

LUONNOS 30.6.2025

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä muutettaisiin verotusmenettelystä annettua lakia siten, että Verohallinto voisi jatkossa kerätä vertailutietotarkastusta varten tietoja tarpeellisessa laajuudessa tietosuojasääntelyn henkilötietojen käsittelylle asettamien vaatimusten puitteissa.

Esitys on osa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmassa määriteltyjä harmaan talouden vastaisia toimia, joilla turvattaisiin harmaata taloutta ja talousrikollisuutta torjuvien viranomaisten toimintaedellytyksiä. Tietosuojasääntelystä seuranneet rajoitukset vertailutietotarkastusten toimittamiseen aiheuttavat arviolta 100 miljoonan euron vuosittaisen verovajeen. Esityksen tavoitteena on paikata tämä verovaje turvaamalla Verohallinnon tiedonsaanti ja tällä tavoin edistää harmaan talouden torjuntaa. Riittävällä tietopohjalla varmistettaisiin verotulojen lisäksi myös verotuksen yhdenmukaisuus ja verovelvollisten tasapuolinen kohtelu.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Vertailutietotarkastusta koskeva lainsäädäntö ja ohjeet	5
2.2 Menettely vertailutietotarkastuksessa	7
2.2.1 Vertailutietotarkastuksen kohdevalinta	7
2.2.2 Tarkastettavan aineiston sisältö, tarkastuksen toistettavuus ja ajallinen ulottuvuus ..	7
2.2.3 Vertailutietotarkastuksen vaiheet	8
2.2.4 Esimerkki tietopyynnöstä.....	9
2.3 Tietosuojasääntelyn merkitys vertailutietotarkastuksessa.....	10
2.4 Vertailutietotarkastukseen liittyvä oikeuskäytäntö ja tietosuojavaltuutetun päätös ...	13
2.4.1 Korkein hallinto-oikeus.....	13
2.4.2 Euroopan unionin tuomioistuin.....	14
2.4.3 Tietosuojavaltuutettu.....	14
2.5 Verohallinnon kansainvälinen tietojenvaihto.....	16
2.6 Nykytilan arviointi	18
3 Tavoitteet	19
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	20
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	20
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	20
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset julkiseen talouteen	20
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	21
4.2.3 Vaikutukset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan	22
4.2.4 Vaikutukset vertailutietotarkastuksen kohteena oleville tiedonantovelvollisille	26
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	26
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	26
5.1.1 Nykytilassa toimiminen	26
5.1.2 Uudet tiedonantovelvollisuudet luottolaitoksille rajat ylittäviin suorituksiin	27
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	28
5.2.1 Ruotsi	28
5.2.2 Latvia	29
5.2.3 Tanska	29
5.2.4 Norja.....	30
6 Lausuntopalaute.....	30
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	30
8 Voimaantulo	35
9 Suhde muihin esityksiin.....	35
9.1 Suhde talousarvioesitykseen	35
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	35
LAKIEHDOTUS	42
Laki verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n muuttamisesta.....	42
VALITSE KOHDE.....	44

VALITSE KOHDE.....	44
Laki verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n muuttamisesta.....	44

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Vertailutietotarkastusta koskevan sääntelyn muutosehdotukset perustuvat pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman kirjaukseen, jonka mukaan hallitus jatkaa työtä veronkierron ja harmaan talouden torjumiseksi.¹ Budjettiriihessä 3.9.2024 hallitus päätti, että osana harmaan talouden toimenpideohjelmaa valmistellaan tarvittavat lainsäädäntömuutokset tietojensaannin turvaamisesta finanssilaitoksiin kohdistuvilla vertailutietotarkastuksilla. Verohallinnon tiedonsaanti on turvattava siten, että Verohallinnolla on riittävä tietopohja verotuksen toimittamisessa ja verovalvonnassa. Riittävällä tietopohjalla varmistetaan verotulojen lisäksi myös verotuksen yhdenmukaisuus ja verovelvollisten tasapuolinen kohtelu.² Puoliväliriihessä 23.4.2025 hallitus päätti, että Verohallinnon vertailutietotarkastuksia koskevaa sääntelyä kehitetään siten, että täsmennetään tietosuojan vertailutietotarkastukselle asettamia vaatimuksia sekä säädetään Verohallinnolle kuuluvien henkilötietojen käsittelyyn liittyvien suojatoimenpiteiden toteuttamisesta.³

Ehdotettujen lainsäädäntömuutosten taustalla on valtioneuvoston 19.12.2024 hyväksymä periaatepäätös harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi 2024–2027 ja harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmaksi 2024–2027 (toimenpideohjelma). Siihen sisältyy harmaata taloutta ja talousrikollisuutta torjuvien viranomaisten toimintaedellytyksiä turvaava hanke 3.2 Verohallinnon tietojensaannin turvaamisesta. Hankkeen mukaan Verohallinnon tietojensaanti on turvattava siten, että Verohallinnolla on riittävä tietopohja verotuksen toimittamisessa ja verovalvonnassa. Tällä hetkellä Verohallinnolla ei ole mahdollisuutta valvoa tehokkaasti rajat ylittävää taloudellista toimintaa. Taloudellinen ja lainsäädännöllinen toimintaympäristö sekä tietosuojasääntelyn kansalliset tulkinnat ovat muuttuneet, eikä nykysääntely enää riittävästi takaa verotuksessa tarpeellisten tietojen saamista. Haasteet koskevat ensisijaisesti finanssilaitosten vertailutietotarkastuksia. Riittävällä tietopohjalla varmistetaan verotulot.⁴

Toimenpideohjelmassa mainittu lainsäädännöllinen toimintaympäristö sekä tietosuojasääntelyn kansalliset tulkinnat liittyvät EU:ssa viime vuosina annettuun tietosuojasääntelyyn. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta, jäljempänä *yleinen tietosuoja-asetus* tai *tietosuoja-asetus*, alettiin soveltaa 25.5.2018. Yleinen tietosuoja-asetus on soveltamisalallaan sellaisenaan henkilötietojen käsittelyssä velvoittavaa lainsäädäntöä. Kansallinen, tietosuoja-asetusta täydentävä, tietosuojalaki (1050/2018) on tullut voimaan vuoden 2019 alussa. Verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995), jäljempänä *verotusmenettelylaki*, oleva säännös vertailutietotarkastuksesta sekä siihen vuoden 2011 alussa voimaan tullut luottolaitoksia koskeva muutos on säädetty ennen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain voimaantuloa.

¹ Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, s. 15. [Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023.](#)

² Pääministeri Petteri Orpon hallituksen budjettiriihen 3.9.2024 pöytäkirjamerkintä, s. 4.

³ Valtioneuvoston tiedote 23.4.2025: Orpon hallitus: Riihipäätökset vahvistavat Suomen kilpailukykyä ja turvallisuutta.

⁴ Lisätietoja: Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma 2024–2027, s. 11–12.

Vertailutietotarkastusta koskevaa säännöstä ei ole muutettu tietosuojaa koskevien lainsäädäntömuutosten yhteydessä. Tietosuojasääntelystä seuraavat vaatimukset ja periaatteet henkilötietojen käsittelyssä on kuitenkin otettava huomioon vertailutietotarkastusta toimitettaessa.

Korkein hallinto-oikeus ja tietosuojavaltuutettu ovat arvioineet päätöksissään tietosuojasääntelyn vaikutuksia vertailutietotarkastuksilla kerättävien henkilötietojen alaan. Päätöksissä on katsottu, että nykysääntelyyn perustuvat Verohallinnon vertailutietotarkastuksissa esittämät tietopyynnot eivät olleet yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia. Lisäksi tietosuojavaltuutettu on päätöksessään kiinnittänyt huomiota siihen, että vertailutietotarkastusta koskeva verotusmenettelylain säännös ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana.⁵ Korkeimman hallinto-oikeuden ja tietosuojavaltuutetun edellä mainitut tulkintalinjaukset tietosuojasääntelyn asettamista vaatimuksista vertailutietotarkastusmenettelyyn ovat luoneet tarpeen tarkastella nykyisen vertailutietotarkastusta koskevan sääntelyn ja tarkastuksessa noudatetun menettelyn yhteensovittamista tietosuojasääntelyn kanssa.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä virkatyönä. Valmistelua on tehty yhteistyössä Verohallinnon kanssa.

Esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros [ppkk-ppkkvvvv](#). Lausuntoa pyydettiin ehdotusten kannalta keskeisiltä ministeriöiltä, viranomaisilta, elinkeinoelämältä ja muilta sidosryhmiltä. Myös tahoilla, joilta lausuntoa ei nimenomaisesti pyydetty, oli mahdollisuus antaa lausunto. Lausunnoista on laadittu lausuntotiivistelmä ja -kooste, jota käsitellään tarkemmin luvussa 6.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat mukaan lukien lausuntopyynnot ja saadut lausunnot ovat nähtävillä julkisessa palvelussa internetosoitteessa <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM005:00/2025>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Vertailutietotarkastusta koskeva lainsäädäntö ja ohjeet

Vertailutietotarkastus on menettelyllisesti verotarkastus, joka kuuluu sivullisen erityisen tiedonantovelvollisuuden piiriin. Vertailutietotarkastuksella kerätään tietoja sivulliselta tiedonantovelvolliselta muun muassa taloudellisista tapahtumista, jotka koskevat muuta verovelvollista kuin tarkastuskohteena olevaa tahoja, kuten esimerkiksi tarkastuskohteen asiakasta tai liikekumppania. Vertailutietotarkastuksessa noudatetaan verotarkastusta koskevia menettelysäännöksiä, hyvää verotarkastustapaa⁶ ja vertailutietotarkastuksia käsittelevää Verohallinnon ohjetta⁷.

Vertailutietotarkastus on verotustarkastuksen toimenpide ja sen toteuttamisessa noudatetaan verotusmenettelylain 14 §:n mukaisia menettelyitä. Tämä tarkoittaa muun muassa, että

⁵ Ks. tarkemmin tietosuojavaltuutetun päätös 11.11.2022, Dnro 3681/186/21.

⁶ Verohallinnon syventävä vero-ohje: Hyvä verotarkastustapa. Antopäivä 22.1.2018. [Hyvä verotarkastustapa - vero.fi](#)

⁷ Verohallinnon syventävä vero-ohje: Vertailutietotarkastukset, diaarinumero VH/4409/00.01.00/2023

vertailutietotarkastuksen aloittamisesta on ilmoitettava tiedonantovelvolliselle. Vertailutietotarkastuksesta on myös laadittava tarkastuskertomus. Verotarkastusmenettelystä on säädetty tarkemmin verotusmenettelystä annetussa asetuksessa (763/1998). Asetuksen 2 §:n mukaisesti verotarkastuksen kuluessa tarkastuksen kohteelle on kerrottava tarkastuksen tavoitteista, tarkastuksen kulusta ja jatkotoimenpiteistä sekä selvittävät tarkastuksessa esiin tulleet seikat. Vertailutietotarkastuksella nämä asetuksenmukaiset vaatimukset toteutetaan tietopyynnön yhteydessä ja verotarkastuskertomuksella. Asetuksen mukaisesti verotarkastuskertomus on laadittava viivytyksettä. Tarkastuskertomuksesta tulee käydä ilmi ainakin tarkastuksen kulku, tarkastettu aineisto, verotukseen vaikuttavat seikat, tarkastuksella annettu ohjaus, verovelvollisen esittämä selvitys, sovellettavat säännökset sekä tarkastajan tekemät johtopäätökset ja niiden perustelut. Vertailutietotarkastuksella sivulliselle tiedonantovelvolliselle annetaan tarkastuskertomuksella selvitys tietojen käsittelystä ja esimerkiksi tietojen käsittelyn vaikutuksista. Sivullinen saa tällä kertomuksella myös dokumentoinnin henkilötietojen käsittelystä. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetussa laissa (1346/1999) säädetty salassapitovelvoite huomioiden sivulliselle tiedonantovelvolliselle ei kuitenkaan anneta tietoja siitä, keiden yksittäisten verovelvollisten verotukseen vertailutietotarkastus on vaikuttanut.

Vertailutietotarkastuksesta säädetään verotusmenettelylain 21 §:ssä. Säännöksessä todetaan, että verotarkastus voidaan toimittaa myös yksinomaan siinä tarkoituksessa, että kerätään tietoja, joita voidaan käyttää muun verovelvollisen verotuksessa (vertailutietotarkastus). Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (768/2016) 31 §:n mukaan sivullisen tiedonantovelvollisuuteen sovelletaan muun ohella verotusmenettelylain 21 §:n vertailutietotarkastusta koskevia säännöksiä.

Vertailutietotarkastusta koskeva sääntely on tullut voimaan vuonna 1995. Ennen vuotta 2011 luottolaitokset oli rajattu vertailutietotarkastusta koskevan säännöksen ulkopuolelle, eikä niihin voitu kohdistaa verotarkastusta yksinomaan tietojen keräämiseksi kolmannen osapuolen verotusta varten. Lainmuutoksen jälkeen vertailutietotarkastusten kohteena ovat voineet olla myös luottolaitokset sekä ulkomaisten luottolaitosten Suomessa sijaitsevat sivukonttorit (ks. HE 122/2010 vp). Vertailutietotarkastusta koskevaa sääntelyä on lain esitöissä perusteltu tarpeellisuutena keinona verovalvonnan tehostamiseksi etenkin harmaan talouden torjunnassa ja verovalvonnan kohdentamisessa. Vertailutietotarkastukset mahdollistaisivat esimerkiksi tiettyä toimialaa koskevat verotarkastukset sekä verotarkastusten kohdistamisen niihin kohteisiin, joihin liittyvät suurimmat verointressit. (ks. HE 336/1994 vp, s. 3–4 ja HE 122/2010 vp, s. 10)

Verovelvollisella on verotarkastuksessa laaja aineiston esittämisvelvollisuus perustuen verotusmenettelylain 14 §:n 1 momentin ja verotusmenettelystä annetun asetuksen säännöksiin. Tarkastettavaksi on esitettävä kaikki elinkeino- tai muuhun tulonhankkimistoimintaan liittyvä aineisto ja omaisuus kuten kirjanpitoaineisto. Tarkastettavaksi tulee esittää myös kaikki muu aineisto ja omaisuus, joka saattaa olla tarpeen esittämisvelvollisen verotuksessa tai hänen verotustaan koskevaa muutoksenhakua käsiteltäessä.

Vertailutietotarkastukseen soveltuu verotarkastusta vastaava, laaja aineiston esittämisvelvollisuus. Kirjanpitoaineiston ohella esittämisvelvollisuuden piiriin kuuluu kaikki tiedonantovelvollisen tulonhankkimistoiminnassa saama aineisto, joka on tiedonantovelvollisen hallinnassa. Sivulliseen tiedonantovelvolliseen sovelletaan myös verotusmenettelylain 22 §:ää, jonka nojalla tiedonantovelvollisen tulee yksilöidä tiedon kohteena oleva nimen lisäksi henkilötunnuksella tai yritys- ja yhteisötunnuksella tai mikäli näitä tietoja ei ole, tiedonantovelvollisen hallussa olevilla muilla tunniste- ja yhteystiedoilla. Säännöksen mukaan tiedot on annettava Verohallinnolle salassapitosäännösten ja muiden tietojen saantia koskevien rajoitusten estämättä.

Vertailutietotarkastus on osa verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 §:n 1 momentissa ja verotusmenettelylaeissa Verohallinnon tehtäväksi säädettyä verovalvontaa. Verotusta koskevien menettelysäännösten ohella vertailutietotarkastuksessa soveltuvat hallintolain (434/2003) 6 §:n yleiset oikeusperiaatteet tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta, viranomaisen toimivallan käyttämisestä yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin sekä viranomaisen toimien puolueettomuudesta ja oikeasuhtaisuudesta tavoiteltuihin päämääriin nähden. Viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) säädetään muun muassa tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuuden varmistamisesta sekä tietoaineistojen laadukkaasta hallinnasta. Verohallinnolle luovutettuja vertailutietoja säilytetään luottamuksellisesti siten, että tietoja käsittelevät vain virkailijat, jotka tarvitsevat tietoja virkatehtävissään. Vertailutiedoille on määritetty Verohallinnossa säilytysperiaatteet sekä aineistokohtaiset tietovastaavat. He vastaavat siitä, että vertailutietotarkastuksella kerätyt henkilötiedot hävitetään, kun tiedoille ei ole enää verolainsäädännön mukaista käyttötarvetta.

2.2 Menettely vertailutietotarkastuksessa

2.2.1 Vertailutietotarkastuksen kohdevalinta

Vertailutietotarkastuksessa verotarkastuksen kohteena on taho, josta itsestään Verohallinto ei kerää tietoja, vaan tarkastuksessa kerätään taloudellista toimintaa ja verotusta koskevasta toiminnasta tietoja, joita käytetään muiden verovelvollisten verotuksessa. Tyypillisesti tietoja kerätään tarkastuksen kohteen asiakkaista tai liikekumppaneista.

Vertailutietotarkastuksessa tarkastettavaksi esitettävä aineisto voi koskea sekä suomalaisia että ulkomaalaisia luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, kun tietoja tarvitaan verovalvonnassa esimerkiksi verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuuden, verovelvollisuusaseman oikeellisuuden tai lähdeverovelvoitteiden hoitamisen tarkastamiseksi tai Verohallinnon kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi. Luonnollisten henkilöiden osalta tietojen käyttötarve on pääsääntöisesti ilmoittamisvelvollisuuden täyttämisen valvonta. Vertailutietotarkastuksen laajuus määräytyy kulloisenkin tarkastuksen tarpeiden pohjalta ja tarkastus voi näin ollen kohdistua laajaankin tietojoukkoon. Esimerkiksi pankeilta on vertailutietotarkastuksissa pyydetty tietoja tilinomistajien kaikista rajat ylittävistä tilisiirroista, suomalaisella yksityiskortilla etänä suoritetuista ostoista ulkomailla, suomalaisille tiliasiakkaille suoritetuista maksuista tietyiltä ulkomaisilta pankkitileiltä tai suorituksista suomalaisten asiakkaiden maksukorteille ulkomaisista virtuaalivaluuttapörsseistä tiettyjen kauppiaiden osalta.

2.2.2 Tarkastettavan aineiston sisältö, tarkastuksen toistettavuus ja ajallinen ulottuvuus

Vertailutietotarkastuksen oikeasuhtaisuus verovalvonnan tavoitteisiin nähden edellyttää, että tarkastus rajataan ja kohdistetaan vain sellaisiin tietoihin, jotka ovat verovalvonnassa tarpeen. Vertailutietotarkastuksia koskevan Verohallinnon ohjeen mukaan tarkastettavaksi pyydetään esittämään aineisto, joka kussakin vertailutietotarkastuksessa arvioidaan tarpeelliseksi tarkastuksen kohteena olevan veroriskin valvonnan kannalta.⁸ Tietojen tarpeellisuutta punnitaan suhteessa valvottavaan verorisktiin sekä tarkastuksen kohteelle pyynnön toteuttamisesta aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan nähden.⁹ Esimerkiksi rajat ylittävien tilisiirtojen osalta on vertailutietotarkastuksissa voitu pyytää pankeilta tietoja asiakkaiden tilisiirtojen maksun määrästä, maksun päivämäärästä sekä maksun suorittajasta ja saajasta. Tilinomistajien osalta

⁸ Verohallinnon syventävä vero-ohje: Vertailutietotarkastukset, diaarinumero VH/4409/00.01.00/2023.

