsäädännön mukaiseksi. Säännös on annettu ennen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus) voimaantuloa eikä sääntelyä ole ajantasaistettu asetuksen soveltamiseen liittyvien kansallisten lainsäädäntömuutosten yhteydessä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta antoi hallituksen esityksestä lausunnon (PeVL 48/2025 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sääntelyn täsmentämisestä, vertailutietotarkastuksen tekemisen perusteiden sääntelystä, vertailutietotarkastuksen käytön viimesijaisuudesta, tietojen keräämisen laajuudesta ja tarkastusten toistuvuudesta, oikeusturvasta sekä tarpeesta saattaa valtiovarainvaliokunnan mietintöluonnos perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Oikeusministeriö pitää hyvänä sitä, että säännösehdotusten tarkoituksena on saattaa voimassa oleva lainsäädäntö EU:n tietosuojasääntelyn ja henkilötietojen käsittelyä koskevien valtiosääntöoikeudellisten edellytysten mukaiseksi. Oikeusministeriö on lausunut alkuperäisestä hallituksen esityksestä yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan liittyvien seikkojen osalta valtiovarainministeriölle esityksen valmistelun aikana sekä eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle esityksen eduskuntakäsittelyn aikana. Esitystä on täydennetty ja täsmennetty perustuslakivaliokunnan lausunnon huomioimiseksi, ja muutokset ovat kattaneet myös oikeusministeriön alkuperäisestä esityksestä esittämiä huomioita. Oikeusministeriö on tarkastellut täydentävää esitystä henkilötietojen suojan ja tiedonsaantioikeuksien näkökulmasta ja kiinnittää edelleen huomiota esitettävän

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

tiedonsaantioikeuden muotoiluun ja oikeasuhtaisuuteen sekä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisten erityisten henkilötietoryhmien käsittelyä koskeviin edellytyksiin.

Tiedonsaantioikeuden oikeasuhtaisuus

Alkuperäisen hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu esitettävää sääntelyä salassa pidettävien arkaluonteisten tietojen luovuttamista koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa ja tunnistettu asianmukaisesti, että sääntelyn oikeasuhtaisuusarvion kannalta keskeistä on tiedonsaantioikeuden kohteena oleva salassa pidettäviä (esim. pankkisalaisuus) arkaluonteinen tietosisältö. Vertailutietotarkastuksen yhteydessä voidaan käsitellä luonnollisen henkilön tilitapahtumatietoja, joiden perustuslakivaliokunta on katsonut rinnastuvan yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin. (PeVL 48/2018 vp) Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tuotu esiin, yksittäinen maksutapahtuma voi näin paljastaa myös yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Lausuttavana olevassa täydentävässä esitysluonnoksen 21 §:n 1 momentissa vertailutietotarkastuksen suorittamisen edellytykseksi esitetään säännöstä, jonka mukaan vertailutietotarkastuksen on kohdistuttava sellaisen verotusta koskevan velvoitteen noudattamisen valvontaan, jonka laiminlyönti muodostaa taloudellisesti merkittävän riskin verotulojen lainmukaiselle kertymiselle tai merkittävän riskin verovelvollisten yhdenvertaisuuden toteutumiselle. Lisäksi edellytysten mukaan vertailutietotarkastus voitaisiin toimittaa, jos se on välttämätöntä verovalvonnan suorittamiseksi sen takia, että Verohallinto ei voi saada valvontaa varten tietoja sivulliselta muiden tässä laissa säädettyjen tiedonantovelvoitteiden perusteella. Lisäksi täydentävään esitykseen on sisällytetty säännökset vertailutietotarkastuksen toistuvaa suorittamista koskevista edellytyksistä.

Oikeusministeriö katsoo, että sääntelyä on täsmennetty ja selvennetty merkittävästi nyt lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa. Huomioiden kuitenkin sen, että vertailutietotarkastus kohdistuisi salassa pidettäviin valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisiin tietoihin, vaikuttaisi säännös jäävän kokonaisuutena edelleen väljäksi. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vertailutietotarkastuksen suorittamisen edellytyksiin sisältyvät ilmaukset ”taloudellisesti merkittävä riski verotulojen lainmukaiselle kertymiselle” sekä ”merkittävän riski verovelvollisten yhdenvertaisuuden toteutumiselle” jättäisivät Verohallinnolle laajan liikkumavaran vertailutietotarkastuksen suorittamiseen liittyvässä harkinnassa.

Esityksen 21 §:n 3 momentissa säädettäisiin siitä, että Verohallinto ei saa luovuttaa vertailutietotarkastuksella saatua aineistoa sellaisenaan edelleen. Alkuperäisen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on asianmukaisesti tuotu esiin, että Verohallinto voi luovuttaa verotusta koskevia tietoja muuta tarkoitusta kuin verotusta varten silloin, kun oikeudesta tietojen saamiseen säädetään laissa nimenomaisesti. Lisäksi on tuotu esiin, että verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 10 §:n mukaan Verohallinto saa käyttää ja käsitellä tiettyä verotusasiaa varten saamia ja laatimia verotustietoja muidenkin Verohallinnosta annetun lain 2 §:n mukaisten tehtävien suorittamiseksi henkilötietojen suojaa ja asiakirjojen salassapitoa koskevien säännösten estämättä.

Oikeusministeriö katsoo vastaavasti kuin alkuperäiseen esitykseen antamissaan lausunnoissa esityksen perusteella jäävän epäselväksi, mitä olisivat ne käytännön tilanteet, jotka säännöksellä on tarkoitus poissulkea. Jotta edellytys voisi toimia yksityiselämän suojaan kohdistuvan rajoituksen oikeasuhtaisuutta lisäävänä tekijänä, olisi sillä oltava käytännön merkitystä. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että alkuperäiseen esitykseen antamassaan lausunnossaan perustuslakivaliokunta korosti henkilötietojen käsittelyyn sovellettavien suojatoimien osalta, että lakiehdotuksen suojatoimia koskevien säännösten tulisi olla konkreettisia ja muuhun sovellettavaan sääntelyyn nähden erityisiä (PeVL 48/2025 vp, 21 kohta). Vaikka kyseistä säännöstä ei ole määritelty esitysluonnoksessa henkilötietojen käsittelyyn sovellettavaksi suojatoimeksi, olisi kyseessä suojatoimia vastaavasti sääntelyn oikeasuhtaisuuden varmistamiseen liittyvä säännös. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että ilmaisu sellaisenaan voisi mahdollisesti aiheuttaa tulkintahaasteita, sillä sen merkitys jää täsmennyttömäksi.

Esityksen 21 §:n 4 momentissa olisi säädetty Verohallinnon oikeudesta käsitellä vertailutietotarkastuksella yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä, jos tällaisia tietoja välillisesti ilmenee pyydyistä tiedoista ja tietojen käsittely on välttämätöntä verovalvonnessa. Lisäksi säännöksen mukaan vertailutietotarkastusta ei saisi toimittaa siinä tarkoituksessa, että kerättäisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja tai että muodostettaisiin kokonaiskuva henkilön yksityiselämästä.

Oikeusministeriö toteaa, että vastaavankaltaiset erityisten henkilötietoryhmien käsittelyä koskevat säännökset eivät ole täysin tavattomia voimassa olevassa lainsäädännössä. Lisäksi säännöksen tarkoitusta voidaan pitää kannatettavana, sillä sen tarkoituksena olisi rajata erityisten

henkilötietoryhmien käsittelyä. Oikeusministeriö kuitenkin katsoo, että yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklaa koskevan viittauksen sijasta tietojen saantiin oikeuttava säännös olisi kuitenkin pyrittävä muotoilemaan esimerkiksi tietojen käyttötarkoituksen ja käsiteltävien tietojen osalta riittävän täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi, jotta sen soveltaminen johtaisi oikeasuhtaisiin tietopyyntöihin ja jotta sen nojalla voitaisiin käsitellä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön asettamin reunaehdoin valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia tietoja, kuten yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä.

Esitettävän säännöksen osalta olisi myös huomioitava, että erityisten henkilötietoryhmien käsittelyn lähtökohtana on kyseisten tietojen käsittelykielto, joista voidaan poiketa tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaisilla poikkeusperusteilla. Kun tällaisesta poikkeuksesta säädetään kansallisessa lainsäädännössä, tulee tällaisten arkaluonteisten tietojen käsittely rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 48/2025 vp 9 kohta, PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40). Lisäksi olisi huomioitava, että ehdotettu sääntely koskisi myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisten erityisten henkilötietojen lisäksi muita valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia tietoja.