⁹ Verohallinnon syventävä vero-ohje: Vertailutietotarkastukset, diaarinumero VH/4409/00.01.00/2023.

pyydetty tiedot voivat liittyä muun muassa asiakastunnukseen, tilinumeroon sekä asiakkaan yhteystietoihin. Mikäli vertailutietotarkastuksen kohteena on esimerkiksi alustatalouden toimija, tarkastettavaksi pyydetty materiaali tavallisesti liittyy tarkastuksen kohteen ja sen asiakkaiden välisen asiakassuhteen tietoihin, kuten sopimuksiin ja yksilöintitietoihin sekä myynti- ja ostolaskuja koskeviin tietoihin. Kutakin vertailutietotarkastusta suunniteltaessa varmistetaan, että tarkastuksessa esitettäväksi pyydetty aineisto kohdistuu vain etukäteen tarpeelliseksi arvioituihin tietoihin. Tiedonantovelvollisen kanssa on tarvittaessa käyty keskusteluita pyynnön kohdentamisesta. Vertailutietotarkastuksen kohteelle osoitetussa tietopyynnössä on perustelut tietojen esittämiselle ja tarpeellisuudelle verovalvonnassa. Vaikka kyseessä olisi laaja vertailutietotarkastus, tietopyyntö ei lähtökohtaisesti koske kokonaista rekisteriä.

Verohallinnolla on lakisääteinen velvollisuus verovalvonnan suorittamiseksi. Valvonnan tarkoituksena on selvittää, onko valvottava verovelvollinen ilmoittanut tiedot oikein Verohallinnolle. Valvonnan luonteeseen siten kuuluu, että kaikki vertailutietotarkastuksella kerätty tieto ei johda verotustoimenpiteisiin. Vertailutietotarkastuksissa pyritään tietojen käsittelyä ja seuloa valvomaan verovelvoitteiden täyttämistä tietyllä riskialueella, eikä tietojen käsittelyä voida etukäteen rajata henkilötasolla. Tietojen rajaamisella ja kohdentamisella turvataan kuitenkin se, että vertailutietotarkastuksella kerättävät tiedot ovat olennaisia kyseessä olevan valvottavan veroriskin arvioimiseksi.¹⁰

Lainsäädännössä ei ole rajattu vertailutietotarkastusten määrää samaan tiedonantovelvolliseen. Näin ollen vertailutietotarkastus voidaan kohdistaa samaan tiedonantovelvolliseen useamman kerran, mikäli kerättävät tiedot ovat veroriskien verovalvonnassa tarpeen. Tämä edellyttää kuitenkin aina tapauskohtaista arviointia, mikä tarkoittaa sitä, että jokaisen vertailutietotarkastuksen toteuttaminen harkitaan erikseen, vaikka tarkastuksen kohteena on sivullinen, johon on aiemminkin kohdennettu vertailutietotarkastus. Vertailutietotarkastus on tehokkaan verovalvonnan takaamiseksi toisinaan toistettava riittävän usein, jos vertailutietojen avulla on havaittu esimerkiksi vakavia puutteita tulojen ilmoittamisessa. Vaikka vertailutietotarkastuksen kohteena tällöin on sama tiedonantovelvollinen, ovat kerättävät vertailutiedot uusia. Vertailutietotarkastuksen rajaamisessa ja tarkastettavaksi pyydettyjen tietojen valinnassa otetaan huomioon aiemman tarkastuksen perusteella tehdyt havainnot. Jokainen vertailutietotarkastus on oma valvontatoimenpiteensä. Kyse ei ole tarkastuskohteeseen kohdistuvasta säännönmukaisesta tiedonantovelvollisuudesta.¹¹ Vertailutietoja voidaan kerätä eri pituisilta ajanjaksoilta riippuen tarkastuksen tarpeesta. Tietoja voidaan pyytää esimerkiksi kalenterivuosi-kohtaisesti tai puolen vuoden jaksolta.

2.2.3 Vertailutietotarkastuksen vaiheet

Vertailutietotarkastuksessa noudatetaan vastaavaa menettelyä kuin tavallisessa verotarkastuksessa. Vertailutietotarkastus käynnistyy Verohallinnon yhteydenotolla ja alkukeskustelulla tarkastuksen kohteen kanssa. Vertailutietotarkastus toteutetaan nykyisin pääsääntöisesti tietoteknisellä verotarkastuksena (IT-verotarkastus) johtuen käsiteltävien tietoa-aineistojen laajuudesta. IT-verotarkastuksissa hyödynnetään yrityksen sähköisessä muodossa olevia taloushallinnon ja muiden järjestelmien liiketapahtumatiedostoja. Verohallinto toimittaa tarkastuksen kohteelle kirjallisen pyynnön tarkastettavaksi pyydetystä aineistosta. Tarkastettavaksi esitettävän aineiston osalta lähtökohtana on, että verotarkastajat keräävät heille esitetystä aineistosta verovalvonnassa tarpeelliset vertailutiedot.

¹⁰ Verohallinnon syventävä vero-ohje: Vertailutietotarkastukset, diaarinumero VH/4409/00.01.00/2023.

¹¹ Verohallinnon syventävä vero-ohje: Vertailutietotarkastukset, diaarinumero VH/4409/00.01.00/2023.

Vertailutietotarkastuksessa voidaan myös sopia, että tarkastuksen kohteena oleva taho kerää itse määritellyt tiedot ja esittää ne Verohallinnolle tarkastettavaksi.¹²

Vertailutietotarkastus päättyy, kun verotarkastajat ovat keränneet tarkastuksen kohteena olleesta aineistosta verovalvontaa varten tarvitsemansa tiedot. Vertailutietotarkastuksesta laaditaan verotarkastuskertomus, josta selviää, että verotarkastus on suoritettu vertailutietojen keräämiseksi. Tarkastuskertomus toimitetaan tiedoksi tarkastuksen kohteena olleelle taholle, jolta vertailutiedot on kerätty.¹³

2.2.4 Esimerkki tietopyynnöstä

Esimerkkitapauksessa Verohallinto on pyytänyt seuraavat tiedot:

”Verohallinnossa on vireillä vertailutietotarkastus nro X, joka koskee euromääräisiä suorituksia/nostoja ulkomaalaisista virtuaalivaluuttapörssseistä kyseisten virtuaalivaluuttapörssien suomalaisten asiakkaiden maksukorteille.

Tiedustelu koskee suorituksia, joiden kauppiasnimessä esiintyy joku seuraavista:

*_ ****

*_ ****

*_ ****

*_ ****

*_ ****

*_ ****

*_ ****

*_ ****

*_ ****

*_ ****

*_ ****

*_ ****

Korttitapahtumatiedot pyydetään esittämään tarkastettavaksi kalenterivuodelta 2021.

¹² Verohallinnon syventävä vero-ohje: Vertailutietotarkastukset, diaarinumero VH/4409/00.01.00/2023.

¹³ Verohallinnon syventävä vero-ohje: Vertailutietotarkastukset, diaarinumero VH/4409/00.01.00/2023.

Verohallinto kehottaa Y:tä toimittamaan 31.8.2022 mennessä hallussaan olevat seuraavat tapahtumakohtaiset tiedot koskien edellä mainituilta kauppiasnimiltä tulleita suorituksia/nostoja Y:n asiakkaiden maksukorteille:

Tietosisältö:

- suorituksen saajan nimi
- suorituksen saajan henkilötunnus
- suorituksen saajan yritys- ja yhteisötunnus
- suorituksen määrä (euro)
- suorituksen ajankohta (pvm)
- maksajan kauppiasnimi
- maksajan kauppiastunnus (id)''

Edellä lainattujen kohtien lisäksi esimerkkinä käytetty tietopyyntö sisältää sääntelyn, johon pyyntö perustuu. Lisäksi tietopyyntö sisältää ohjeistusta siitä, missä muodossa tiedot tulee toimittaa sekä kuvauksen pyydettyjen tietojen käyttötarkoituksesta ja oikeasuhtaisuudesta vertailutietotarkastuksessa.

2.3 Tietosuoja-sääntelyn merkitys vertailutietotarkastuksessa

Oikeudellinen peruste henkilötietojen käsittelyyn verotuksessa perustuu Verohallinnon toimivallan mukaiseen Verohallinnosta annetussa laissa (503/2010) säädettyyn tehtävään. Lain 2 §:n mukaan Verohallinnon tehtävänä on verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvallonta sen mukaan kuin erikseen säädetään. Tiedonantovelvollisuuksista säädetään verotuksen menettelysäännöksissä verotusmenettelylaissa ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetussa laissa. Käsiteltävien tietojen tarpeellisuus arvioidaan verotusta koskevien aineellisten säännösten perusteella. Verohallinnon vertailutietopyynnöt perustuvat vertailutietotarkastusta koskevaan verotusmenettelylain 21 §:n säännökseen sivullisen tiedonantovelvollisuudesta, tarkastuskohteen laajaan aineiston esittämisvelvollisuuteen verotarkastuksessa sekä muihin tiedonantovelvollisuuksia koskeviin verotusmenettelylain säännöksiin.

Verotuksessa yleistä tietosuoja-asetusta sovelletaan suoraan niissä verotusta koskevissa velvoitteissa, jotka perustuvat Euroopan unionin toimivaltaan, eli arvonlisäverotuksessa ja osin valmisteverotuksessa. Muulta osin soveltaminen perustuu kansallisen tietosuojalain (1050/2018) 2 §:ään.

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 31 kohdan nojalla viranomaisia, kuten veroviranomaisia, joille luovutetaan henkilötietoja lakisääteisen velvoitteen mukaisesti niiden julkisen tehtävän suorittamiseksi ja jotka vastaavat arvopaperimarkkinoiden sääntelystä ja valvonnasta, ei olisi pidettävä tietojen vastaanottajina niiden vastaanottaessa tietoja, jotka ovat tarpeen jonkin tietyn yleisen edun vuoksi tehtävän tutkimuksen toteuttamiseksi unionin tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Viranomaisten lähettämien luovutuspyyntöjen olisi aina oltava kirjallisia, perusteltuja ja satunnaisia, eikä niiden pitäisi koskea kokonaista rekisteriä tai johtaa

rekisterien yhteen liittämiseen. Näiden viranomaisten olisi käsiteltävä henkilötietoja sovellettavien tietosuojasääntöjen ja tietojenkäsittelyn tarkoitusten mukaisesti.

Johdanto-osassa on yleisesti ottaen ilmaistu niitä tavoitteita ja päämääriä, joihin asetuksen eri artikloilla on pyritty. Toisin kuin tietosuoja-asetuksen artiklat, johdanto-osa ei ole velvoittavaa lainsäädäntöä. Johdanto-osan 31 kohdan käsitettä "satunnainen" ei ole erikseen selvennetty, eikä se viittaa mihinkään erityiseen artiklaan tietosuoja-asetuksessa. Se on kirjoitettu tietosuoja-asetuksen ranskan ja englanninkielisissä versioissa alun perin "occasionnel" ja "occasional", joiden voidaan tulkita tarkoittavan kertaluonteista. Satunnainen käsitteenä viittaa enneminkin siihen, että kysymys ei ole suunnitelmallisesta toiminnasta. Johdanto-osan perustelukappaleessa satunnaisuudesta lausuttu voidaan ymmärtää siten, että viranomaisen ei voi perustaa valvontatoimintaansa pysyvästi johonkin rekisteriin käyttäen valvonnassa suoraan esimerkiksi jonkin yksityisen rekisterin tietoja. Vertailutietotarkastuksissa ei ole kyse tällaisesta toiminnasta. Vertailutietotarkastusta voitaisiin pitää johdanto-osan tarkoittamalla tavalla satunnaisena, jos samaan tiedonantovelvolliseen kohdistuva pyyntö olisi erisisältöinen kuin aiempi pyyntö myös muutoin kuin rajatun ajanjakson osalta tai jos aiemmasta pyynnöstä olisi kulunut aikaa useita kuukausia. Sen sijaan esimerkiksi pysyvä vertailutietotarkastus, joka edellyttäisi sivullista toimittamaan jatkuvasti saman sisältöiset tiedot säännöllisesti kuukausittain, ei olisi enää satunnainen. Tällaista pyyntöä olisi kuitenkin pidettävä myös suoraan tietosuoja-asetuksen 5 ja 6 artiklojen vastaisena.

Tietosuoja-asetusta sovelletaan sen 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti henkilötietojen käsittelyyn, joka on osittain tai kokonaan automaattista, sekä sellaisten henkilötietojen käsittelyyn muussa kuin automaattisessa muodossa, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa. Vertailutietotarkastuksella käsitellään henkilötietoja silloin, kun käsiteltävä taloudellinen toiminta liittyy myös luonnolliseen henkilöön.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa määritellään yleiset henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet. Näiden vaatimusten mukaan henkilötietoja on käsiteltävä lainmukaisesti, asianmukaisesti ja käsittelyn on oltava rekisteröidyn kannalta läpinäkyvää. Henkilötiedot tulee kerätä tiettyä, laillista tarkoitusta varten, eikä tietoja myöhemmin saa käsitellä tarkoitusta vastaamattomalla tavalla. Henkilötietojen on oltava olennaisia ja rajoituttava siihen, mikä on tarpeen tietojen käsittelytarkoitusta varten. Lisäksi henkilötietojen tulee olla täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä. Ne tulee säilyttää ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Henkilötietoja käsiteltäessä on varmistettava henkilötietojen turvallisuus. Vaatimukset koskevat myös vertailutietotarkastusten yhteydessä tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä ja arvioitavaksi on jäljempänä tämän hallituksen esityksen kohdassa 2.4 mainittujen korkeimman hallinto-oikeuden ja tietosuojavaltuutetun päätösten myötä noussut etenkin tietojen minimointia koskeva periaate.

Tietosuoja-asetuksen artiklassa 6 säädetään henkilötietojen käsittelyn yleisistä oikeusperusteista. Henkilötietojen käsittely on lainmukaista vain, mikäli vähintään yksi säädetyistä oikeusperusteista täyttyy. Vertailutietotarkastuksessa henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta.¹⁴ Sen mukaan henkilötietojen käsittely on sallittua, kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Henkilötietojen käsittely ei kuitenkaan voi perustua pelkästään edellä mainittuun tietosuoja-asetuksen kohtaan, vaan artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn perustasta on säädetävä joko unionin oikeudessa tai

¹⁴ Oikeusperusteesta ovat lausuneet sekä korkein hallinto-oikeus että tietosuojavaltuutettu luvussa 2.4 kuvatuissa päätöksissään.

rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Koska unionin oikeudessa ei ole asiaa koskevaa sääntelyä, perustuu vertailutietotarkastusta koskeva henkilötietojen käsittely kansalliseen lainsäädäntöön. Tietosuojalain 4 §:n 2 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti, jos käsittely on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi. Korkein hallinto-oikeus on todennut päätöksessään KHO 2020:8, että vertailutietotarkastusta koskevaa säännöstä sovellettaessa on tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen otettava huomioon myös tietosuojalain 4 §:n 2 kohta, koska oikeasuhteisuuden vaatimus ei nimenomaisesti ilmene verotusmenettelystä annetun lain 21 §:stä. Vain näin tulkiten kansallinen lainsäädäntö tältä osin täyttää tietosuoja-asetuksesta lainmukaisuudelle ja tämän edellyttämälle oikeasuhteisuudelle asettamat vaatimukset.

Rajoituksista yleisen tietosuoja-asetuksen eräisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin säädetään asetuksen 23 artiklassa. Artiklan 1 kohdan mukaan rekisterinpitäjään tai henkilötietojen käsittelemiseen sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan lainsäädäntötoimenpiteellä rajoittaa 12–22 artiklassa ja 34 artiklassa sekä 5 artiklassa, siltä osin kuin sen säännökset vastaavat 12–22 artiklassa säädettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia, säädettyjen velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaa. Edellytyksenä on, että kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide. Asetuksen 23 artiklan 1 kohdan alakohdissa on säädetty tilanteista, joissa artiklan 1 kohtaa voidaan soveltaa. Artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan artiklan 1 alakohdtaa voidaan soveltaa, jotta voidaan taata muut unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet, erityisesti unionille tai jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien rahaan, talousarvioon ja verotukseen liittyvät asiat sekä kansanterveys ja sosiaaliturva. Artiklan 2 kohdan nojalla 1 kohdassa tarkoitettujen lainsäädäntötoimenpiteiden on sisällettävä tarpeen mukaan erityisiä säännöksiä, jotka koskevat ainakin:

- a) käsittelytarkoitusta tai käsittelyn ryhmiä;
- b) henkilötietoryhmiä;
- c) käyttöön otettujen rajoitusten soveltamisalaa;
- d) suojatoimia, joilla estetään väärinkäyttö tai lainvastainen pääsy tietoihin tai niiden siirtäminen;
- e) rekisterinpitäjän tai rekisterinpitäjien ryhmien määrittämistä;
- f) tietojen säilytysaikoja ja sovellettavia suojatoimia ottaen huomioon käsittelyn tai käsittelyryhmien luonne, laajuus ja tarkoitukset;
- g) rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvia riskejä; ja
- h) rekisteröityjen oikeutta saada tietoa rajoituksesta, paitsi jos tämä voisi vaarantaa rajoituksen tarkoituksen.

Tietosuojavaltuutettu on jäljempänä kohdassa 2.4.3 käsitellyssä ratkaisussaan 11.11.2022 (Dnro 3681/186/21) katsonut, että henkilötietojen käsittely vertailutietotarkastuksissa täyttäisi perusteet rajoittaa tietosuoja-asetuksen 5 artiklan periaatteita. Keskeistä kuitenkin on, että oikeutta 23 artiklan mukaiseen poikkeamiseen ei ole annettu lainsäädäntötoimenpiteellä, joka täyttäisi 23 artiklan 2 kohdassa säädetty edellytykset. Vertailutietotarkastusta koskeva

verotusmenettelylain säännös tai muu henkilötietojen käsittelyä Verohallinnossa koskeva lainsäädäntö ei sisällä poikkeamisen edellytyksiä.

Tietosuoja-asetuksen 25 artiklassa säädetään sisäänrakennetusta ja oletusarvoisesta tietosuojasta. Artiklan 2 kohdan mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistetaan, että oletusarvoisesti käsitellään vain käsittelyn kunkin erityisen tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Tämä velvollisuus koskee kerättyjen henkilötietojen määriä, käsittelyn laajuutta, säilytysaikaa ja saatavilla oloa. Näiden toimenpiteiden avulla on varmistettava etenkin se, että henkilötietoja ei oletusarvoisesti saateta rajoittamattoman henkilömäärän saataville ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta.

2.4 Vertailutietotarkastukseen liittyvä oikeuskäytäntö ja tietosuojavaikuttetun päätös

2.4.1 Korkein hallinto-oikeus

Korkein hallinto-oikeus on ennakkopäätöksessään KHO 2020:8 käsitellyt Verohallinnon vertailutietotarkastusta varten pankille esittämän tietopyynnön lainmukaisuutta. Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että Verohallinnon tietopyyntö, jossa muun ohella pyydettiin listaus pankin kaikista asiakkaista, ei ollut tietosuoja-asetuksen mukainen. Tietoja oli pyydetty liian laajasti, kun tietopyyntöä ei oltu pyritty rajaamaan sellaisiin asiakkaisiin, joita koskevien tietojen voitiin olettaa olevan verovalvonnan toteuttamiseksi tarpeellisia. Päätöksessään korkein hallinto-oikeus on arvioinut asiaa tietosuoja-asetuksen 5 ja 6 artiklan, tietosuojalain 4 §:n 2 kohdan ja verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n perusteella.

Tapauksessa Verohallinto oli pyytänyt pankilta vertailutietotarkastusta varten muun muassa pankin asiakaslistausta tietyssä ajankohtana ja tietoja pankin myöntämistä lainoista sekä tietoja välitetyistä vakuutuksista ja vakuutuksiin liittyvistä säilytettävistä ja hoidettavista varallisuuksista neljän kalenterivuoden jaksolla. Lisäksi tietoja oli pyydetty tiettyjä maita koskevista maksuista maksunsaajaa ja -vastaanottajaa koskevine tietoineen ilman euromääräistä alarajaa ja tilastoja ulkomaan rahaliikenteestä. Korkein hallinto-oikeus on tuonut esille, että vertailutietotarkastusta koskevaa verotusmenettelylain 21 §:ää ei ole muutettu tietosuoja-asetuksen tultua voimaan. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan nojalla jäsenvaltion lainsäädännön tulee täyttää yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Verotusmenettelylain 21 §:ään ei sisälly nimenomaista oikeasuhtaisuuden vaatimusta. Sen vuoksi säännöstä sovellettaessa tulee tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen ottaa huomioon myös tietosuojalain 4 §:n 2 kohta, jotta kansallinen lainsäädäntö täyttää tietosuoja-asetuksen lainmukaisuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan oikeasuhtaisuuden arvioinnissa tulee punnita julkisen vallan käyttämiseen kuuluvaa verovalvonnan turvaamista tietojen keräämistä puoltavana seikkana suhteessa tietosuoja-asetuksen 5 artiklan vaatimuksiin tietojenkäsittelyn kohtuullisuudesta, läpinäkyvyydestä, käyttötarkoitussidonnaisuudesta sekä tietojen minimoinnista tietojen keräämistä rajoittavina seikkoina. Korkein hallinto-oikeus on myös linjannut, että tietosuoja-asetuksen johdanto-osa, jossa kuvataan asetuksen tavoitteita ja päämääriä, tulee huomioida arvioinnissa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan johdanto-osan 31 kohtaan perustuen, ei viranomaisen tietopyynnön yleensä voida katsoa oleva oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukainen, kun tietopyyntö koskee kokonaista rekisteriä.

Korkein hallinto-oikeus on edellä esitettyyn perustuen päätöksessään linjannut, että tietopyynnön laajuus huomioiden sitä ei ole pyritty rajaamaan sellaisiin asiakkaisiin, joita koskevien tietojen voitaisiin olettaa olevan tarpeen verovalvonnassa. Tietopyyntö oli ollut niin

laaja, että sen toteuttaminen olisi vaikutuksiltaan vastannut kokonaisen asiakasrekisterin luovuttamista.

2.4.2 Euroopan unionin tuomioistuin

Euroopan unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ennakkoratkaisussaan 24.2.2022 asiassa C-175/20 ”SS” SIA vastaan Valsts ieņēmumu dienests arvioinut tietosuoja-asetuksen henkilötietojen käsittelylle asettamia vaatimuksia verotusta varten kerättävien tietojen osalta. Tapauksessa Latvian hallinnollinen tuomioistuin on pyytänyt ennakkoratkaisua koskien tietosuoja-asetuksen tulkintaa. Latvian verohallinto oli pyytänyt Latviaan sijoittautunutta internetissä julkaistavia ilmoituksia koskevien palvelujen tarjoajaa palauttamaan verohallinnolle pääsyn yhtiön internetportaalissa julkaistun ilmoituksen kohteena olevien ajoneuvojen valmistenumeroihin ja myyjien puhelinnumeroihin. Unionin tuomioistuin on ratkaisussaan linjannut, että jäsenvaltion verohallinto ei voi poiketa tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan säännöksistä silloin, kun oikeutta poikkeamiseen ei ole myönnetty sille kyseisen asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla lainsäädäntötoimenpiteellä. Lisäksi tuomioistuin on todennut, että tietosuoja-asetuksen säännöksiä on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä sille, että jäsenvaltion verohallinto velvoittaa internetissä julkaistavia ilmoituksia koskevien palvelujen tarjoajan luovuttamaan sille tietoja verovelvollisista, jotka ovat julkaisseet ilmoituksia sen internetportaalissa. Tämä kuitenkin edellyttää, että tiedot ovat välttämättömiä tietojen keräämisen tarkoitusta varten, ja että ajanjakso, jolta tietoja kerätään, ei ole kestoiltaan pidempi kuin on ehdottoman välttämätöntä yleistä etua koskevan tarkoituksen saavuttamiseksi.¹⁵

2.4.3 Tietosuojavaaltuutettu

Tietosuojavaaltuutettu on 11.11.2022 antanut päätöksen (Dnro 3681/186/21) vertailutietotarkastusten toteuttamisen yhteydessä käsiteltävien henkilötietojen rajaamisesta. Päätöksessään tietosuojavaaltuutettu on katsonut, ettei Verohallinto ole rajannut vertailutietotarkastusten toteuttamisen yhteydessä käsiteltävien henkilötietojen määrää käsittelyn tarkoituksen kannalta välttämättömään. Henkilötietojen käsittelyä ei sen vuoksi ole katsottu oikeasuhtaiseksi sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Tietopyynnöt ja niiden seurauksena suoritettu henkilötietojen käsittely eivät näin ollen ole täyttäneet tietosuoja-asetuksen vaatimuksia henkilötietojen minimoinnista ja oletusarvoisesta tietosuojasta eivätkä tietosuojalain edellytyksiä henkilötietojen käsittelyn oikeasuhtaisuudesta viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi. Päätöksessään tietosuojavaaltuutettu on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, ettei vertailutietotarkastusta koskeva verotusmenettelylain säännös ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Tietosuojavaaltuutetun päätöksessä on viitattu edellä käsiteltyihin korkeimman hallinto-oikeuden ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuihin.¹⁶

Tapauksessa tietosuojavaaltuutettu on selvittänyt yleisemmin Verohallinnon vertailutietotarkastuksissa esittämän tietopyynnön ja vertailutietotarkastuksiin liittyvän henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta Finanssiala ry:n ja Verohallinnon kanssa asiasta käymiensä keskustelujen sekä Finanssiala ry:n tietosuojavaaltuutetulta vertailutietotarkastuksesta pyytämän kannanoton perusteella. Verohallinnon asiassa toimittamien selvitysten perusteella se on pyytänyt vertailutietotarkastusta varten pankeilta tietoja Suomen rajat ylittävien tilisiirtojen osalta muun muassa maksun määrästä, maksun

¹⁵ Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 24.2.2022 – Asia C-175/20.

¹⁶ Ks. tarkemmin tietosuojavaaltuutetun päätös 11.11.2022, Dnro 3681/186/21.

päivämäärästä, maksun suorittajasta sekä saajasta. Tietopyyntö on kattanut kaikki tiliä veloittavat tai hyvittävät tapahtumat. Tietopyyntöjä on osoitettu useille pankeille eri vuosina vertailutietotarkastuksia varten.

Verohallinto on selvityksissään tuonut esille, että kaikki kerätty tieto ei johda verovalvontatoimenpiteisiin, eikä se myöskään ole vertailutietotarkastuksen tavoite. Kaikki kerätyt tiedot kuitenkin analysoidaan. Tietojen käsittelyn seurauksena valikoidaan osa tiedoista tarkempaan jatkokäsittelyyn vertailutietotarkastuksessa selvittävänä olevien riskien esiin nostamiseksi. Tutkittava veroriski voi olla esimerkiksi ulkomailta saadun palkkatulon salaaminen tai puutteellinen ilmoittaminen. Kun vertailutietotarkastus toteutetaan, ei ole vielä määritetty asiakaskohtaisesti vertailutietojen perusteella toteutettavia valvonta- tai ohjauskeinoja. Tiedossa ei myöskään vielä tuolloin ole, minkä asiakkaiden tiedot vaativat tarkempaa selvittämistä sekä valvonta- tai ohjaustoimenpiteitä. Tietojenkäsittely on prosessi, jossa tietoja poimitaan ja haetaan aineistosta ja vertaillaan niitä määritellyn asiakasjoukon verotustietoihin. Analysoinnin avulla saadaan tietojoukosta esille toimenpiteitä vaativat asiakkaat ja samalla rajattua jatkotoimien ulkopuolelle ne asiakkaat, joiden verotus on kunnossa. Lisäksi vertailutietotarkastusten avulla myös varmistetaan, että verovelvolliset ovat ilmoittaneet tulonsa oikein.

Tietosuojavaltautetun näkemyksen mukaan Verohallinnon tulisi minimointiperiaatetta ja oikeasuhtaisuusvaatimusta noudattaakseen hyödyntää tietojen myöhemmässä analysointivaiheessa käyttämiään kriteerejä jo siinä vaiheessa, kun tietopyyntö tehdään. Tietosuojavaltautetun mukaan Verohallinto pyytää vertailutietotarkastuksissa jo lähtökohtaisesti liian laajasti tietoja, joita rajataan tarkastuksen kohteen kanssa käytävien neuvotteluiden perusteella sekä tietojen keräämisen jälkeen käynnistettävän Verohallinnon analyysin kautta.

Tietosuojavaltautetun päätöksessä on tuotu esille, että tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mukaan jäsenvaltioiden lainsäädännössä voidaan lainsäädäntötoimenpiteellä rajoittaa niiden velvollisuuksien soveltamisalaa, joista säädetään kyseisen asetuksen 5 artiklassa, siltä osin kuin kyseiset säännökset vastaavat 12–22 artiklassa säädettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia. Kyseisessä rajoituksessa on kuitenkin keskeisiltä osin noudatettava perusoikeuksia ja -vapauksia ja sen on oltava demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyviä tärkeitä tavoitteita, kuten erityisesti tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien verotukseen liittyvät asiat. Tietosuojavaltautettu on katsonut, että tietosuoja-asetuksen 23 artiklan kuvaamalle lainsäädännössä asetettavalle rajoitukselle on 23 artiklan mukainen peruste. Merkittävää kuitenkin on, ettei nykyiseen kansalliseen lainsäädäntöön sisälly 23 artiklan asettamat edellytykset täyttävää oikeutta poikkeamiseen.

Lisäksi tietosuojavaltautettu on kiinnittänyt huomiota tietosuoja-asetuksen 25 artiklasta seuraavan oletusarvoisen tietosuojan asettamiin vaatimuksiin. Tietosuojavaltautetun mukaan henkilötietojen minimointiin tähtäviä toimenpiteitä suunnitellessaan Verohallinnon olisi tullut huomioida laajemmin, että kyseessä olevan tietopyynnön johdosta suoritetuissa käsittelytoimissa on kyse yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvien arkaluonteisten tietojen laajamittaisesta käsittelystä, jolla voi olla merkittäviä vaikutuksia rekisteröityjen oikeuksille ja vapauksille. Tietosuojavaltautettu on myös tuonut päätöksessään esille tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 31 kappaleen, jonka mukaan viranomaisten lähettämien tietopyyntöjen tulisi olla kirjallisia, perusteltuja ja satunnaisia, eikä niiden pitäisi koskea kokonaista rekisteriä tai johtaa rekisterien yhteen liittämiseen. Tietosuojavaltautettu on päätöksessään katsonut, ettei Verohallinnon tietopyyntöjä voida pitää satunnaisina, eikä henkilötietojen käsittelyä kaikilta

osin perusteltuna, sillä Verohallinto on esittänyt pankeille vastaavan sisältöisiä tietopyyntöjä vuosittain vuosien 2015–2021 aikana.

Tietosuojavalvottu on edellä tiivistetyin perustein katsonut, ettei Verohallinto ole rajannut vertailutietotarkastusten toteuttamisen yhteydessä käsiteltävien henkilötietojen määrää käsittelyn tarkoituksen kannalta välttämättömään. Henkilötietojen käsittelyä ei sen vuoksi ole pidetty myöskään oikeasuhtaisena sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Tästä johtuen Verohallinnon esittämät tietopyynnot, jotka ovat koskeneet kaikkia Suomen rajat ylittäviä tilisiirtoja, sekä niiden johdosta suoritettu henkilötietojen käsittely, eivät täytä yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 25 artiklan 2 kohdan eivätkä tietosuojalain 4 §:n 2 kohdan mukaisia edellytyksiä.

2.5 Verohallinnon kansainvälinen tietojenvaihto

Verohallinto vaihtaa tietoja muiden maiden kanssa niin yksittäisissä verovalvontaan liittyvissä tapauksissa kuin myös massaluonteisesti automaattisen tietojenvaihdon kautta. Kaikki salassa pidettävän verotustiedon vaihtaminen perustuu joko valtiosopimukseen tai EU-lainsäädäntöön. Siten tiedon luovuttamiselle ja vastaanottamiselle on selkeä juridinen peruste ja nimetty toimivaltainen viranomainen kussakin tietojenvaihtoon osallistuvassa maassa.

Tapauskohtaisessa tietojenvaihdossa Suomella on voimassa oleva tietojenvaihdon mahdollistava sopimus tai EU-lainsäädäntöpohja lähes 150 lainkäyttöalueen kanssa. Tapauskohtainen tietojenvaihto on tehokas selvityskeino yksittäisissä tapauksissa, jotka ovat valikoituneet riskienhallinnan kautta valvontaan ja joissa tapausta ei saada riittävästi selvitettyä kotimaan tiedonhankinnalla asiakkaalta itseltään tai kolmansilta tahoilta. Useimmiten siis on kyse siitä, että asiakas ei itse toimita riittäviä tietoja ja tiedot ovat saatavissa vain ulkomailta. Vaikka tapauskohtainen tietojenvaihto on tehokas selvityskeino yksittäistapauksissa, ei se ole yleensä käyttökelpoinen valvontakeino ilmiöiden valvontaan tai yleisesti veroriskien hallintaan, sillä tapauskohtaista tietojenvaihtoa ei voi käyttää muutoin kuin nimenomaisissa valvontatilanteissa, eikä tietoja voi pyytää massaluonteisesti pelkästään valvottavan ilmiön perusteella.

Kansainvälinen automaattinen tietojenvaihto tarkoittaa tarkkaan määriteltyjen tietomassojen vaihtamista säännöllisin aikavälein. Usein automaattiseen tietojenvaihtoon liittyy myös sivullisille tiedonantovelvollisille kansallisesti voimaan säädetty standardoitu ilmoittamisvelvollisuus kussakin tietojenvaihtoon osallistuvassa maassa. Automaattisen tietojenvaihdon tiedot lieventävät tapauskohtaisen tietojenvaihdon rajoitusten vaikutusta verovalvontaan, sillä automaattisen tietojenvaihdon kautta maat saavat sellaista tietoa verovalvontaa varten, mitä ei olisi saatavilla yksittäisillä tietopyynnöillä.

On kuitenkin huomattava, että kansainvälisen automaattisen tietojenvaihdon tiedot eivät lähes koskaan ole vastaavia tietoja kuin esimerkiksi kotimaisilta arvopaperivälittäjiltä kansallisen lain nojalla saatavat kauppatahtumatiedot, jotka voidaan täyttää suoraan suomalaiselle esitäytetylle veroilmoitukselle. Ero johtuu useista syistä, joista pääsyyt ovat tietojenvaihdon myöhäinen ajankohta, tietosisällön suppeus, tietojen laadun vaihtelu sekä asiakkaan tunnistamiseen liittyvät haasteet. Tällä hetkellä ainoita kansainvälisen automaattisen tietojenvaihdon tietoja, joissa esitäyttö on mahdollista, ovat osasta pohjoismaista saatavat eläkkeiden maksutiedot. Näin ollen kansainväliset automaattisen tietojenvaihdon tiedot ovat käytännössä kunkin verovuoden verotuksen päättymisen jälkeistä valvontaa varten. On kuitenkin mahdollista, että tulevaisuudessa tietojenvaihdon nopeutuessa joitakin automaattisen tietojenvaihdon tietoja voitaisiin esittää esitäytetyn veroilmoituksen yhteydessä esimerkiksi

erillisenä herätetietona varsinaisen täydentämisvastuun säilyessä kuitenkin verovelvollisilla itsellään.

Kansainvälinen automaattinen tietojenvaihto verotuksessa on laajentunut merkittävästi viimeisen kymmenen vuoden aikana, kun maat ovat tunnistaneeet uusia tietotarpeita kansainvälistyneessä maailmassa ja päässeet sopuun tietojen vaihtamisesta. Yhteensä automaattisen kansainvälisen tietojenvaihdon eri muotoja on jo kymmeniä. Uusia automaattisen tietojenvaihdon muotoja ja olemassa olevien päivityksiä on tulossa käyttöön tänä vuonna ja lähivuosina.

Nykyinen kansainvälinen automaattinen tiedonvaihto on keskeistä verovalvonnassa ja kansainvälisen veronkierron torjunnassa. Tietojen raportoinnin ongelmien ja aukkojen vaikutusta on voitu ennen tiedonsaannin nykyistä vaikeutumista minimoida laajahkoilla vertailutietotarkastuksilla esimerkiksi finanssilaitoksiin. Raportointia koskevan sääntelyn muuttaminen väärintoimijoiden löytämien aukkojen perässä on hidas prosessi ja muutokset vaativat myös laajaa konsensusta eri maiden välillä. Myös sääntelyn aukkojen ensikäden havaitseminen vaatii riittäviä mahdollisuuksia hankkia verovalvonnassa tarpeellisia tietoja, sillä systeemiset ongelmat tulevat esiin yksittäisten tapausten kautta. Verohallinnon nykyisin saamista kansainvälisen automaattisen tietojenvaihdon tiedoista voitaisiin lisäpanostuksella valvontaresursseihin havaita jonkin verran enemmän laiminlyöntejä. Kokonaisuhyödyn kannalta on otettava huomioon myös se, että tietojen käyttämisellä, julkisuudella ja yleisesti yhteydenotoilla verovelvollisiin on myös veronmaksuun ja oikein ilmoittamiseen kannustavia vaikutuksia, joiden euromääräistä vaikutusta on vaikea todentaa.

EU:n ja OECD:n piirissä on tunnistettu kansainvälisen veronkierron ja toisaalta digitalisaation tuomia haasteita veroviranomaisten toiminnalle ja valtioiden verotuloille. Kansainväliset tietojenvaihtomuodot eivät voi vastata kaikkiin kansallisiin veroriskeihin. Kansallisilla riskeillä on esimerkiksi kytkentä Suomen korkeaan palkkaverotukseen, kansalliseen liiketoimintakieltoon, ulosottomenettelyyn tai muuhun kansallisen tason lainsäädännön yksityiskohtaan. Kansallisella tasolla tulee aina olemaan täsmällisiä merkittäviäkin veroriskejä, joita kansainvälisen tietojenvaihdon kehitys ei useaa maata koskettavan luonteensa takia tule poistamaan.

Vertailutietojen hankkimismahdollisuuden merkitys korostuu kaikissa niissä tilanteissa, joissa liiketapahtuman tai muun transaktion osapuolilla ei ole säädettyä ilmoitusvelvollisuutta transaktioista. Tällä tarkoitetaan siis massaluonteista ilmoitusvelvollisuutta transaktion toisen osapuolen tiedoista, kuten esimerkiksi palkanmaksuun liittyvät kansalliset ilmoittamisvelvollisuudet. Kaikissa tilanteissa, joissa ilmoitusvelvollisuutta ei ole, on nimittäin käsillä mahdollisuus tulon tai varallisuuden ilmoittamatta jättämiseen. Ilman vertailutietoja tai mahdollisuutta hankkia vertailutietoja tulon tuleminen verotetuksi on asiakkaiden oman ilmoitusvelvollisuuden varassa. Mikäli Verohallinto ei havaitse ilmoittamatta jätettyä tuloa, voi tämä lisäksi madaltaa kynnystä jättää tulo ilmoittamatta jatkossakin.

Kansainvälisten transaktioiden osalta riski on korkeampi, koska toinen osapuoli on tyypillisesti sijoittunut toiseen valtioon ja siten usein kansallisen lainsäädännön mahdollistamien toimenpiteiden ulottumattomissa. Liiketoimeen liittyviä vertailutietoja saattaa kuitenkin olla saatavissa kotimaiselta toimijalta, kuten pankista, korttiyhtiöltä tai muulta taholta. Vertailutiedoilla harvoin pystytään muodostamaan aukotonta kokonaiskuvaa mahdollisesta ilmoittamatta jääneestä tulosta tai muusta erovaikutuksesta, vaan tapauksia pystytään tietojen pohjalta riskiperusteisesti nostamaan valvontatoimien kohteeksi. Yksittäisen valvontatoimen aikana käytetään verovalvonnan keinoja sekä yksilöityjä tietopyyntöjä kotimaassa ja virka-apupyyntöjä ulkomaille tapausten selvittämiseksi, sikäli kun asiakkaalta itseltään ei saada

riittäviä tai luotettavia selvityksiä. Mainittuun selvittelyvaiheeseen pääseminen edellyttää kuitenkin, että on jo syntynyt epäily ilmoittamatta jätetystä tulosta, joka taas vaatisi pohjatiedoksi vertailutietojen tehokasta saamista myös kotimaassa.

2.6 Nykytilan arviointi

Vertailutietotarkastuksia on verotusmenettelylain 21 §:n perusteella suoritettu Verohallinnossa lähes 30 vuoden ajan ja luottolaitoksiin niitä on kohdistettu vuoden 2011 lakimuutoksesta lähtien. Menettely on vakiintunutta ja vertailutietotarkastukset ovat olennainen osa verovalvontaa ja keskeinen väline harmaan talouden torjumiseksi. Vertailutietotarkastusten luonteeseen ja tarkoitukseen olennaisesti kuuluu, että tietoja voidaan kerätä myös sellaisista verovelvollisista, joihin ei vertailutietotarkastuksen havaintojen perusteella tulla kohdistamaan ohjaus- tai muita verovalvonnallisia toimia. Tällaiset tiedot eivät ole kuitenkaan vertailutietotarkastuksessa tarpeettomia tai ylimääräisiä. Jos tietojen perusteella ei ole tarpeen tehdä ohjaus- ja muita valvontatoimia, voi tämä johtua esimerkiksi siitä, että verovelvolliset ovat täyttäneet ilmoitusvelvollisuutena näiden tietojen kohdalla.

Yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulon myötä henkilötietojen käsittelyä koskevalle kansalliselle lainsäädännölle asetettavat vaatimukset ovat tarkentuneet. Tietosuoja-asetus ja sitä koskeva viimeaikainen tulkintakäytäntö ovat luoneet tarpeen arvioida nykyisen vertailutietotarkastuksen toteuttamisen ja sitä koskevan sääntelyn muutostarpeita, jotta sääntelyn perusteella suoritettavat vertailutietotarkastukset yhtäältä täyttäisivät tietosuojalainsäädännön vaatimukset ja toisaalta mahdollistaisivat Verohallinnolle tiedonhankinnan tarpeellisessa laajuudessa. Tietosuoja-asetuksesta seuraa henkilötietojen käsittelyyn vaatimuksia, joista vertailutietotarkastusten toteuttamisen kannalta olennaisia ovat etenkin henkilötietojen minimoinnin vaatimus sekä rekisterinpitäjän velvollisuus varmistaa ja osoittaa, että käsiteltävät henkilötiedot ovat käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia. Lisäksi kansallisen tietosuojalain 4 §:n 2 kohta edellyttää, että henkilötietojen käsittely on oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi.

Korkein hallinto-oikeus ja tietosuojavaaltuutettu ovat edellä luvussa 2.4 käsitellyissä päätöksissään todenneet, että vertailutietotarkastuksissa esitetyt tietopyynnöt eivät täyttäneet tietosuoja-asetuksen vaatimusta henkilötietojen rajoittumisesta siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niiden käsittelyn tarkoituksiin. Henkilötietojen käsittelyn ei myöskään voitu katsoa olevan tietosuojalain edellyttämällä tavalla tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi. Päätöksissä pidettiin ongelmallisena sitä, että vertailutietopyyntöjä ei oltu pyrittykään rajaamaan sellaisiin verovelvollisiin, joita koskevien tietojen voidaan olettaa olevan verovalvonnan toteuttamiseksi tarpeellisia. Tietosuojavaaltuutettu on tässä yhteydessä tuonut esille myös sen, että saatuaan tietoaaineistot, Verohallinto ryhtyy heti rajaamaan tarkempiin riskianalyysihin johtavia tilitapahtumia. Tämän on katsottu osoittavan, että tietopyynnöt ovat jo lähtökohtaisesti olleet liian laajoja.

Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden ja tietosuojavaaltuutetun edellä mainituissa päätöksissä on nostettu esille tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 31 kohdan perusteella, että viranomaisten lähettämien tietoluovutuspyyntöjen olisi aina oltava kirjallisia, perusteltuja ja satunnaisia, eikä niiden pitäisi koskea kokonaista rekisteriä tai johtaa rekisterien yhteen liittämiseen. Tietosuojavaaltuutettu on katsonut, että Verohallinnon tietopyyntöjen ei voitu katsoa olevan satunnaisia, sillä pankeille oli esitetty vastaavan sisältöisiä tietopyyntöjä vuosittain vuosien 2015–2021 aikana. Korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä olleessa tapauksessa Verohallinnon tietopyyntö käsitti listauksen pankin kaikista asiakkaista tietyinä ajankohtana sekä tietyt asiakasta koskevat tiedot. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tietopyynnön toteuttaminen oli vaikutuksiltaan rinnastettavissa kokonaisen asiakasrekisterin luovuttamiseen,

vaikka tietopyyntö ei ulottunut kaikkiin tietueisiin, joita pankin asiakasrekisteriin on eri asiakkaita merkitty.

Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan perusteella lainsäädäntötoimenpiteellä voidaan rajoittaa tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädettyjä oikeuksia, jos rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata muun muassa jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu mukaan lukien verotukseen liittyvät asiat. Tietosuojavaikuttettu on katsonut, että henkilötietojen käsittely vertailutietotarkastuksessa voisi muodostaa perusteen rajoittaa tietosuoja-asetuksen 5 artiklan säännöksiä. Oikeudesta tulisi kuitenkin säätää lainsäädäntötoimenpiteellä. Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 2 kohdan mukaan lainsäädäntötoimenpiteiden on tarpeen mukaan sisällettävä erityisiä säännöksiä, jotka koskevat ainakin artiklan 2 kohdan a-h alakohdissa lueteltuja seikkoja. Nykyinen vertailutietotarkastusta koskeva säännös tai muukaan vertailutietotarkastukseen soveltuva Verohallinnon tiedonsaantia koskeva sääntely ei kata tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 2 kohdan mukaisia erityisiä säännöksiä.

Nykyinen vertailutietotarkastusta koskeva säännös ei enää tietosuojasääntelyn ja sitä koskevan oikeuskäytännön perusteella nykymuodossaan mahdollista vertailutietotarkastusten toimittamista Verohallinnolle tarpeellisessa laajuudessa. Nykytilanteessa tiedonantovelvolliset saattavat kokea epävarmaksi, ovatko Verohallinnon vertailutietotarkastusten yhteydessä esittämät tietopyynnot riittävästi rajoitettuja siten, että ne täyttävät tietosuojaoikeudelliset vaatimukset. Tämän voi johtaa siihen, että tiedonantovelvolliset kieltäytyvät tietojen antamisesta. Verohallinnon kansainvälinen tietojenvaihtokaan ei mahdollista riittävää tiedonsaantia. Vertailutietotarkastusta koskevan säännöksen täsmentäminen on siten tarpeen, jotta sen perusteella suoritettavat vertailutietotarkastukset täyttäisivät tietosuojasääntelyn henkilötietojen käsittelylle asettamat vaatimukset, ja Verohallinto saisi kerättyä tietoja tehokkaasti verovalvonnan edellyttämässä laajuudessa myös tulevaisuudessa. Tällä olisi erityisesti merkitystä oikean ja yhdenmukaisen verotuksen sekä veronsaajien oikeuksien kannalta. Nykytilassa on merkittävä riski sille, että verotusta koskevien velvoitteiden laiminlyönti jää havaitsematta huolimatta siitä, että tiedot olisivat saatavilla esimerkiksi luottalaitoksista.

3 Tavoitteet

Esitys vertailutietotarkastusta koskevan sääntelyn uudistamiseksi on osa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmassa määriteltyjä harmaan talouden vastaisia toimia, joilla turvattaisiin harmaata taloutta ja talousrikollisuutta torjuvien viranomaisten toimintaedellytyksiä. Tietosuojasääntelystä seuranneet rajoitukset vertailutietotarkastusten toimittamiseen aiheuttavat arviolta 100 miljoonan euron vuosittaisen verovajeen. Esityksen tavoitteena on paikata tämä verovaje turvaamalla Verohallinnon tiedonsaanti ja tällä tavoin edistää harmaan talouden torjuntaa.

Ehdotetulla säännösmuutoksella ajantasaistettaisiin vertailutietotarkastusta koskeva sääntely vastaamaan yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain henkilötietojen käsittelylle asettamia vaatimuksia. Tämä mahdollistaisi Verohallinnon tiedonsaannin vertailutietotarkastuksissa siten, että Verohallinnolla olisi riittävä tietopohja verotuksen toimittamisessa ja verovalvonnessa. Riittävällä tietopohjalla varmistettaisiin verotulojen lisäksi myös verotuksen yhdenmukaisuus ja verovelvollisten tasapuolinen kohtelu.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi verotusmenettelylain vertailutietotarkastusta koskevaa säännöstä siten, että se mahdollistaisi verovalvonnan kannalta riittävässä laajuudessa sivulliselle osoitetut tietopyynnöt, joissa ei yksilöidä vertailutietotarkastuksessa käsiteltäviä henkilöitä tai yhteisöjä. Lisäksi ehdotetaan, että säännöksessä määriteltäisiin vertailutietotarkastuksissa noudatettavat menettelyt, joilla vähennetään henkilötietojen käsittelyn riskejä, kun käsittelyn kohteena ovat laajat ja yksilöimättömät tietoaineistot. Tarkkarajaisempi vertailutietojen hankintaa koskeva säännös selkeyttäisi henkilötietojen käsittelyn edellytykset vertailutietotarkastuksissa.

Ehdotuksen mukaan vertailutietotarkastuksessa voitaisiin käsitellä massadata-aineistoa. Massadata-aineistolla tarkoitettaisiin sitä, että pyyntöä ei kohdistettaisi nimenomaisesti kehenkään nimenomaiseen verovelvolliseen, vaan pyyntö olisi yksilöity rajatusti selvitettävällä asialla. Verohallinto voisi esittää sivulliselle vaatimuksen tietojen luovuttamisesta siten, että siinä ei yksilöidä niitä henkilöitä tai yhteisöjä, joita vertailutietotarkastuksella käsitellään.

Verohallinnon pyynnön olisi ehdotuksen mukaan oltava tarkasti kohdennettu, perusteltu ja oikeasuhtainen suhteessa vertailutietotarkastuksen tavoitteisiin. Verohallinto voisi käsitellä vertailutietotarkastuksella myös sellaisia tietoja, jotka eivät johda verotusta koskeviin toimenpiteisiin. Lisäksi säädettäisiin selvyuden vuoksi, että vertailutietotarkastus voitaisiin toimittaa myös toistuvasti kohdennettuna samaan tiedonantovelvolliseen ja että Verohallinto ei saisi luovuttaa massadata-aineistoa sellaisenaan edelleen.

Verohallinto saisi ehdotuksen mukaan käsitellä yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä, jos tällaisia tietoja ilmenee välillisesti vertailutietotarkastuksella saadusta massadata-aineistosta.

Ehdotuksen mukaan Verohallinnolle säädettäisiin nimenomainen velvollisuus toteuttaa vertailutietotarkastuksissa erityisiä suojatoimia henkilötietojen turvaamiseksi. Tällaiset suojatoimet liittyisivät tietoturvaan, tietosuojaan, luottamuksellisuuteen, käsittelyn kohdentamiseen verotuksessa välttämättömiin tietoihin, tietojen hävittämiseen sekä tietoja käsittelevää virkamiestä koskeviin edellytyksiin.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset julkiseen talouteen

Esityksen arvioidaan kasvattavan verotuloja yhteensä noin 100 miljoonaa euroa vuodesta 2026 alkaen. Verotulojen lisäys olisi seurausta vähentyvästä veronkierrosta, kun Verohallinnon mahdollisuudet valvoa tehokkaasti rajat ylittävää taloudellista toimintaa ja tunnistaa verotuksen kannalta riskillisiä ilmiöitä paranevat. Arvio perustuu oletukseen, että Verohallinto kykenee jatkossakin toteuttamaan vertailutietotarkastuksia aiemmassa laajuudessa.

Vertailutietotarkastusten vaikutukset voidaan jakaa varsinaisista vertailutietotarkastuksista saataviin suoriin hyötyihin, sekä epäsuoriin hyötyihin, joita saadaan, kun vertailutietotarkastusten tietoja voidaan käyttää hyväksi myös muiden harmaaseen talouteen liittyvien riskien valvonnassa. Verohallinnon arvion mukaan tietojen suorat hyödyt ovat noin 20 miljoonaa euroa. Tämä arvio perustuu aiempina vuosina aineiston perusteella avattuihin

verotarkastuksiin, verotuksen oikaisuihin, kiinteiden toimipaikkojen valvontaan sekä harmaan talouden tarkastuksiin, joissa vertailutietoja on hyödynnetty.

Epäsuorien vaikutusten suuruudeksi arvioidaan noin 80 miljoonaa euroa. Arvio perustuu Verohallinnon vuonna 2020 toteuttamaan analyysiin, jossa tunnistettiin riskejä, joiden valvonnassa luottolaitosten vertailutiedoista olisi merkittävää hyötyä. Näille riskeille on arvioitu kokonaisverovaje, riskiasiakkaiden määrä sekä potentiaalinen valvottaviin asiakkaisiin kohdistuva verovaje. Riskien yhteenlasketuksi vaikutukseksi arvioitiin 92 miljoonaa euroa vuositasona. Koska osaan riskeistä voidaan nykytilanteessa puuttua myös säännönmukaisen kansainvälisen tietojenvaihdon kautta, arvioidaan tästä noin 12 miljoonan euron verovajeen olevan hallittavissa myös ilman vertailutietoja. Näin ollen vertailutietotarkastusten epäsuoriksi hyödyiksi jää noin 80 miljoonaa euroa.

Verotuottojen arvioitu kasvu jakautuisi eri verolajeille seuraavasti:

- Ansiotulovero: 8 miljoonaa euroa
- Pääomatulovero: 11 miljoonaa euroa
- Yhteisövero: 41 miljoonaa euroa
- Arvonlisävero: 37 miljoonaa euroa
- Perintö- ja lahjavero: 3 miljoonaa euroa

Lisäksi esityksellä voi olla vähäisiä vaikutuksia muihin välillisiin veroihin sekä lähdeveroon.

Verotuottojen jakautumisesta valtion osuuden arvioidaan olevan noin 89 miljoonaa euroa ja kuntien noin 11 miljoonaa euroa. Vaikutukset muihin veronsaajiin olisivat vähäiset. Koska esityksessä ei muuteta veroperusteita, sen vaikutuksia ei kompensoida kunnille.

Verotuottojen kasvu ajoittuu vuodesta 2026 alkaen, ja kassavaikutusten arvioidaan realisoituvan pääosin saman vuoden aikana.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Vertailutietotarkastusta koskevan säännöksen muutokset turvaisivat Verohallinnolle tehokkaan verovalvonnan ja harmaan talouden torjunnan kannalta riittävän tietojensaannin vertailutietotarkastusten toimittamisessa. Verohallinto voisi lakiin kirjatusti jatkossa käsitellä vertailutietotarkastuksissa massadata-aineistoa. Ehdotus ei kuitenkaan laajentaisi vertailutietotarkastuksessa jo nykyisin käsiteltäviä henkilötietoryhmiä, vaan ne olisivat samoja, joita Verohallinto käsittelee veroilmoitusten ja muiden ilmoitusten perusteella. Lisäksi erikseen säädettäisiin vertailutietotarkastusten yhteydessä Verohallinnon oikeudesta käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja massadata-aineiston yhteydessä. Kyseessä olisi lähinnä nykytilaan tehtävä täsmennys, sillä Verohallinto käsittelee nykyisinkin vastaavia erityisiin henkilötietojen ryhmiin kuuluvia tietoja verotuksessa ja myös vertailutietotarkastusten yhteydessä.

Massadata-aineiston ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn tietosuojaoikeudellisista vaatimuksista johtuen säädettäisiin Verohallinnolle nimenomainen velvollisuus toteuttaa vertailutietotarkastuksissa erityisiä suojatoimenpiteitä henkilötietojen turvaamiseksi. Verohallinnon tulisi nimetä ja myöntää erikseen virkamiehelle lupa osallistua

tietojenkäsittelyyn vertailutietotarkastuksessa. Lisäksi vertailutietoja käsittelevän virkamiehen tulisi olla erittäin luotettava ja hänellä edellytettäisiin olevan asianmukainen osaaminen massadata-aineiston eettiseen käsittelyyn. Vaatimukset edellyttäisivät Verohallinnolta työnantajana nykyistä täsmällisempää menettelyä ja dokumentoitua prosessia vertailutietoja käsittelevän henkilöstön osalta. Verohallinnon tulisi järjestää koulutusta ja perehdytystä vertailutietoja käsittelevälle henkilöstölle tietojenkäsittelyn erityispiirteistä ja tietosuojan käsittelylle asettamista vaatimuksista.

Verohallinnon tulisi myös huolehtia teknisten ja organisaatioon liittyvien toimenpiteiden avulla, että tietoturva toteutuu vertailutietojen käsittelyssä teknisesti korkeatasoisesti. Lisäksi massadata-aineiston käsittelyssä Verohallinnon tulee huolehtia siitä, että tietojenkäsittely kohdennetaan viipymättä ainoastaan verotuksessa välttämättömiin tietoihin.

Sääntelyllä ei arvioida olevan vaikutuksia muiden viranomaisten toimintaan.

4.2.3 Vaikutukset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan

Verohallinnon vertailutietotarkastuksilla saamat yksittäistä tunnistettavissa olevaa verovelvollista koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain nojalla. Verotustietojen salassapito suojaa luonnollisten henkilöiden henkilötietoja ja oikeushenkilöiden luottamuksellisia tietoja.

Ehdotuksessa täsmennetään Verohallinnon oikeutta käsitellä niin sanottua massadata-aineistoa, jolla tarkoitetaan suurta ja yksilöimätöntä määrää henkilötietoja, joiden määrä on rajattu. Laissa säädettäisiin tiedonantovelvollisen velvollisuudesta antaa Verohallinnolle vertailutietotarkastuksella rajattu määrä luonnollista henkilö koskevia tietoja, kun pyynnössä ei ole erikseen tai nimenomaisesti yksilöity niitä luonnollisia henkilöitä, joihin käsittely tulee kohdistumaan. Vertailutietotarkastus olisi aina perusteltu ja tarkoituksena olisi saada välttämättömiä tietoja sellaisesta taloudellisesta toiminnasta, johon liittyy merkittävä riski verovelvoitteiden laiminlyönnistä. Luonnollisten henkilöiden suojan kannalta merkityksellistä olisi Verohallinnon oikeus saada riskiperusteisella rajauksella massaluonteisia tietoja, jotka voivat sisältää myös sellaisia henkilötietoja, joita ei käytetä verotusta koskevassa päätöksessä sekä sellaisia tietoja, jotka eivät liity verotuksessa merkityksellisiin taloudellisiin tapahtumiin.

Yleisen tietosuojasetuksen 5 §:n mukaan henkilötietojen suhteen on noudatettava seuraavia vaatimuksia:

- a) niitä on käsiteltävä lainmukaisesti, asianmukaisesti ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästi ("lainmukaisuus, kohtuullisuus ja läpinäkyvyys");
- b) ne on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla; myöhempiä käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten ei katsota 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti yhteensopimattomaksi alkuperäisten tarkoitusten kanssa ("käyttötarkoitussidonnaisuus");
- c) henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään ("tietojen minimointi");

- d) henkilötietojen on oltava täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä; on toteutettava kaikki mahdolliset kohtuulliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että käsittelyn tarkoituksiin nähden epätarkat ja virheelliset henkilötiedot poistetaan tai oikaistaan viipymättä ("täsmällisyys");
- e) ne on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten; henkilötietoja voidaan säilyttää pidempiä aikoja, jos henkilötietoja käsitellään ainoastaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti edellyttäen, että tässä asetuksessa vaaditut asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet on pantu täytäntöön rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi ("säilytyksen rajoittaminen");
- f) niitä on käsiteltävä tavalla, jolla varmistetaan henkilötietojen asianmukainen turvallisuus, mukaan lukien suojaaminen luvattomalta ja lainvastaiselta käsittelyltä sekä vahingossa tapahtuvalta häviämiseltä, tuhoutumiselta tai vahingoittumiselta käyttäen asianmukaisia teknisiä tai organisatorisia toimia ("eheys ja luottamuksellisuus").

Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys sekä geneettisten tai biometristen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevien tietojen taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevien tietojen käsittely on kiellettyä. Saman artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan käsittely ei ole kiellettyä silloin, kun käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Verotuksessa ja vertailutietotarkastuksella ei ole lähtökohtaisesti tarpeellista käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Käytännössä säännönmukainen tarve välittömälle käsittelylle voi muodostua käsiteltäessä ammattiyhdistyksen jäsenmaksutietoa tai jos veronmaksukyvyn alentumisvähennyksen taikka verohuojennuksen saamiseksi vedotaan esimerkiksi terveydelliseen seikkaan. Verotuksessa voi kuitenkin tapahtua erityisten henkilötietoryhmien käsittelyä esimerkiksi silloin, kun henkilöön liittyvä taloudellinen tapahtuma paljastaa esimerkiksi terveydenhuoltoon liittyvän palvelun käyttämisen. Silloin, kun vertailutietotarkastus kohdistuu tietoihin, jotka kuvaavat luonnollisen henkilön taloudellisia tapahtumia voi joissain tilanteissa paljastua myös erityisiin henkilötietojen ryhmiin kuuluvia tietoja. Näissä tilanteissa tietoja käsitellään huolellisesti. Verohallinnolla on kuitenkin verovalvonnassa välttämätöntä käsitellä myös tällaisia tietoja esimerkiksi silloin, kun verovalvonnan kohteena ovat terveydenhuollon toimijat tai silloin, kun verovalvonnassa arvioidaan luonnollisen henkilön maksuliikennettä. Vertailutietotarkastusta ei kuitenkaan koskaan toteuteta siinä tarkoituksessa, että kerättäisiin nimenomaisesti erityisiin henkilötietojen ryhmiin kuuluvia tietoja.

Yleisen tietosuoja-asetuksen III luvussa säädetään rekisteröidyn oikeuksista. Luvussa säädetään rekisteröityjen informoinnista (12–14 artiklat), oikeudesta saada pääsy tietoihin (15 artikla), tietojen oikaisemisesta (16 artikla), oikeudesta tietojen poistamiseen (17 artikla), oikeudesta käsittelyn rajoittamiseen (18 artikla), oikeudesta siirtää tiedot järjestelmästä toiseen (20 artikla), oikeudesta vastustaa henkilötietojen käsittelyä (21 artikla) sekä automatisoiduista

yksittäispäätöksistä (22 artikla). Asetuksen 23 artiklassa säädetään kansallisen lainsäädännön liikkumavarasta, jonka mukaisesti rekisterinpitäjään sovellettavassa lainsäädännössä voidaan rajoittaa artikloissa 12–22 ja 34 säädettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia, jos rajoituksessa noudatetaan keskeiseltä osin perusoikeuksia ja perusvapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide, jolla voidaan muun muassa taata muut unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet, erityisesti unionille tai jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien rahaan, talousarvioon ja verotukseen liittyvät asiat sekä kansanterveys ja sosiaaliturva.

Ehdotetussa sääntelyssä puututtaisiin yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan tietojen minimoinnin ja täsmällisyyden periaatteisiin. Ehdotettujen muutosten nojalla Verohallinto voisi käsitellä vertailutarkastuksella myös sellaisia tietoja, jotka eivät johda verotustoimenpiteisiin ja myös sellaisia tietoja, jotka eivät kuvaa verotuksessa merkityksellisiä tapahtumia. Tällaisten tietojen käsittely on kuitenkin välttämätöntä silloin, kun vertailutietotarkastuksen kohteena on sellainen ilmiö tai toiminta, jonka valvonta on verotuksessa välttämätöntä. On myös selvää, että esimerkiksi luottolaitokset eivät kerää toiminnassaan yksinomaan verotuksessa merkityksellisiä tietoja, vaan ovat järjestäneet tietojen käsittelyn vastaamaan tarjoamia palveluita. Ehdotetun sääntelyn mukaisesti Verohallinnon olisi kohdennettava ja rajattava pyyntö huolellisesti sekä perusteltava pyynnön oikeasuhtaisuus. Käytännössä tarkastuksen ja pyynnön rajaaminen voitaisiin tehdä yhdessä tiedonantovelvollisen kanssa. Verohallinnon tehtävänä olisi kuvata käsittelyn oikeasuhtaisuus. Oikeasuhtaisuutta arvioitaisiin suhteessa siihen tavoitteeseen, jota tietojen käsittelyllä tavoiteltaisiin.

Oikeasuhtaisuutta ja minimointiperiaatetta koskevassa arvioinnissa otetaan huomioon myös Euroopan unionin tuomioistuimen (viides jaosto) ratkaisu asiassa ”SS” SIA vastaan Valsts ienēmumu dienests (C-175/20 annettu 24.2.2022), jossa tuomioistuin on muun ohella arvioinut Latvian verohallinnon esittämän tietopyynnön ja sen johdosta suoritettujen henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta yleisen tietosuojasetuksen asettamien velvollisuuksien näkökulmasta. Ratkaisussa tuomioistuin totesi yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan viitaten, että rekisterinpitäjä ei voi yleisesti ja erotuksetta kerätä henkilötietoja ja että sen on pidäyttyvä keräämästä tietoja, jotka eivät ole ehdottoman välttämättömiä käsittelyn tarkoituksiin nähden. Minimointiperiaatteen noudattamisesta on todettu, että yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaisen osoitusvelvollisuuden sekä 25 artiklan 2 kohdan mukaisen oletusarvoisen tietosuojan vaatimuksen nojalla rekisterinpitäjän on pystyttävä osoittamaan, että se on pyrkinyt minimoimaan kerättävien henkilötietojen määrää mahdollisimman paljon.

Yleisen tietosuojasetuksen 25 artiklassa säädetään sisäänrakennetusta ja oletusarvoisesta tietosuojasta. Artiklan 1 kohdan mukaisesti rekisterinpitäjän on käsittelytapojen määrittämisen ja itse käsittelyn yhteydessä toteutettava tehokkaasti tietosuojaperiaatteiden täytäntöönpanoa varten asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, kuten tietojen pseudonymisointi ja tarvittavat suojatoimet, jotta ne saataisiin sisällytettyä käsittelyn osaksi ja jotta käsittely vastaisi tämän asetuksen vaatimuksia ja rekisteröityjen oikeuksia suojattaisiin. Rekisterinpitäjän tulee ottaa huomioon uusin tekniikka ja toteuttamiskustannukset sekä käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset sekä käsittelyn aiheuttamat todennäköisyydeltään ja vakavuudeltaan vaihtelevat riskit luonnollisten henkilöiden oikeuksille ja vapauksille. Artiklan 2 kohdan mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistetaan, että oletusarvoisesti käsitellään vain käsittelyn kunkin erityisen tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Tämä velvollisuus koskee kerättyjen henkilötietojen määriä, käsittelyn laajuutta, säilytysaikaa ja saatavilla oloa. Näiden toimenpiteiden avulla on varmistettava etenkin se, että henkilötietoja ei oletusarvoisesti saateta rajoittamattoman henkilömäärän saataville ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta. Verohallinnossa

nimetty vertailutietotarkastusvastaava vastaisi siitä, että tietojen käsittely ja suojatoimet on järjestetty tietosuojasääntelyn edellyttämällä tavalla.

Tietosuoja-asetuksen 32 artiklan 1 kohdan mukaisesti rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän on toteutettava riskiä vastaavan turvallisuustason varmistamiseksi asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet. Tällaisia toimenpiteitä ovat muun muassa henkilötietojen pseudonymisointi ja salaaminen, kyky taata käsittelyjärjestelmien ja palveluiden jatkuva luottamuksellisuus, eheys, käytettävyys ja vikasietoisuus, kyky palauttaa nopeasti tietojen saatavuus ja pääsy tietoihin fyysisen tai teknisen vian sattuessa, menettely, jolla testataan, tutkitaan ja arvioidaan säännöllisesti teknisten ja organisatoristen toimenpiteiden tehokkuutta tietojenkäsittelyn turvallisuuden varmistamiseksi. Huomioon on otettava uusin tekniikka ja toteuttamiskustannukset, käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset sekä luonnollisten henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvat, todennäköisyydeltään ja vakavuudeltaan vaihtelevat riskit. Artiklan 2 kohdan mukaan asianmukaisen turvallisuustason arvioimisessa on kiinnitettävä huomiota erityisesti käsittelyn sisältämiin riskeihin, erityisesti siirrettyjen, tallennettujen tai muutoin käsiteltyjen henkilötietojen vahingossa tapahtuvan tai laittoman tuhoamisen, häviämisen, muuttamisen, luvattoman luovuttamisen tai henkilötietoihin pääsyn vuoksi.

Edellä esitettyjen yleisen tietosuoja-asetuksen 25 ja 32 artiklojen mukaisten vaatimusten lisäksi ehdotetussa verotusmenettelylain 21 §:n 4 momentissa säädettäisiin erityisistä vaatimuksista vertailutietojen käsittelyssä. Näillä vaatimuksilla lisättäisiin tietojen käsittelyn turvallisuutta ja turvattaisiin rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia vähentämällä riskiä siitä, että vertailutietotarkastus toteutettaisiin liian laajana tai verotuksessa käytettäisiin sellaisia tietoja, jotka eivät olisi välttämättömiä tai Verohallinnon henkilöstö käyttäisi vertailutietotarkastuksella saatuja tietoja johonkin muuhun kuin verotusta koskevaan tarkoitukseen. Vaatimuksena olisi tietojen käsittelevän henkilön luotettavuus ja osaamisen korkea taso sekä tietojärjestelmän korkea turvallisuustaso. Vaatimuksena olisi myös, että massana saatu tietoaaineisto käsitellään mahdollisimman pian siten, että käsittely kohdistuu vain verotuksessa merkityksellisiin henkilötietoihin. Verotuksessa merkityksellisillä tiedoilla tarkoitetaan sellaisia tietoja, joita käytetään verotustoimenpiteissä.

Rekisteröidyllä olisi oikeus saada tietoja henkilötietojen käsittelystä. Verohallinto voisi kuitenkin rajoittaa käsittelystä kertomista siltä osin kuin tietojen antaminen vaarantaa verotusta koskevan valvontatoimenpiteen. Tietojen antamisen rajoittamisessa sovellettaisiin harkinnan varaisesti viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 11 §:n 2 momentissa säädettyä oikeutta kieltäytyä tietojen antamisesta asianosaiselle, jos tietojen antaminen vaarantaa erittäin tärkeän yleisen edun, kuten verovalvonnan tarkoituksen, sekä yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan ja kansallisen tietosuojalain 34 §:n 1 momentin 3 kohtaa, jonka mukaisesti rekisteröidyllä ei ole tietosuoja-asetuksen 15 artiklassa tarkoitettua oikeutta tutustua hänestä kerättyihin tietoihin, jos henkilötietoja käytetään valvonta- ja tarkastustehtävissä ja tiedon antamatta jättäminen on välttämätöntä Suomen tai Euroopan unionin tärkeän taloudellisen tai rahoituksellisen edun turvaamiseksi. Luonnollisen henkilön tiedolliset oikeudet voidaan toteuttaa sen jälkeen, kun tietojen antaminen ei enää vaaranna verovalvontaa.

Muiden rekisteröidyn oikeuksien kannalta voidaan todeta, että luonnollisen henkilön tietoja käsitellään verotusta koskevissa tehtävissä, ja oikeusperusteesta säädetään laissa. Jos sivulliselta saatu tieto todetaan verotuksessa virheelliseksi, verovelvollisella on käytössään verotuksen muutoksenhakukeinot. Tietojen poistamisen ja käsittelyn rajoittamisen kohdalla on otettava huomioon, että sivulliselta saatavia tietoja käytetään laissa säädetyissä verotustehtävissä ja tietojen käyttö verovalvonnassa on tärkeää unionin tai jäsenvaltion yleistä etua koskevista syistä. Verohallinnolla on oikeus kieltäytyä toteuttamasta näitä oikeuksia koskevia vaateita.

Vastaavasti henkilöllä ei ole oikeutta vastustaa tietojensa käsittelyä vertailutietotarkastuksessa, koska koko käsittelyn peruste on tietojen välttämättömyys yksittäisessä verovalvonnan tilanteessa ja vastustamisoikeuden toteuttaminen vaarantaa verotusmenettelylain 26 §:n mukaisen oikean ja yhdenmukaisen verotuksen. Henkilötietojen käsittelyyn on olemassa huomattavan tärkeä ja perusteltu syy, joka syrjäyttää rekisteröidyn edut, oikeudet ja vapaudet.

Luonnollisen henkilön oikeuksien toteutumisen näkökulmasta nykyiseen oikeustilaan liittyy epävarmuuksia, jotka johtuvat sääntelyn yleisluonteisuudesta ja viimeaikaisista tietosuojatulkintoista. Sen vuoksi sääntelymuutoksiin arvioidaan sisältyvän myös henkilötietojen suojan kannalta myönteisiä vaikutuksia. Ehdotetut suojatoimet turvaisivat luonnollisten henkilöiden henkilötietojen asianmukaista käsittelyä. Muutoinkin nykyistä tarkkarajaisempi vertailutietojen hankintaa koskeva säännös selkeyttäisi henkilötietojen käsittelyn edellytykset vertailutietotarkastuksissa.

4.2.4 Vaikutukset vertailutietotarkastuksen kohteena oleville tiedonantovelvollisille

Vertailutietotarkastusten nykyiseen oikeustilaan liittyy myös tiedonantovelvollisten näkökulmasta epävarmuuksia, jotka johtuvat sääntelyn yleisluonteisuudesta ja viimeaikaisista tietosuojatulkintoista. Ehdotuksen myötä vertailutietotarkastuksista säädettäisiin tarkkarajaisemmin kuin nykytilassa. Tämän odotetaan vähentävän Verohallinnon ja tiedonantovelvollisten tulkintaerimielisyyksiä siitä, ovatko Verohallinnon pyynnöt tietosuojasääntelyn mukaisia, mikä johtaisi hallinnollisen työn ja kustannusten vähenemiseen. Silloin, kun vertailutietotarkastus toteutetaan ehdotetun sääntelyn mukaisesti, Verohallinto vastaa siitä, että henkilötietojen käsittelyn laajuus on lain mukaista. Vertailutietotarkastuksista aiheutuu tiedonantovelvollisille kustannuksia. Ehdotetun sääntelyn mukaisiin tietopyyntöihin vastaamisen ei arvioida kuitenkaan olevan tiedonantovelvollisille työläämpää kuin nykytilassa. Siten vaikutusten tiedonantovelvollisille arvioidaan kokonaisuudessa olevan nykytilaan verrattuna hallinnollista työtä sekä kustannuksia vähentäviä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Vertailutietotarkastusta koskevan säännöksen täsmentäminen sekä tietojenkäsittelyn suojatoimien luominen perustuvat Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmaan 2024–2027, johon sisältyy Verohallinnon tietojensaannin turvaamista koskeva hanke. Vaihtoehtoina ehdotetulle sääntelyn täsmentämiselle ja suojatoimille on valmistelun yhteydessä arvioitu mahdollisuutta jatkossakin toimia nykyisen sääntelyn puitteissa ja sen luomin toimivaltuuksin. Lisäksi on tarkasteltu mahdollisuutta säätää pankeille ja maksulaitoksille uusi tiedonantovelvollisuus niiden välittämistä rajat ylittävistä suorituksista.

5.1.1 Nykytilassa toimiminen

Edellä luvussa 2.4 käsitellyt korkeimman hallinto-oikeuden ja tietosuojavaltuutetun linjaukset merkitsevät, että Verohallinnon tulisi muuttaa vertailutietotarkastusten toteutusta ja varmistua, että tietojen kerääminen on oikeasuhtaista ja rajoittuu verotuksessa merkityksellisiin tietoihin. Linjaukset eivät kuitenkaan merkitse, että vertailutietotarkastukset sinänsä olisivat tietosuojasääntelyn vastaisia. Mikäli vertailutietotarkastuksia tulevaisuudessa tehtäisiin nykyistä sääntelyä muuttamatta, tulisi korkeimman hallinto-oikeuden ja tietosuojavaltuutetun ratkaisujen johdosta Verohallinnon tietopyynnot kohdistaa ja rajata ainoastaan verotuksessa perustellusti tarpeellisiin tietoihin. Tiedonantovelvollisen ei myöskään tulisi joutua käsittelemään sellaisia tietoja, joita ei tarvita verotuksessa.

Näin ollen nykytilassa toimiminen tarkoittaisi, että vertailutietotarkastuspyyntöjä ei voitaisi tehdä esimerkiksi kaikista Suomen rajat ylittävistä tilitapahtumista tai muutoinkaan sellaisella kohdennuksella, joka johtaisi myös sellaisten tietojen käsittelyyn, jotka eivät ole verotuksessa merkityksellisiä. Tietopyyntöjen rajaaminen merkitsisi, että vertailutietotarkastukset toimitettaisiin huomattavasti aiempaa rajatumpina ja suppeampina, eikä tämä vastaisi vertailutietotarkastusta koskevan nykyisen sääntelyn tarkoitusta. Verohallinto ei saisi verovalvonnan kannalta tarpeellisia tietoja vertailutietotarkastusten kautta. Nykytilan pysyttäminen ei näin ollen myöskään paikkaisi sitä verovajetta, joka tietosuoja sääntelyn kansallisten tulkintojen johdosta on vertailutietotarkastusten muuttuneen laajuuden myötä viime vuosina syntynyt.

Koska nykyinen vertailutietotarkastusta koskeva säännös on yleisluonteinen ja Verohallinnon vertailutietotarkastuksissa osoittamat tietopyynnot perustuvat mainitun säännöksen ja tietosuoja sääntelyn tulkintaan, vertailutietotarkastuksia koskeva oikeustila jäisi edelleen epäselväksi, ja tiedonantovelvolliset saattaisivat käynnistää tietopyyntöihin liittyen uusia valitusprosesseja. Verohallinto ei välttämättä saisi myöskään rajatummien pyytämäänsä vertailutietoja kaikilta toimijoilta, mikä osaltaan vaikeuttaisi verovalvontatoimien suunnittelua ja toteuttamista. Vertailutietotarkastuskäytäntöön jäisi tietosuojalinjauksista sekä nykyisen sääntelyn väljyydestä johtuen tulkinnanvaraisuutta, mitä ei verotuksen yhdenmukaisuuden, ennustettavuuden ja verovelvollisten tasapuolisen kohtelun vaatimusten näkökulmasta voida pitää suotavana. Edellä selvitettyyn viitaten nykytilassa toimimista ei voida pitää perusteltuna vaihtoehtona vertailutietotarkastusten tehokkaan toteuttamisen ja henkilötietojen suojan varmistamiseksi.

5.1.2 Uudet tiedonantovelvollisuudet luottolaitoksille rajat ylittäviin suoriin

Esityksessä on lisäksi tarkasteltu vaihtoehtona mahdollisuutta säätää luottolaitoksille säännöllinen tiedonantovelvollisuus niiden välittämistä rajat ylittävistä maksusuorituksista. Maksunvälittäjien tiedonantovelvollisuus tehostaisi erityisesti rajat ylittäviin maksuihin liittyvien riskien selvittämistä ja niihin puuttumista.

Luottolaitosten tiedonantovelvollisuus voisi mahdollistaa Verohallinnolle riittävän tietopohjan keräämisen niin varhaisessa vaiheessa, että tietoja voitaisiin hyödyntää säännönmukaisessa verotuksessa. Tämä edellyttäisi kuitenkin, että tiedonantovelvollisuus olisi ennemminkin kuukausittainen kuin vuosittainen. Tiedonantovelvollisuus todennäköisesti myös voisi edistää jo itsessään verotusta koskevien velvoitteiden oma-aloitteista hoitamista ja vähentää jälkikäteen verovalvonnan tarvetta.

Yritysten raportointivelvoitteet ovat viime vuosina lisääntyneet merkittävästi. Säännöllinen, esimerkiksi kuukausittainen tiedonantovelvollisuus, olisi täten uusi velvoite luottolaitoksille ja näin ollen siihen liittyisi selvitettäviä asioita muun muassa luottolaitosten hallinnolliseen taakkaan ja sääntelyn mahdollisesti aiheuttamiin kustannuksiin liittyen. Lisäksi tulisi tarkasti arvioida tiedonantovelvoitteen suhde kansainvälisiin tiedonvälitysmekanismeihin ja velvoitteisiin. Säännöllinen tiedonantovelvollisuus ei myöskään sellaisenaan poistaisi raportoitavien tietojen minimointiin liittyviä haasteita, joihin tietosuoja koskevassa tulkintakäytännössä on vertailutietotarkastusten osalta kiinnitetty huomiota. Säädetäessä uutta raportointivelvoitetta tulisi luoda mekanismi minimointiperiaatteen noudattamiseksi henkilötietojen käsittelyssä.

Vaihtoehtona säännölliselle raportointivelvollisuudelle olisi luottolaitoksille säädetty velvoite tunnistaa ja ilmoittaa Verohallinnolle sellaiset tilitapahtumat, jotka liittyvät verotuksellisesti merkityksellisiin tapahtumiin. Nykyisin ilmoitusvelvollisuus koskee lähinnä finanssialan

tarjoamia taloudellisia palveluita, kuten esimerkiksi arvopaperikauppoja. Lisäksi luottolaitoksilla on velvollisuus raportoida Suomen ja Yhdysvaltojen väliseen verotietojen vaihtoa koskevaan FATCA-sopimukseen (SopS 25/2015) perustuen verotukselliseen asuinpaikkaan sekä varallisuuteen ja tuloihin liittyviä tietoja asiakkaistaan, joiden verotuksellinen asuinvaltio on Yhdysvallat. Samaten OECD:n finanssitilejä koskevan kansainvälisen automaattista tietojenvaihtoa koskevan standardin, Common Reporting Standard (CRS), ja siihen perustuvaa tietojenvaihtoa toteuttavan neuvoston direktiivin 2014/107/EU direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla, niin sanotun DAC2-direktiivimuutoksen, johdosta finanssilaitoksille on asetettu velvollisuus antaa asiakkaidensa verotuksellista asuinvaltiotietoa sekä varallisuus- ja tulotietoja. Kuitenkin velvoite ilmoittaa esimerkiksi rajat ylittäviä verotusta koskevia tilitapahtumia olisi uusi ja voisi vaikuttaa merkittävästi pankkien toimintaan. Toimiessaan velvoite olisi tehokas ja kohdistuisi tietosuojasääntelyn mukaisesti sellaisiin tietoihin, joilla on merkitystä verotuksessa. Verotuksessa merkityksellisten tilitapahtumien tunnistaminen saattaisi kuitenkin olla luottolaitoksille käytännössä vaikeaa, koska niillä ei ole käytettävissä samoja tietoja kuin Verohallinnolla. Tällä hetkellä esimerkiksi Verohallinto tunnistaa verotukseen vaikuttavat tapahtumat hyödyntämällä erilaisia analytiikan keinoja riskiperusteisesti tarkastelemalla maksajaa, maksun saajaa ja maksun perustetta koskevia tietoja.

Luottolaitoksille asetettava velvoite tunnistaa tilitapahtumista verotuksen kannalta riskipitoiset tapahtumat ja raportoida ne Verohallinnolle voisi muodostua haasteelliseksi julkisen hallintotehtävän hoitamisen ja Verohallinnon lakisääteisten tehtävien näkökulmasta. Uusi raportointivelvoite saattaisi käytännössä merkitä julkisen hallintotehtävän siirtämistä Verohallinnolta luottolaitoksille, mitä ei olisi verovalvonnan näkökulmasta asianmukaista. Tämän lisäksi tulisi myös määritellä mekanismi raportointivelvoitteen valvomiselle. Verohallinnon tehtävänä on rajata tietopyynnöt sekä määrittää verovalvonnessa tarpeelliset tiedot, eikä näitä tehtäviä voi siirtää luottolaitoksille.

Edellä esitetyn perusteella vertailutietotarkastukset katsotaan perustellummaksi tavaksi kerätä tarvittavat tiedot Verohallinnon käyttöön kuin uudet luottolaitosten raportointivelvoitteet.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Valmistelun yhteydessä pyydettiin selvitystä lainsäädännöstä ja käytetyistä keinoista seuraavista maista: Ruotsi, Tanska, Norja, Viro, Latvia, Saksa, Iso-Britannia, Ranska, Italia ja Itävalta. Selvityksiä ei saatu Virossa, Ranskasta ja Italiasta. Saatujen selvitysten perusteella ainakin Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa ja Latviassa on käytössä Suomen vertailutietotarkastusta muistuttava menettelytapa. Muissakin maissa on käytössä menettelyitä, joilla voidaan saada tietoa sivullisilta, mutta ne muistuttavat Suomen vertailutietotarkastuksen sijaan lähemmin verotusmenettelylain 19 §:n sivullisen tiedonantovelvollisuutta, jossa on kysymys yksilöidyn verovelvollisen tietojen saamisesta. Lisäksi joissain maissa, kuten esimerkiksi Ruotsissa ja Latviassa, on käytössä menettelyitä, jotka velvoittavat pankkeja antamaan verohallinnoille säännönmukaisesti tietoa tietyt edellytykset täyttävistä tilisiirroista.

5.2.1 Ruotsi

Ruotsissa on läheisesti Suomen vertailutietotarkastusta muistuttava menettely (generell tredjemansrevision), jossa kerätään valmistelutoimena tietoa muusta kuin tarkastuksen

kohteesta, eikä ole selvää, että kaikki tiedot johtaisivat toimenpiteisiin. Erityisesti suurempien tietopyyntöjen osalta kiinnitetään huomiota oikeasuhtaisuuteen.¹⁷

Ruotsin verotusmenettelystä annetun lain (2011:1244) 41 luvussa säädetään muun ohessa tällaisista Suomen vertailutietotarkastusta muistuttavista verotarkastuksista. Mainitun luvun 2 §:n 2 momentissa säädetään, että verovirasto voi päättää myös tarkastuksesta, jonka tarkoituksena on saada 1 momentin 1–4 kohtien tarkastuksen kannalta merkityksellisiä tietoja muusta kuin tarkastettavasta verovelvollisesta. Ensimmäisen momentin 1–4 kohdissa viitataan muun ohessa laajasti verovelvollisen erilaisten tulojen ja vähennysten ilmoittamiseen. Luvun 3 §:ssä säädetään 1–14 kohdissa, keneen verotarkastus voidaan kohdistaa. Kohdissa on mainittu esimerkiksi kirjanpitovelvolliset, muut oikeushenkilöt kuin kuolinpesät, rekisteröityneeksi hakeutuneet, ennakoveron maksajiksi hakeutuneet sekä monia muita tilanteita. Luvun 4 §:n mukaan tarkastuksen tiedoista ei tarvitse käydä ilmi tarkastuksen kohteena olevaa henkilöä tai oikeustointa, jos henkilön tai oikeustoimen mainitsematta jättämiseen on erityisiä syitä. Saadun selvityksen perusteella tällainen erityinen syy voi olla esimerkiksi se, että tarkastus vaikeutuisi, jos nämä tiedot tulisi mainita.

Ruotsin sääntely on tullut voimaan ennen yleistä tietosuoja-asetusta, eikä sitä ole muutettu yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta. Tiedossa ei ole oikeuskäytäntöä, jossa olisi arvioitu, täyttääkö menettely yleisen tietosuoja-asetuksen edellytykset.

5.2.2 Latvia

Latviassa on läheisesti Suomen vertailutietotarkastusta muistuttava menettely, jossa verohallinto voi suorittaa verotarkastuksen esimerkiksi pankkiin vain siinä tarkoituksessa, että verohallinto kerää tietoa, jota voidaan käyttää toisen verovelvollisen verotuksessa. Latvian säännöksistä osa on säädetty yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen. Säännösten tarpeellisuutta on arvioitu siten, että on saatu aikaan tasapaino yksityisyyden suojan, henkilötietojen suojan ja verohallinnon veronkanto-velvollisuuden välillä. Pankkien ja muiden maksulaitosten toimittamien tietojen on katsottu olevan tarpeen sen varmistamiseksi, että verovelvollinen on ilmoittanut kaikki verotettavat tulot. Latvian menettelyä on käsitelty Unionin tuomioistuimen ratkaisussa 24.2.2022 asiassa C-175/20 ”SS” SIA vastaan Valsts ieņēmumu dienests, jota on käsitelty edellä kohdassa 2.4.

5.2.3 Tanska

Tanskassa on läheisesti Suomen vertailutietotarkastusta muistuttava menettely. Olennaisena erona on kuitenkin se, että edellytyksenä on 19 maallikosta koostuvan veroneuvoston (Tax Council) lupa, jos tarkastus kohdistuu luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin, joiden nimiä verohallinto ei vielä tiedä. Veroneuvoston hyväksymä nimettömiä henkilöitä koskeva tiedonkeruu koskee siten niitä tapauksia, joissa verohallinto haluaa tehdä esimerkiksi satunnaisia tarkastuksia tai toimialatutkimuksia, joissa on kyse yhteen tai useampaan nimeämättömään henkilöön liittyvistä tiedoista. Tällainen henkilöryhmä voi olla esimerkiksi yrityksen asiakaskunta tai yrityksen toimittajat tilanteessa, jossa verohallinto ei tiedä etukäteen, kenen tiedoilla on merkitystä jatkoselvityksen kannalta. Tiedossa ei ole oikeuskäytäntöä, jossa olisi arvioitu, täyttääkö Tanskan menettely yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimukset.

¹⁷ Ruotsin verohallinnon ohje: [I vilka syften får revision ske?](#) | [Rättslig vägledning](#) | [Skatteverket](#)

5.2.4 Norja

Norjassa on läheisesti Suomen vertailutietotarkastusta muistuttava menettely, jossa kolmas osapuoli on velvollinen veroviranomaisten pyynnöstä antamaan tietoja, joilla voi olla merkitystä verovelvollisen verovelvollisuuden kannalta. Olennaisena erona on kuitenkin se, että tiedon keräämiselle tulee olla erityinen syy, jos veroviranomainen ei yksilöi sitä verovelvollista tai toimea, josta se pyytää tietoa. Tällaisissa tilanteissa tietoa voidaan kerätä vain yrityksiltä. Tiedossa ei ole oikeuskäytäntöä, jossa olisi arvioitu, täyttääkö Norjan menettely yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimukset. Saadun selvityksen perusteella yleinen tietosuoja-asetus voi saattaa rajoittaa menettelyä.

6 Lausuntopalaute

[täydentyy myöhemmin]

7 Säännöskohtaiset perustelut

21 §. Vertailutietotarkastus. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin selvyiden vuoksi siten, että siihen lisättäisiin täsmennys, jonka mukaisesti Verohallinto voisi tietojen keräämisen lisäksi vaatia tiedonantovelvollista luovuttamaan tietoja. Täsmennys perustuu siihen, että vertailutietotarkastuksia on vakiintuneesti toteutettu siten, että tiedonantovelvollista vaaditaan luovuttamaan tietoja sen sijaan, että Verohallinto keräisi tiedot tiedonantovelvollisen tietojärjestelmistä.

Pykälään esitetään lisättäväksi uudet momentit 2–4, joiden johdosta pykälä kokonaisuutena täyttäisi tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain asettamat edellytykset. Ehdotettu sääntely ei muuttaisi vertailutietotarkastuksen perustetta, eikä yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista henkilötietojen käsittelyperustetta. Sääntelyllä vahvistettaisiin kuitenkin suojatoimia, joilla vähennetään tietojen käsittelystä johtuvia vaikutuksia rekisteröidylle.

Ehdotuksen mukaisilla lisäyksillä on tarkoitus vahvistaa Verohallinnon oikeus käsitellä vertailutietotarkastuksella massadata-aineistoa. Verohallinto voisi tämän mukaisesti kohdentaa vertailutietotarkastuksen siten, että tiedonantovelvollisuus ei kohdentuisi nimettyihin verovelvollisiin luonnollisiin henkilöihin tai yhteisöihin. Kohdentaminen tapahtuisi riskiperusteisesti arvioitua ja rajattua kokonaisuuteen tai ilmiöön. Verohallinnon olisi voitava osoittaa, että tarkastus on rajattu selvittävän asian kannalta välttämättömiin tietoihin.

Pykälään lisättävässä 2 momentissa säädettäisiin, että Verohallinto voisi käsitellä vertailutietotarkastuksessa massadata-aineistoa. Massadata-aineistolla tarkoitettaisiin sitä, että pyyntöä ei kohdisteta nimenomaisesti kehenkään nimenomaiseen verovelvolliseen, vaan pyyntö olisi yksilöity rajatusti selvittävällä asialla. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että Verohallinto voisi esittää sivulliselle vaatimuksen tietojen luovuttamisesta siten, että siinä ei yksilöitäisi niitä henkilöitä tai yhteisöjä, joita vertailutietotarkastuksella käsitellään. Tällaisen pyynnön olisi oltava tarkasti kohdennettu, perusteltu, oikeasuhtainen, rajattu ja pyynnön tulisi kohdistua välttämättömiin henkilötietoihin suhteessa vertailutietotarkastuksen tavoitteisiin. Oikeasuhtaisuuden varmistamiseksi Verohallinnon olisi suunniteltava ja kohdennettava jokainen vertailutietotarkastus siten, että Verohallinto voisi osoittaa tietojen käsittelyn hyödyt verovalvonnassa suhteessa siihen tietomäärään ja tietosisältöön, joka kussakin vertailutietotarkastuksessa on määritelty. Vertailutietotarkastus kohdennettaisiin siten, että tiedonantovelvollisen olisi kerättävä ja luovutettava vain sellaiset tiedot, jotka ovat välttämättömiä verovalvonnan toteuttamisessa. Vertailutietotarkastuksen kohdentaminen perustuisi verovalvonnassa merkitykselliseen toimintaan tai sellaisten seikkojen valvontaan,

joista ei ole saatavissa tietoja muilla keinoin. Pääasiassa verotusta varten tarvittavat tiedot saataisiin edelleen nykytilaa vastaavasti sivullisilta säännönmukaisten tiedonantovelvoitteiden perusteella. Verohallinto voisi käsitellä vertailutietotarkastuksella myös sellaisia tietoja, jotka eivät johda verotusta koskeviin toimenpiteisiin.

Massadatan käsitettä ei ole käytetty Suomen lainsäädännössä lisättävän 2 momentin mukaisessa merkityksessä. Oikeudellisesti käsitettä on käytetty kuvaamaan esimerkiksi Euroopan datastrategiassa ja datahallintoa koskevassa sääntelyssä kerättyjä monimutkaisia datakokonaisuuksia, joiden käsittelyyn tarvitaan uutta teknologiaa sekä datakokonaisuuksia, joita voidaan kerätä nopeasti ja analysoida uuden tiedon saamiseksi. Kansallisesti liikenteen palveluista annetun lain valmistelun yhteydessä massadatalle kuvattiin lain tarkoittamia välitystietoja (HE 161/2016 vp). Uudemmassa sääntelyssä massadatan käsitettä on käytetty Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2024/1640 jäsenvaltioissa käyttöön otettavista mekanismeista rahoitusjärjestelmän käytön estämiseksi rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen (rahanpesudirektiivi). Mainitun direktiivin 19 artiklan 6 kohdan ja 70 artiklan 1 alakohdan b alakohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden rahanpesun selvittelykeskusten henkilöstö ja rahanpesun toimivaltaisten viranomaisten ylläpitävät korkea-ammattilista tasoa, mukaan lukien tietosuojaa koskevat korkeat ammatilliset normit, ja että henkilöstö on erittäin luotettavaa ja että sillä on asianmukainen osaaminen massadata-aineistojen eettisen käsittelyn osalta. Rahanpesudirektiivissä tarkoitettu massadatan käsittely on luonteeltaan samankaltaista kuin vertailutietotarkastus Verohallinnossa.

Pykälään lisättävässä 2 momentissa edellytettäisiin, että pyynnön olisi oltava tarkasti kohdennettu, perusteltu ja oikeasuhtainen suhteessa vertailutietotarkastuksen tavoitteisiin. Tämä edellytys ei merkitsisi sitä, että käsiteltävien tietojen tietomäärää minimoitaisiin keinotekoisesti. Siten oikeasuhtaisuuden näkökulmasta arviointia ei voitaisi tehdä yksinomaan sillä perusteella, kuinka paljon vertailutietojen perusteella lopulta tehdään verotusta koskevia päätöksiä. Verotusmenettelystä annetun lain 26 §:n mukaisesti tasapuolinen ja yhdenmukainen verotus toteutuu silloin, kun Verohallinto voi valvoa velvoitteiden noudattamisen sivulliselta saatujen tietojen perusteella. Sivulliselta saatujen tietojen perusteella voidaan todeta myös se, että verovelvollinen on toiminut oikein. Lisäksi Verohallinto voisi hyödyntää tietoja ennakkolisessä ohjauksessa siten, että verovelvollisia ohjataan toimimaan jatkossa oikein.

Yleisen tietosuoja-asetuksen minimointivaatimuksen toteuttamiseksi Verohallinto kävisi tarvittaessa neuvotteluita tiedonantovelvollisen kanssa. Minimointiperiaatteen ja verovalvonnan tarkoituksen yhteensovittamisessa olisi kuitenkin otettava huomioon verovalvonnan intressit ja Verohallinnon harkintavalta siitä, miten laajalti tiedot ovat valvonnassa tarpeellisia. Verohallinto ei kuitenkaan voisi paljastaa yksityiskohtia siitä toiminnasta tai toimintaan perustuvasta veroriskistä, jonka selvittämiseksi tietoja tarvitaan. Yksityiskohtaisten tietojen paljastaminen voisi paljastaa sellaisen valvontaan liittyvän seikan, jonka siirtyminen yksityiselle vaarantaa valvontatoimen toteuttamisen viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 15 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

Ehdotetun 2 momentin ja yleisen tietosuoja-asetuksen periaatteet täyttäviä esimerkkejä tietopyyntöjen rajaamisesta:

Esimerkki 1

Verohallinnolla on arvonlisäverotusta koskevan unionin oikeuden mukaisesti velvollisuus valvoa Suomeen suuntautuvaa rajat ylittävää kaupankäyntiä. Verohallinnolla ei ole mitään nimenomaista säännönmukaista tietolähdettä, josta saisi tietoja yksittäisistä myyntitapahtumista. Vertailutietotarkastuksella

Verohallinto voi kuitenkin saada pankeilta tietoja ulkomaalaisesta rahaliikenteestä. Vertailutietotarkastus voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että Verohallinto yksilöi ne ulkomaiset verkkokauppiat, jotka ovat valvonnan kohteena, ja pyytäisi pankkeja toimittamaan ne tilitapahtumat, joissa nämä kauppiat ovat maksun saajina. Lähtökohtaisesti itse tietoluovutus ei sisältäisi henkilötietoja, mutta pankin olisi tietopyynnön toteuttamisessa käsiteltävä henkilötietoja selvittäessään verkkokauppiaille suuntautuvat suoritukset.

Esimerkki 2

Henkilön on tuloverotuksessa ilmoitettava kotimaisten tulojen lisäksi myös ulkomaan tulot. Verohallinto saa kotimaisista tuloista sivullistietoja kattavasti, mutta ulkomaisille toimijoille ei ole mahdollista säätää tiedonantovelvoitetta. Jonkin verran tietoja tulee kansainvälistä tietojenvaihtoa koskevan sääntelyn nojalla, mutta nämä tiedot eivät kata kaikkia tilanteita ja tiedot tulevat eri aikoihin eri maista. Pankkeilla on tiedot välittämistään maksuista, ja esimerkiksi ulkomaan maksuliikenteen tietojen perusteella voidaan selvittää se, onko verovelvollinen ilmoittanut ulkomailta saadut tulot tai onko ilmoittaminen laiminlyöty. Tässä esimerkissä tietojen käsittely olisi laajaa, koska pyynnön keinotekoinen supistaminen aiheuttaisi vaaraa verotuksen toimittamiselle oikein ja yhdenmukaisesti.

Pykälään lisättävässä 2 momentissa olisi selvyuden vuoksi maininta myös siitä, että vertailutietotarkastus voidaan toimittaa myös toistuvasti kohdennettuna samaan tiedonantovelvolliseen. Tällöin vertailutietotarkastus kohdistuisi kuitenkin uusiin tapahtumiin, vaikka vertailutietotarkastus toteutettaisiin saman sisältöisenä. Kysymys ei olisi siitä, että vertailutietotarkastus muodostuisi pysyväksi tiedonantovelvollisuudeksi jonkin tiedonantovelvollisen suhteen. Verohallinnolla olisi aina velvollisuus perustella, miksi vertailutietotarkastus toteutetaan saman sisältöisenä. Näissä tilanteissa, joissa tietoja pyydetäisiin toistuvasti, olisi kysymys siitä, että verotusta koskeva riski ei olisi poistunut, ja uusi vertailutietotarkastus olisi välttämätön keino oikean ja yhdenmukaisen verotuksen toteuttamiseksi, koska tietoja ei ole saatavissa muulla keinoin.

Verohallinto voi luovuttaa verotusta koskevia tietoja muuta tarkoitusta kuin verotusta varten silloin, kun oikeudesta tietojen saamiseen säädetään laissa nimenomaisesti. Tällaisia säännöksiä on lukuisia ja oikeus koskee pääasiassa verotuspäätöksen tietoja, eikä sivulliselta tiedonantovelvolliselta saatuja tietoja sellaisenaan. Vertailutietotarkastuksella käsitellään laajoja tietokokonaisuuksia ja käsittelyn luonteesta johtuen kaikki vertailutietotarkastuksella käsitellyt tiedot eivät johda verotusta koskevaan päätöksentekoon. Siten pykälään lisättävässä 2 momentissa säädettäisiin selvyuden vuoksi myös siitä, että Verohallinto ei saa luovuttaa vertailutietotarkastuksella saatua massadata-aineistoa sellaisenaan edelleen. Silloin, kun vertailutietotarkastuksella käsiteltyä tietoa on käytetty verotuksessa, vertailutietokäsittely ei kuitenkaan rajoita tietojen käyttämistä verotuksessa tai muutoin. Siten esimerkiksi verotusta koskevalla päätöksellä olevaa tietoa voidaan käsitellä kuten muitakin verotustietoja, vaikka verovalvonta on alkanut vertailutietotarkastuksesta, eikä vertailutietotarkastus muodosta estettä luovuttaa tietoa edelleen toiselle viranomaiselle, jos tietojen antamisesta on säädetty laissa.

Pykälään lisättävässä 3 momentissa säädettäisiin, että Verohallinto saa käsitellä yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä, jos tällaisia tietoja ilmenee välillisesti 2 momentin mukaisesta massadata-aineistosta. Perustuslakivaliokunta on pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevan esityksen yhteydessä (PeVL 48/2018 vp) ottanut kantaa tilitapahtumatietojen käsittelyyn. Yksityisten

ihmisten maksuliikenne siirtyy käteisen rahan käytöstä pankkitilin välityksellä tapahtuvaan maksuliikenteeseen, mikä tarkoittaa, että tilitapahtumien perusteella voi muodostaa yksityiskohtaisen kuvan henkilön yksityiselämästä. Lisäksi yksittäinen maksutapahtuma voi paljastaa erityisiin henkilötietojen ryhmiin liittyvät tiedot, kuten esimerkiksi terveydenhuollon palvelun käyttämisen. Vertailutietotarkastuksen toteuttaminen ei kohdistu kaikkiin verovelvollisen tilitapahtumiin, vaan esimerkiksi ulkomaiseen rahaliikenteeseen. On kuitenkin mahdollista, että näidenkin tapahtumien perusteella on muodostettavissa päätelmiä luonnollisen henkilön yksityiselämään liittyvästä toiminnasta. Tämän lisäksi on mahdollista, että vertailutietotarkastuksella käsitellään yksittäisiä maksutapahtumia, jotka paljastavat erityisiin henkilötietojen ryhmiin kuuluvia tietoja. Vertailutietotarkastuksen tavoitteena ei ole erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen kerääminen tai kokonaiskuvan muodostaminen henkilön yksityiselämästä. Tarkoituksena on kohdentaa tietojen käsittely verotuksessa merkityksellisiin tapahtumiin, kuten esimerkiksi ulkomaan tuloihin.

Vertailutietotarkastuksella kerätyt tiedot ovat verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 1 ja 4 §:n mukaisesti salassa pidettäviä verotustietoja ja niiden käsittelyssä otetaan huomioon samat periaatteet ja menettelyt kuin muidenkin verotustietojen kohdalla. Koska vertailutietotarkastuksella käsitellään massadata-aineistoja, erityisiä henkilötietoryhmiä sekä sellaisia tietoja, jotka eivät välttämättä johda verotustoimenpiteisiin, säädettäisiin pykälään lisättävässä 4 momentissa sellaisista suojoitoimista, jotka suojaavat luonnollisia henkilöitä tässä käsittelyssä.

Pykälään lisättävässä 4 momentissa säädettäisiin, että edellytyksenä pykälän 2 ja 3 momenttien mukaiselle tietojen käsittelylle olisi, että rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset yleisen tietosuojasääntelyn edellyttämät suojoitoimet on toteutettu. Tällaisia suojoitoimia ovat muun ohessa yleisen tietosuoja-asetuksen 25 ja 32 artiklojen tarkoittamat toimet sekä kansallisen lainsäädännön mukaisten Verohallinnon toimintaa koskevien tietosuoja-asetusten täytäminen. Yleisen tietosuoja-asetuksen 25 artiklassa säädetään sisänrakennetusta ja oletusarvoisesta tietosuojasta. Säännöksen mukaisesti rekisterinpitäjän on tehokkaasti toteutettava tietosuojaperiaatteiden täytäntöönpanoa varten asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, jotta toimet saadaan sisällytettyä käsittelyn osaksi ja käsittely vastaa asetuksen vaatimuksia. Artiklan 2 kohdan mukaisesti rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistetaan, että oletusarvoisesti käsitellään vain käsittelyn kunkin erityisen tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Tämä velvollisuus koskee kerättyjen henkilötietojen määriä, käsittelyn laajuutta, säilytysaikaa ja saatavilla oloa. Etenkin tulee varmistaa, että henkilötietoja ei saateta rajoittamattoman henkilömäärän saataville. Ehdotetun 4 momentin kohdissa 1-4 säädettäisiin tietosuoja-asetuksen vaatimuksia täsmentäen nimenomaisista suojoitoimista, jotka tulisi toteuttaa vertailutietotarkastuksessa. Kohtia 1-3 vastaavia suojoitoimia on rahanpesudirektiivin 70 artiklassa. Verohallinnossa nimetty vertailutietotarkastusvastaava vastaisi siitä, että tietojen käsittely ja suojoitoimet on järjestetty tietosuojasääntelyn edellyttämällä tavalla.

Pykälän 4 momentin 1 kohdassa säädettäisiin, että tietoja saisi käsitellä vain sellainen Verohallinnon virkamies, joka on erityisesti nimetty ja saanut luvan tällaisten tehtävien suorittamiseen. Kohta edellyttäisi, että Verohallinto osoittaisi vertailutietojen käsittelyn vain nimetyille virkamiehille. Tämä tarkoittaisi myös, että Verohallinnolla olisi oltava koko ajan tiedossa ne virkamiehet, joilla on pääsy vertailutietoihin.

Pykälän 4 momentin 2 kohdassa säädettäisiin, että Verohallinnon olisi ylläpidettävä luottamuksellisuutta ja tietosuoja koskevia korkeita ammatillisia vaatimuksia vertailutietojen käsittelyssä ja lisäksi tietoja käsittelevien virkamiesten olisi oltava erittäin luotettavia ja heillä olisi oltava asianmukainen osaaminen myös massadata-aineistojen eettisen käsittelyn osalta.

Tämä tarkoittaisi, että vertailutietoja käsittelevillä virkamiehillä olisi oltava hyvä ammatillinen osaaminen, kyky käsitellä henkilötietoja sekä ymmärrys siitä, että tietojen käsittelyssä on otettava huomioon tasapaino verovalvonnan ja yksityisyyden suojaamisen periaatteiden välillä. Näiden virkamiesten olisi oltava erittäin luotettavia ja heillä tulisi olla kyvykyys myös eettiseen ajatteluun suurten tietoaaineistojen käsittelyssä. Erityinen luotettavuus tarkoittaisi, että virkamiehistä olisi tehty turvallisuusselvityslain (726/2014) mukainen henkilöturvallisuusselvitys. Suojelupoliisin tekemien turvallisuusselvitysten tarkoituksena on parantaa mahdollisuuksia ennakolta ehkäistä toimintaa, joka voi vahingoittaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, Suomen kansainvälisiä suhteita, yleistä turvallisuutta tai muuta niihin verrattavaa yleistä etua taikka erittäin merkittävää yksityistä taloudellista etua taikka edellä tarkoitettujen etujen suojaamiseksi toteutettavia turvallisuusjärjestelyjä. Lisäksi näiden virkamiesten virkahistoriassa ei saisi olla tietojen käsittelyn väärinkäytöstilanteita ja heillä tulisi olla erityinen koulutus näitä tehtäviä varten. Luotettavuus tarkoittaisi myös sitä, että virkamiehen olisi tullut osoittaa luotettavuus tietojen käsittelyn tehtävissä, mikä käytännössä tarkoittaisi, että virkamiehellä tulisi olla työkokemusta Verohallinnossa suurten tietoaaineistojen käsittelystä. Virkavastuun näkökulmasta ehdotetut suojatoimet tarkoittavat erityistä huolellisuutta ja vastuuta tietojen käsittelyssä.

Pykälän 4 momentin 3 kohdassa säädettäisiin, että Verohallinnon olisi huolehdittava teknisten ja organisaatioon liittyvien toimenpiteiden avulla, että tietoturva toteutuu vertailutietojen käsittelyssä teknisesti korkeatasoisesti. Tämä tarkoittaisi, että Verohallinnossa vertailutietojen käsittelyn tekninen käsittely-ympäristö olisi sellainen, että laajojen tietoaaineistojen käsittely olisi mahdollista siten, että käsittely ei loukkaisi luonnollisen henkilön oikeuksia tai vapauksia. Teknisesti turvattaisiin, että vertailutiedot ovat vain niiden henkilöiden saatavilla, joilla on tietojen käsittelyyn oikeus. Verohallinnolla tulisi olla käytössä sellaiset tekniset ohjelmistot ja laitteet, joilla tietoaaineiston tiedot voidaan yhdistää verovelvollisiin, tunnistaa arkaluonteiset henkilötiedot sekä varmistaa, että näitä tietoja käytettäisiin jatkokäsittelyssä vain silloin, kun se olisi ehdottoman välttämätöntä verotuksessa.

Pykälän 4 momentin 4 kohdassa säädettäisiin, että massadata-aineiston käsittely olisi toteutettava siten, että käsittely kohdennettaisiin viipymättä vain verotuksessa välttämättömiin tietoihin. Sellaiset tiedot, joita ei käytetä verotustoimenpiteissä, on hävitettävä viimeistään kahden vuoden kuluttua siitä, kun tiedot on annettu Verohallinnolle. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että Verohallinnolla tulisi olla tehokkaita teknisiä analyysimenettelyitä, joissa verrattaisiin vertailutietoja Verohallinnon muihin tietoihin ja poistettaisiin aktiivisesti tarpeettomat tiedot.

Verotustietoja säilytetään sen mukaisesti kuin tietojen käsittely on tarpeellista verotuksessa. Verotusta koskevien tietojen yleinen säilytysaika on 12 vuotta sen vuoden päättymisestä, jona vuonna käsiteltävään asiaan tieto liittyy. Tietojen säilytysaika perustuu verotusta koskevien velvoitteiden vanhentumiseen. Vertailutietotarkastuksella kerätään tietoja sivulliselta, eikä kyse ole säännönmukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta tai sellaisista tiedoista, jotka siirtyvät suoraan veroilmoitukselle. Käsittelyn tarkoituksena on analysoida ja arvioida johonkin veroriskiin liittyviä tapahtumia ja on selvää, että vain jotkut käsiteltävät tiedot siirtyvät käsiteltäväksi yksittäisissä verotustoimenpiteissä. Tietojen käsittelyaika on täten ajallisesti lyhyempi kuin verotuksen tietojen yleinen säilytysaika, ja säilytysajassa on huomioitu se, että aineistoissa on mukana myös tietoja, joita ei käytetä verotusta koskevassa päätöksenteossa.

Yksittäisten rekisteröityjen suojaamiseksi on perusteltua määritellä laissa täsmällinen enimmäissäilytysaika sellaisille tiedoille, joita ei käytetä vertailutietotarkastuksen päätyttyä verotustoimenpiteissä. Tietojen käsittely olisi toteutettava siten, että käsittely kohdennetaan viipymättä vain verotuksessa välttämättömiin tietoihin. Tämä tarkoittaisi sitä, että muut tiedot

olisi poistettava viipymättä. Ehdoton takaraja sellaisten tietojen poistamiselle, joita ei käytetä verotustoimenpiteissä, olisi kaksi vuotta siitä, kun tiedot on annettu Verohallinnolle.

Tietoaaineistojen säilytysajat voivat näin vaihdella vertailutietotarkastuksella, jos tietoaaineistoja on saatu useista eri lähteistä eri aikoihin. Vertailutietotarkastukseen voidaan kerätä tietoaaineistoja useista lähteistä, ja tämän jälkeen tehtävät analyysit edellyttävät riittävän käsittelyajan. Toisaalta määräajat verotuksen oikaisuille rajoittavat sitä aikaa, jonka aikana verotusta koskevat toimenpiteet on tehtävä. Kahden vuoden enimmäiskäsittelyajassa Verohallinto ehdotetaan toteuttaa vertailutietotarkastuksen ja siirtämään yksityiskohtaiseen verovalvontaan ne tapaukset, jotka johtavat verotusta koskeviin toimenpiteisiin. Vertailutietotarkastuksen päätyttyä tai viimeistään kahden vuoden kuluttua tietojen saamisesta jäljellä olisi vain verotuksessa tarvittavia tietoja, joita käsiteltäisiin aineellisten ja menettelyllisten verotusta koskevien säännösten mukaisesti.

8 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1.1.2026.

9 Suhde muihin esityksiin

9.1 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2026 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Vertailutietotarkastusta koskeva lakiehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suoja kuuluu osana perustuslain 10 §:n 1 momentilla turvattuun yksityiselämän suojaan. Henkilötietojen suojasta on säädetty lailla. Henkilötietojen suojaa toteutetaan ennen kaikkea tietosuojasetuksella sekä sitä täsmentävällä ja täydentävällä tietosuojalailla.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp). Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun asiakirjajulkisuuden suhteeseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (ks. esimerkiksi PeVL 43/1998 vp ja PeVL 60/2017 vp). Tällainen toisen perusoikeuden edistäminen on muodostanut sellaisen välttämättömän syyn, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on ollut mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa (PeVL 2/2008 vp ja PeVL 40/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (PeVL 54/2014 vp ja PeVL 10/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevan esityksen yhteydessä antamassaan lausunnossa PeVL 48/2018 vp ottanut kantaa tilitapahtumatietojen käsittelyyn. Lausunnon mukaan tilitapahtumista voi ilmetä suoraan jopa arkaluonteisia tietoja,

kuten tietoja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä tai terveydenhuoltopalvelujen käytöstä. Valiokunnan mielestä luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat tämän johdosta yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin. Perustuslakivaliokunta on mainitussa lausunnossa ja laajemminkin lausuntokäytännössään (esim. PeVL 3/2017 vp) kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossa PeVL 48/2018 vp myös, että tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen valiokunnan mukaan erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä.

Perustuslakivaliokunta on pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain, verotusmenettelystä annetun lain ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen HE 25/2025 vp johdosta antamassaan lainlausunnossaan PeVL 21/2025 vp kiinnittänyt huomiota tietopyyntöjen enakkokontrolliin. Perustuslakivaliokunnan mukaan pelkkä pyynnön yksilöinti kontrolloi tietopyyntöjä melko muodollisesti, eivätkä yksilöintitiedot sisällä tietoa siitä, miten tiedonsaantioikeuden käyttöä suhteessa välttämättömyysedellytykseen on arvioitu tietoja pyytävässä viranomaisessa. Perustuslakivaliokunnan mukaan olisi perusteltua, että välttämättömyysarviointi kirjattaisiin vähintään viranomaisen omaan tietojärjestelmään enakkokontrollin varmistamiseksi sekä sen todentamiseksi, että tietopyynnön tekijä on arvioinut tietopyynnön laajuutta oikein. Nyt käsillä olevien vertailutietotarkastusten kohdalla tämä edellytys toteutuisi, koska pyynnöt olisivat kohdennettuja, käsittely rajattaisiin Verohallinnossa vain välttämättömiin tietoihin ja tämä dokumentoitaisiin verotarkastuskertomukselle.

Perustuslain 10 §:n mukaista suojaa täydentävät Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 18 ja 19/1990) 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artiklan 2 kohdan mukaan oikeus ei kuitenkaan ole rajoittamaton, sillä viranomaiset saavat puuttua sen käyttämiseen silloin, kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä henkilötietojen suoja on katsottu olennaiseksi osaksi 8 artiklan yksityis- ja perhe-elämän suojaa. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa on korostettu muun muassa, että lainsäädännössä pitää olla asianmukaiset takeet siitä, että henkilötietoja ei käsitellä 8 artiklan vastaisesti. Käsiteltävien tietojen tulee olla tarpeellisia sekä sisällöltään että säilytysajaltaan rajattuja rekisteröinnin käyttötarkoitukseen nähden. Niin ikään sääntelyssä tulee olla riittävät takeet, joilla estetään henkilötietojen lainvastainen käyttö. Perustuslakivaliokunnan mukaan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattujen oikeuksien rajoituksiin kohdistuva välttämättömyyden vaatimus edellyttää, että rajoitukselle on oltava painava yhteiskunnallinen

tarve, puuttumisen ja tavoiteltavan hyväksytyn päämäärän tulee olla oikeassa suhteessa keskenään ja rajoitukselle on oltava asianmukaiset ja riittävät perustelut (PeVL 35/2018 vp).

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Tällaisten tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Perustuslakivaliokunta on pitänyt merkityksellisenä, että perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että Euroopan unionin henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa on otettava huomioon mainitut perusoikeuskirjan artiklat kiinnittäen huomiota siihen, että unionin tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (PeVL 14/2018 vp, PeVL 21/2017 vp).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (PeVL 42/2016 vp, s. 2–3, PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja siinä viitattut lausunnot). Rajoituksia on arvioitava erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4–5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Vertailutietotarkastuksessa on mahdollista, että käsittelyssä on myös sellaisia tietoja, jotka eivät liity välittömästi tutkittavana olevaan veroriskiä tai veroasiaan. Tällaiset tiedot voivat sisältää välittömästi tai välillisesti luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevia henkilötietoja. Esimerkiksi pankkeihin tehtävien vertailutietotarkastusten yhteydessä käsitellään tilitapahtumatietoja tai tietoja tapahtumista, jotka koskevat lukuisia henkilöitä. Näiden kaikkien tietojen käsittely ei kuitenkaan johda verotustoimenpiteisiin. Ehdotuksessa on tältä osin kyse myös ulkopuolisten henkilöiden perusoikeusrajoituksesta, koska ulkopuolisilla henkilöillä ei olisi tietoa siitä, että heidän henkilötietoja käsitellään. Vertailutietotarkastuksen tekeminen ei olisi mahdollista ilman, että Verohallinto joutuisi käsittelemään sellaisia henkilötietoja, jotka eivät johda verotusta koskevaan päätökseen. Henkilöiden taloudellisia tapahtumia tehdään erillisin teknisin ratkaisuin ja niistä tallentuu tietoja erilaisiin järjestelmiin. Nämä taloudelliset tapahtumat liittyvät usein myös verotuksessa merkitykselliseen tapahtumaan, mutta vertailutietotarkastuksella tietojen luovutuksen yhteydessä ei ole mahdollista rajata kokonaan ulkopuolelle sellaisia tapahtumia tai tilanteita, joilla ei tosiasiallisesti ole verotuksessa merkitystä.

Vaikka ulkopuolisten henkilöiden tietojen käsittely on vertailutietotarkastuksessa väistämätöntä ehdotetussa sääntelyssä, on huomattava, että vertailutietotarkastus kohdistuu aina taloudellisiin tapahtumiin. Se, että jotain vertailutietotarkastuksella saatua tietoa ei käytetä verotusta koskevassa ratkaisussa, saattaa johtua siitä, että henkilö on jo ilmoittanut käsiteltävät asian, eikä tiedon käyttö ole enää valvonnassa tarpeellista. Verohallinnolla on kuitenkin tällöin tarpeen saada tieto siitä, että verotusta koskeva velvoite on hoidettu. Jos esimerkiksi pankin tietojen perusteella saadaan yksittäisiä tietoja muusta kuin verotukseen liittyvästä tapahtumasta, ovat tiedot suppeita, eikä niiden perusteella voida, eikä ole tarkoituksaan, luoda kuvausta henkilön muusta toiminnasta. Unionin tuomioistuin on esimerkiksi tuomiossa C-61/22, RL vs. Landeshauptstadt Wiesbaden todennut, että yksittäisten sormenjälkien antamat tiedot eivät

unionin tuomioistuimen mukaan yksinään mahdollista kuvan saamista asianomaisten henkilöiden yksityis- ja perhe-elämästä toisin kuin tuomiossa C-817/19 käsitellyt matkustajarekisteritiedot. Siten ulkopuolisen henkilön tietojen käsittelyä ei voida pitää samantasoisena yksilön perusoikeuksien rajoituksena kuin varsinaisen tietopyynnön kohteena henkilötietojen laajamittaisempaa käsittelyä, minkä vuoksi perusoikeuden rajoittamista ulkopuolisten osalta voidaan pitää perusteltuna ottaen huomioon viranomaistehtävän laissa säädetyn tarkoituksen saavuttamisen, käsittelyn välttämättömyyden sekä tietopyynnön teolle asetetut vaatimukset.

Perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosääntöisessä arviossa painopiste on henkilötietojen suojan ja käsittelyä määrittävien säännösten sisällöllisessä arvioinnissa. Kansallisen liikkumavaran käyttöön kohdistuvassa arvioinnissa ovat merkityksellisiä esimerkiksi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan asettamat sisällölliset vaatimukset sekä muiden informaatioon liittyvien perusoikeuksien suojan suhde yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (PeVL 14/2018 vp, s. 7). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että tällainen arvio on mahdollinen vain, jos hallituksen esityksessä eritellään riittävällä seikkaperäisyydellä ne syyt, joiden vuoksi henkilötietojen käsittely katsotaan lakiehdotuksessa välttämättömäksi. Valiokunta ei ole pitänyt riittävänä johtopäätöksenomaisia toteamuksia siitä, että ehdotettu laintasoinen sääntely on täsmällistä ja tarkkarajaista sekä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävää ja että ehdotetut muutokset ovat oikeasuhtaisia suhteessa niiden käyttötarkoitukseen, eikä tavoitetta ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin, mikäli säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole kuitenkaan lainkaan täsmennetty niitä perusteita, joiden valossa uusia valtuuksia henkilötietojen käsittelyyn voitaisiin pitää perustuslain näkökulmasta hyväksyttävään syyhyn perustuvina ja oikeasuhtaisina (PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta on painottanut, että tällainen puute lakiehdotuksen perusteluissa voi äärimmillään johtaa siihen, että lakiehdotuksen arvioidaan olevan asianmukaisesti perustelematta jääneiltä osiltaan perustuslain vastainen (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3, PeVL 9/2016 vp, s. 6 ja PeVL 19/1998 vp, s. 3–4).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös yleisen tietosuojasetuksen 51 johdantokappaleen ja luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/680 37 johdantokappaleen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään ja sääntelyn on oltava unionin tietosuojalainsäädännön mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Esityksessä ehdotetaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä, joka annettaisiin yleisen tietosuojasetuksen liikkumavaran puitteissa huomioiden Euroopan unionin perussopimukset ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Ehdotettuja säännöksiä on arvioitu suhteessa yleiseen tietosuojasetukseen myös tämän hallituksen esityksen kohdassa 4.2.3 Vaikutukset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan.

Tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran perusta on säädetty yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa, jolla annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää kansallisesti henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta voidaan säätää lainsäädännössä tilanteissa, joissa henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohta). Viranomaistoiminnassa henkilötietojen käsittelyn tulisi lähtökohtaisesti perustua näihin henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteisiin. Nyt käsillä olevassa asiassa henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi ja perustuu artiklan e alakohtaan.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen käsittelyä koskevassa valtiosääntöisessä arviossa merkityksellisenä myös käsittelyn tarkoitusta yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käytön mahdollistajana (PeVL 1/2018 vp). Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on valiokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta. (PeVL 51/2006 vp) Käsittelyn oikeusperustetta koskevassa arvioinnissa onkin otettava huomioon, että silloin, kun viranomainen puuttuu henkilön oikeuspiiriin, tulee toimivallan perustua lakiin. Nyt käsillä olevassa asiassa viranomaisen toimivalta perustuu nimenomaisesti lain säännöksiin, kuten esimerkiksi Verohallinnosta annetun lain ja verotusmenettelylain säännöksiin.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä etenkin yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 b kohdan käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Jos tietoja käsitellään muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen, tietojen toissijaisen käytön on täytettävä tietosuoja-asetuksessa asetetut edellytykset. Koska vertailutietotarkastuksen tarkoitus ei sellaisenaan ole yhteensopiva sivullisen tiedonantovelvollisen, kuten luottolaitoksen, käyttötarkoituksen kanssa, perustuisi vertailutietotarkastusta koskeva käyttötarkoitusta koskeva poikkeus 6 artiklan 4 kohdan johdannossa tarkoitettuihin jäsenvaltion lain säännöksiin viranomaisten tiedonsaantioikeuksista. Vertailutietotarkastuksen nojalla käsiteltävien tietojen käyttö muodostaa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Näihin tavoitteisiin kuuluu muun ohessa unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet, erityisesti unionille tai jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien rahaan, talousarvioon ja verotukseen liittyvät asiat sekä kansanterveys ja sosiaaliturva.

Punninnassa siitä, onko käsittely välttämätöntä ja oikeasuhtaista, on otettava siten huomioon tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetty asiat, jotka tulisi huomioida kansallista lakia säädettäessä. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan alakohdat ovat a) henkilötietojen keruun tarkoitusten ja aiotun myöhemmän käsittelyn tarkoitusten väliset yhteydet, b) henkilötietojen keruun asiayhteys erityisesti rekisteröityjen ja rekisterinpitäjän välisen suhteen osalta, c) henkilötietojen luonne, erityisesti se, käsitelläänkö erityisiä henkilötietojen ryhmiä artikla 9 mukaisesti tai rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja artikla 10 mukaisesti, d) aiotun myöhemmän käsittelyn mahdolliset seuraukset rekisteröidyille ja e) asianmukaisten suojatoimien, kuten salaamisen tai pseudonymisoinnin, olemassaolo.

Ehdotetun sääntelyn mukaisesti vertailutietotarkastus on kohdennettava siten, että käsiteltävänä ovat sellaiset välttämättömät tiedot, joiden perusteella voidaan valvoa verotukseen liittyvä riski. Vertailutietotarkastus on verovalvonnan toimenpide, eikä sen tarkoituksena ole korvata muita

ilmoitus- ja tiedonantovelvollisuutta koskevia säännöksiä. Vertailutietotarkastuksessa käsitellään taloudellisia tapahtumia kuvaavia tietoja, jotka pitäisi olla ilmoitettu veroilmoituksella. Sivulliselta saatavien tietojen perusteella voidaan varmistaa se, että tiedot on annettu ilmoituksella oikein. Vertailutietotarkastuksella käsitellään sellaisia sivullistietoja, joita ei ole mahdollista saada muutoin ja joiden perusteella voidaan valvoa verovelvoitteen hoitaminen. Arvioitaessa käsiteltävien tietojen asiayhteyttä erityisesti rekisteröityjen ja rekisterinpitäjän suhteen kannalta tulee ottaa huomioon, että Verohallinnolla on toimivalta valvoa verovelvoitteiden hoitamista myös sivullisilta saatavien tietojen perusteella ja tällä tavalla puuttua lakisääteisen tehtävän suorittamiseksi rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin. Vertailutietotarkastus ei kohdennu erityisiin henkilötietoryhmiin, mutta tiedoista voi välillisesti ilmetä myös arkaluonteisia tietoja. Tämä käsittely on kuvattu jäljempänä erikseen. Tietojen käsittelyllä on vaikutuksia rekisteröidylle. Vertailutietotarkastuksella saatujen tietojen perusteella Verohallinto voi tehdä arvion siitä, onko tarkastuksen kohteena olevissa tilanteissa huolehdittu verotusta koskevista velvoitteista tai laiminlyöty näitä velvoitteita. Verohallinto voi ryhtyä laiminlyönnin johdosta erilaisiin toimivallassaan oleviin toimenpiteisiin.

Tietojen käsittelyssä tulee viimeiseksi huomioida käsittelyn suojatoimien riittävyys. Tavanomaiset yleisen tietosuoja-asetuksen suojatoimet on kuvattu edellä. Tämän lisäksi lakiin ehdotetaan erityisiä käsittelyn luottamuksellisuutta ja luotettavuutta korostavia edellytyksiä. Tällöin on punnittava, vähentävätkö ne riittävästi rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille aiheutuvia riskejä, jotka aiheutuvat käsittelyn massaluonteisuudesta ja siitä, että pyyntöä ei ole voitu kohdentaa nimenomaisesti niihin henkilöihin, jotka ovat laiminlyöneet verotusta koskevat velvoitteet sekä siitä, että vertailutietotarkastuksella käsitellään myös sellaisia tietoja, jotka eivät liity verotukseen. Verotusmenettelylain 21 §:n 4 momenttiin lisättävät menettelyt takaavat sen, että tietoja käsitellään vain nimettyjen virkailijoiden toimesta turvallisessa tietojenkäsittely-ympäristössä. Käsittely kohdennetaan välittömästi vain verotusta koskeviin tietoihin. Tietojen käsittelyn tarkoituksena on nimenomaisesti valvoa henkilöiden ja yhteisöjen verovelvoitteiden hoitamista, joten käsittelyssä ei voida käyttää pseudonyymeja tai anonyymeja tietoja. Vertailutietotarkastus myös toteutetaan siten, että henkilötietoja ei ole tarpeen luovuttaa silloin, kun valvonta kohdistuu esimerkiksi yritysten toimintaan. Tällöin on mahdollista, että tiedonantovelvollinen joutuu käsittelemään yritysten ja luonnollisten henkilöiden välisiä liiketapahtumia, vaikka tiedonantovelvollinen luovuttaisi Verohallinnolle tietoja vain yrityksistä.

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädetään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista tiedoista. Tällaisia ovat esimerkiksi tiedot, joista ilmenee poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus sekä terveyttä ja seksuaalista suuntautumista koskevat tiedot. Tällaisten henkilötietojen käsittely on sallittua ainoastaan, jos jokin artiklassa luetelluista käsittelyperusteista tulee kyseeseen. Silloinkin kun erityisten henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelylle on yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukainen käsittelyperuste, tulee käsittelylle olla myös 6 artiklassa tarkoitettu yleinen käsittelyperuste. Nyt käsillä olevassa asiassa käsittelyperusteet ovat 6 artiklan 1 kohdan e alakohta ja 9 artiklan 2 kohdan g alakohta.

Ehdotuksen mukaisesti vertailutietotarkastus ei kohdistuisi erityisiin henkilötietojen ryhmiin kuuluviin tietoihin. Tämä antaisi suojaa luonnollista henkilöä koskevien arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyltä. Ehdotuksenmukaisessa tietojen käsittelyssä ei kuitenkaan todennäköisesti voida välttää arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä kokonaan. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (esimerkiksi PeVL 3/2017 vp) kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina myös arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta,

täsmällisyyttä ja sisältöä (PeVL 14/2018 vp, s. 5). Ehdotetun verotusmenettelylain 21 §:n 3 momentin mukaisesti Verohallinto saisi käsitellä vertailutietotarkastuksessa yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä, jos tällaisia tietoja ilmenee välillisesti 2 momentin mukaisesta massadata-aineistosta.

Koska vertailutietotarkastus kohdistuu taloudellisiin tapahtumiin, käsittelyssä ei voi välttyä sellaisilta tapahtumilta, jotka voivat paljastaa arkaluonteisen tiedon. Nämä tiedot ovat kuitenkin vertailutietotarkastuksella sattumanvaraisia, eikä näitä tietoja tallenneta Verohallinnossa siten, että esimerkiksi tiedonhaun kohdistaminen olisi mahdollista jonkin arkaluonteisen seikan selvittämiseksi. Tällaisten tietojen poistaminen aineistosta ei myöskään ole mahdollista. Näistä syistä johtuen arkaluonteisten tietojen käsittely olisi kuitenkin tässä kuvatun laajuisesti välttämätöntä vertailutietotarkastuksessa, koska ilman tällaista käsittelyä vertailutietotarkastusta ei voitaisi toteuttaa.

Ehdotettavassa sääntelyssä on otettu huomioon tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain asettamat vaatimukset, kuten edellä on esitetty. Tietojen käsittely on rajattu perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännön edellyttämällä tavalla täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Myös sellaisia tietoja, jotka eivät lopulta johda verotustoimenpiteisiin, voidaan edellä tässä hallituksen esityksessä esitetyillä perusteilla pitää vertailutietotarkastuksella välttämättöminä. Kun ehdotettu sääntely täyttää tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain asettamat vaatimukset, ehdotetun sääntelyn on katsottava täyttävän myös perustuslain 10 §:n asettamat vaatimukset.

Edellä esitetyillä perusteilla ehdotettu säännös voitaisiin hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin asian merkityksellisyysden vuoksi suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiassa lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 21 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1411/2010, seuraavasti:

21 §

Vertailutietotarkastus

Verotarkastus voidaan toimittaa myös yksinomaan siinä tarkoituksessa, että kerätään tai vaaditaan luovuttamaan tietoja, joita voidaan käyttää muun verovelvollisen verotuksessa (*vertailutietotarkastus*).

Vertailutietotarkastuksessa voidaan käsitellä massadata-aineistoa. Verohallinto voi esittää sivulliselle vaatimuksen tietojen luovuttamisesta siten, että siinä ei yksilöidä niitä henkilöitä tai yhteisöjä, joita vertailutietotarkastuksella käsitellään. Tällaisen pyynnön on oltava tarkasti kohdennettu, perusteltu ja oikeasuhtainen suhteessa vertailutietotarkastuksen tavoitteisiin. Verohallinto voi käsitellä vertailutietotarkastuksella myös sellaisia tietoja, jotka eivät johda verotusta koskeviin toimenpiteisiin. Vertailutietotarkastus voidaan toimittaa myös toistuvasti kohdennettuna samaan tiedonantovelvolliseen. Verohallinto ei saa luovuttaa vertailutietotarkastuksella saatua massadata-aineistoa sellaisenaan edelleen.

Verohallinto saa käsitellä vertailutietotarkastuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä, jos tällaisia tietoja ilmenee välillisesti 2 momentin mukaisesta massadata-aineistosta.

Edellytyksenä 2 ja 3 momentin mukaiselle tietojen käsittelylle on, että rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet on toteutettu seuraavien suojatoimien lisäksi:

1) Tällaisia tietoja saa käsitellä vain sellainen Verohallinnon virkamies, joka on erityisesti nimetty ja saanut luvan tällaisten tehtävien suorittamiseen;

2) Verohallinnon on ylläpidettävä luottamuksellisuutta ja tietosuojaa koskevia korkeita ammatillisia vaatimuksia vertailutietojen käsittelyssä ja lisäksi tietoja käsittelevien virkamiesten on oltava erittäin luotettavia ja heillä on oltava asianmukainen osaaminen myös massadata-aineistojen eettisen käsittelyn osalta;

3) Verohallinnon on huolehdittava teknisten ja organisaatioon liittyvien toimenpiteiden avulla, että tietoturva toteutuu vertailutietojen käsittelyssä teknisesti korkeatasoisesti;

4) Massadata-aineiston käsittely on toteutettava siten, että käsittely kohdennetaan viipymättä vain verotuksessa välttämättömiin tietoihin. Sellaiset tiedot, joita ei käytetä verotustoimenpiteissä, on hävitettävä viimeistään kahden vuoden kuluttua siitä, kun tiedot on annettu Verohallinnolle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

Laki

verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 21 §, sellaisena kuin se on osaksi
laissa 1411/2010, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

21 §

Vertailutietotarkastus

Verotarkastus voidaan toimittaa myös yksinomaan siinä tarkoituksessa, että kerätään tietoja, joita voidaan käyttää muun verovelvollisen verotuksessa (*vertailutietotarkastus*).

21 §

Vertailutietotarkastus

Verotarkastus voidaan toimittaa myös yksinomaan siinä tarkoituksessa, että kerätään tai vaaditaan luovuttamaan tietoja, joita voidaan käyttää muun verovelvollisen verotuksessa (*vertailutietotarkastus*).

Vertailutietotarkastuksessa voidaan käsitellä massadata-aineistoa. Verohallinto voi esittää sivulliselle vaatimuksen tietojen luovuttamisesta siten, että siinä ei yksilöidä niitä henkilöitä tai yhteisöjä, joita vertailutietotarkastuksella käsitellään. Tällaisen pyynnön on oltava tarkasti kohdennettu, perusteltu ja oikeasuhtainen suhteessa vertailutietotarkastuksen tavoitteisiin. Verohallinto voi käsitellä vertailutietotarkastuksella myös sellaisia tietoja, jotka eivät johda verotusta koskeviin toimenpiteisiin. Vertailutietotarkastus voidaan toimittaa myös toistuvasti kohdennettuna samaan tiedonantovelvolliseen. Verohallinto ei saa luovuttaa vertailutietotarkastuksella saatua massadata-aineistoa sellaisenaan edelleen.

Verohallinto saa käsitellä vertailutietotarkastuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja

erityisiä henkilötietoryhmiä, jos tällaisia tietoja ilmenee välillisesti 2 momentin mukaisesta massadata-aineistosta.

Edellytyksenä 2 ja 3 momentin mukaiselle tietojen käsittelylle on, että rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet on toteutettu seuraavien suojatoimien lisäksi:

1) Tällaisia tietoja saa käsitellä vain sellainen Verohallinnon virkamies, joka on erityisesti nimetty ja saanut luvan tällaisten tehtävien suorittamiseen;

2) Verohallinnon on ylläpidettävä luottamuksellisuutta ja tietosuojaa koskevia korkeita ammatillisia vaatimuksia vertailutietojen käsittelyssä ja lisäksi tietoja käsittelevien virkamiesten on oltava erittäin luotettavia ja heillä on oltava asianmukainen osaaminen myös massadata-aineistojen eettisen käsittelyn osalta;

3) Verohallinnon on huolehdittava teknisten ja organisaatioon liittyvien toimenpiteiden avulla, että tietoturva toteutuu vertailutietojen käsittelyssä teknisesti korkeatasoisesti;

4) Massadata-aineiston käsittely on toteutettava siten, että käsittely kohdennetaan viipymättä vain verotuksessa välttämättömiin tietoihin. Sellaiset tiedot, joita ei käytetä verotustoimenpiteissä, on hävitettävä viimeistään kahden vuoden kuluttua siitä, kun tiedot on annettu Verohallinnolle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20