Vaikka sääntelyä on merkittävästi selvennetty täydentävässä esityksessä, sääntelyä olisi perusteltua edelleen selkeyttää lisäämällä siihen vakiintuneeseen tiedonsaantioikeuden muotoon muotoiltu säännös, joka täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaiset salassa pidettävien arkaluonteisten tietojen luovuttamista koskevat edellytykset.

Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Verohallinnon tiedonsaantioikeus kohdistuisi salassa pidettäviin tietoihin, kuten pankkisalaisuuden alaisiin tietoihin, mutta säännöksestä ei nimenomaisesti ilmenee sen salassapitovelvollisuuden murtava vaikutus. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitettävässä sääntelyssä olisi säädetty vertailutietotarkastuksen suorittamisen edellytyksistä (21 §) sekä vertailutietotarkastuksen yhteydessä esitettävän tietopyynnön sisällöstä (21 a §), mutta sääntely ei kattaisi säännöstä, jossa olisi selkeästi määriteltä varsinaisen tiedonsaantioikeuden edellytykset. Esitetyssä sääntelyssä edellytykset muodostuvat näiden kahden säännöksen pohjalta ja kokonaisuus jää näin jossain määrin vaikeasti tulkittavaksi.

Esitettävän 21 a §:n mukaan Verohallinto voisi esittää sivulliselle vaatimuksen tietojen luovuttamisesta siten, että vaatimuksessa ei yksilöidä kaikkia niitä henkilöitä, kuolinpesiä, yhteisöitä, yhtymiä tai yhteisöjä, joita vertailutietotarkastuksella käsitellään. Edellä mainittuun liittyen alkuperäisen esityksen perusteluissa todetaan, että valvonnan tarkoituksena on selvittää, onko valvottava verovelvollinen ilmoittanut tiedot oikein Verohallinnolle ja valvonnan luonteeseen siten kuuluu, että kaikki vertailutietotarkastuksella kerätty tieto ei johda verotustoimenpiteisiin. Alkuperäisen esityksen perusteluiden mukaan vertailutietotarkastuksissa pyritään tietoja käsittelemällä ja seulomalla valvomaan verovelvoitteiden täyttämistä tietyllä riskialueella, eikä tietojen käsittelyä voida etukäteen rajata henkilötasolla. Perusteluiden mukaan tietojen rajaamisella ja kohdentamisella turvataan kuitenkin se, että vertailutietotarkastuksella kerättävät tiedot ovat olennaisia kyseessä olevan valvottavan veroriskin arvioimiseksi.

Oikeusministeriöllä ei ole huomauttamista edellä viitatuista perusteluihin sisältyvästä arviosta. Oikeusministeriö katsoo perusteluita vastaavasti, että pyydettyjen tietojen asianmukaisella rajaamisella varmistetaan se, että käsiteltävät tiedot rajautuvat käsittelyn tarkoituksen kannalta välttämättömään. Siksi esitettävä säännös, jonka mukaan tietopyynnössä ei ole tarpeen yksilöidä kaikkia tietopyynnön kohteena olevia tahoja, ei vaikuttaisi tarpeellista siinä tapauksessa, jos Verohallinnon tiedonsaantioikeus ja vertailutietotarkastukseen liittyvä henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely on muotoiltu riittävän täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi siinä määriteltävän tietojen käyttötarkoituksen ja käsiteltävän tietosisällön osalta.

Käsittelyyn sovellettavat suojatoimet

Kuten oikeusministeriö on jo aiemmin tuonut esiin, säilytysaikaa koskevia säännöksiä on vakiintuneesti sovellettu yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamina suojatoimina ja pitää hyvänä, että esityksessä esitetään tietojen säilytysajasta säättämistä. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että mahdollisia käsittelyyn sovellettavia suojatoimia voi sisältyä jo voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tältä osin olisi huomioitava, että esityksen mukaan Verohallinnon vertailutietotarkastuksilla saamat yksittäistä tunnistettavissa olevaa verovelvollista koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain nojalla.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Silja Kantonen

VN/35626/2025-OM-10

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: