



29.8.2025

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/1205/2025

Tietosuojavaltuutetun lausunto

Aluksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetulta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n muuttamisesta. Kiitämme mahdollisuudesta lausua asiassa.

Nyt lausuttavana olevan esityksen mukaan esityksessä muutettaisiin verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995, jäljempänä verotusmenettelylaki) 21 §:ää siten, että Verohallinto voisi jatkossa kerätä vertailutietotarkastusta varten tietoja tarpeellisessa laajuudessa tietosuojasääntelyn henkilötietojen käsittelylle asettamien vaatimusten puitteissa. Verohallinto voisi pyytää sivullisilta tietoja verovalvonnan kannalta riittävässä laajuudessa ilman, että henkilöitä tai yhteisöjä yksilöidään. Esityksen mukaan Verohallinnon tietopyyntö olisi tarkasti kohdennettu, perusteltu ja oikeasuhtainen suhteessa vertailutietotarkastuksen tavoitteisiin. Esityksen mukaan ehdotettu muutos sisältäisi myös erityisiä suojatoimia, jotka Verohallinnon tulisi toteuttaa henkilötietojen turvaamiseksi.

Tietosuojavaltuutetun toimisto jakaa näkemyksen harmaan talouden torjumisen tärkeydestä ja Verohallinnon tärkeästä roolista tässä tehtävässä. Tietosuojavaltuutetun näkemyksen mukaan hallituksen esitysluonnoksessa on kuitenkin ongelmia koskien asianmukaisten tietosuojalainsäädännön vaatimusten huomiointia. Näitä käydään seuraavaksi lävitse.

Aiemmat päätökset ja nykytilan arviointi

Korkein hallinto-oikeus (KHO 2020:8) ja tietosuojavaltuutettu (Tietosuojavaltuutettu 11.11.2022, Dnro 3681/186/21) ovat antaneet kumpikin osaltaan Verohallinnon vertailutietotarkastuksia koskevat päätöksensä. Kuten nyt tarkasteltavassa hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, mainittujen päätösten mukaisesti vertailutietotarkastuksissa esitetyt tietopyynnot eivät täyttäneet Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin



95/46/EY kumoamisesta (jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus) vaatimusta henkilötietojen rajoittumisesta siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niiden käsittelyn tarkoituksiin. Päätösten mukaisesti 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. Niin kuin hallituksen esitysluonnoksessakin todetaan, tietosuojavaltuutettu on päätöksen yhteydessä tuonut esille myös sen, että saatuaan tietoaineistot, Verohallinto ryhtyy heti rajaamaan tarkempiin riskianalyysiin johtavia tilitapahtumia. Tämän on katsottu osoittavan, että tietopyynnot ovat jo lähtökohtaisesti olleet liian laajoja.

Lisäksi tietosuojavaltuutettu on päätöksessään kiinnittänyt huomiota yleisen tietosuoja-asetuksen 25 artiklasta seuraavan oletusarvoisen tietosuojan asettamiin vaatimuksiin. Tietosuojavaltuutetun mukaan henkilötietojen minimointiin tähtääviä 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.

Kuten hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, korkeimman hallinto-oikeuden ja tietosuojavaltuutetun edellä mainituissa päätöksissä on lisäksi nostettu esille yleisen 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. Tietosuojavaltuutettu 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 asiakkaista merkitty.

Tietosuojavaltuutettu toteaa, että edellä käsitellyt korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisu ja tietosuojavaltuutetun päätös ovat epävar-



muuden kasvattamisen sijaan osaltaan selventäneet oikeustilaa vertailutietotarkastuksiin liittyen. Ne ovat lisäksi myös tarkentaneet nykyisessä vertailutietotarkastuksia koskevassa sääntelyssä olevia ongelmia.

Massadata-aineiston kerääminen ja käsitleminen

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ehdotetussa verotusmenettelylain 21 §:n 2 momentissa säädettäisiin siitä, että vertailutietotarkastuksessa voitaisiin käsitellä massadata-aineistoa. Verohallinto voisi esittää sivulliselle vaatimuksen tietojen luovuttamisesta siten, että siinä ei yksilöidä niitä henkilöitä tai yhteisöjä, joita vertailutietotarkastukselle käsitellään. Tällaisen pyynnön olisi oltava tarkasti kohdennettu, perusteltu ja oikeasuhtainen suhteessa vertailutietotarkastuksen tavoitteisiin. Verohallinto voisi käsitellä vertailutietotarkastuksella myös sellaisia tietoja, jotka eivät johda verotusta koskeviin toimenpiteisiin. Lisäksi säädettäisiin selvyyden vuoksi, että vertailutietotarkastus voitaisiin toimittaa myös toistuvasti kohdennettuna samaan tiedonantovelvolliseen ja että Verohallinto ei saisi luovuttaa massadata-aineistoa sellaisenaan edelleen.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluiden mukaan massadata-aineistolla tarkoitettaisiin sitä, että pyyntöä ei kohdistettaisi nimenomaisesti kehenkään nimenomaiseen verovelvolliseen, vaan pyyntö olisi yksilöity rajatusti selvitettävällä asialla. Perusteluiden mukaan 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.

Esitysluonnoksen perusteluiden mukaan 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.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluiden mukaan massadatan käsittelyä ei ole käytetty Suomen lainsäädännössä esitysluonnoksessa nyt lisättäväksi esitettävän verotusmenettelylain 21 §:n 2 momentin mukaisessa merkityksessä. Perusteluiden mukaan oikeudellisesti käsiteltä 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 massadatalla kuvattiin lain tarkoittamia välitystietoja (HE 161/2016 vp). Perusteluiden mukaan 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). Perusteluiden mukaan rahanpesudirektiivissä tarkoitettu massadatan käsittely on luonteeltaan samankaltaista kuin vertailutietotarkastus Verohallinnossa.

Niin kuin hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, massadatan käsitettä ei ole käytetty Suomen lainsäädännössä esitysluonnoksessa nyt lisättäväksi esitettävän verotusmenettelylain 21 §:n 2 momentin mukaisessa merkityksessä. Tämä on jo itsessään merkittävä asia, jonka takia tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan massadata-käsittettä tulisi jo itsessään käsitellä hallituksen esitysluonnoksessa nykyistä tarkemmin ja laajemmin lainsäädännöllisen tarkkuuden saavuttamiseksi kyseisen määritelmän osalta.

Tietosuojaperiaatteiden huomioiminen

Henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista säädetään yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklassa. Tietosuojaperiaatteita on noudatettava aina, kun käsitellään henkilötietoja. Tietosuojaperiaatteiden mukaan henkilötietoja on:

- käsiteltävä lainmukaisesti, asianmukaisesti ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästi (*lainmukaisuus, asianmukaisuus ja läpinäkyvyys*)
- kerättävä ja käsiteltävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten (*käyttötarkoitussidonnaisuus*)
- kerättävä vain tarpeellinen määrä henkilötietojen käsittelyn tarkoitukseen nähden (*tietojen minimointi*)
- päivitettävä aina tarvittaessa: epätarkat ja virheelliset henkilötiedot on poistettava tai oikaistava viipymättä (*tietojen täsmällisyys*)
- säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten (*säilytyksen rajoittaminen*)
- käsiteltävä luottamuksellisesti ja turvallisesti (*luottamuksellisuus ja turvallisuus*).

Tietojen minimointi -periaatteen mukaisesti henkilötietoja ei saa kerätä tai käsitellä laajemmin kuin on välttämätöntä käyttötarkoituksen kannalta. Henkilötietoja saa käsitellä vain silloin, kun käsittelyn tarkoitusta



ei ole mahdollista toteuttaa muulla tavoin. Käsiteltävien henkilötietojen on oltava asianmukaisia eli kerättyjen tietojen on oltava sellaisia tietoja, joilla kyetään täyttämään määritelty käyttötarkoitus, olennaisia eli kerätyillä henkilötiedoilla on oltava selkeä yhteys määriteltyyn käyttötarkoitukseen ja rajoitettuja eli välttämättömiä määriteltyjen henkilötietojen käyttötarkoituksen kannalta.

Yleisen tietosuojasetuksen 25 artiklan 2 kohdan nojalla rekisterinpitäjän on valittava ja pantava täytäntöön henkilötietojen käsittelytoimet, joilla oletusarvoisesti toteutetaan vain asetetun lainmukaisen tavoitteen saavuttamiseksi ehdottoman välttämätön henkilötietojen käsittely. Kyseistä velvoitetta sovelletaan erityisesti tietojen minimoinnin periaatteen noudattamiseen.

Puolestaan tietojen täsmällisyys -periaatteen mukaisesti käsiteltävien henkilötietojen on oltava täsmällisiä ja päivitettyjä. Epätarkat ja virheelliset henkilötiedot on oikaistava tai poistettava viipymättä. Rekisterinpitäjän tulee varmistua hallussaan olevien tietojen täsmällisyydestä. Tietojen oikeellisuuden varmistaminen on erityisen tärkeää silloin, kun henkilötietojen perusteella tehdään yksilön kannalta olennaisia päätöksiä. Epätäsmälliset ja virheelliset tiedot voivat vakavalla tavalla vaarantaa rekisteröidyn oikeuksia.

Lisäksi tietosuojalain (1050/2018) 4 §:n 2 kohta edellyttää, että henkilötietojen käsittely on oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan yleisen tietosuojasetuksen 23 artiklan perusteella lainsäädäntötoimenpiteellä voidaan rajoittaa yleisen tietosuojasetuksen 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. Yleisen tietosuojasetuksen 23 artiklan 2 kohdan mukaan lainsäädäntötoimenpiteiden on tarpeen mukaan sisällettävä erityisiä säännöksiä, jotka koskevat ainakin artiklan 2 kohdan a-h alakohdissa lueteltuja seikkoja.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti nykyinen vertailutietotarkastusta koskeva säännös tai muukaan vertailutietotarkastuksiin soveltuva Verohallinnon tiedonsaantia koskeva sääntely ei kata yleisen tietosuojasetuksen 23 artiklan 2 kohdan mukaisia erityisiä säännöksiä. Tietosuojavaltuutettu jakaa tämän kannan.



Hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti ehdotetussa verotusmenettelylain 21 §:ssä mahdollistettaisiin laajojen tietopyyntöjen tekeminen vertailutietotarkastuksia koskien. Nämä tietopyynnöt kohdistuisivat suuriin joukkoihin rekisteröityjä, joihin rekisterinpitäjiltä saaduissa vastauksissa olisi mukana suuria määriä henkilötietoja.

Tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan nämä tietopyynnöt olisivat siinänsä rajattuja yllä todetuin tavoin. Esitysluonnoksen kuvailu kyseisten tietopyyntöjen rajauksesta on kuitenkin jännitteessä sen kanssa, että niihin saatavat vastaukset sisältäisivät joka tapauksessa massadata-aineistoa rekisteröityjen tilitapahtumia koskien. Verohallinto saisi toteuttaa valvontaa, jossa se tulisi käsittelemään suuria määriä tarpeettomia henkilötietoja. Tämä ylimitoitettu toimintapa ei olisi oikeasuhtainen tietosuojaperiaatteiden ja erityisesti tietojen minimointiperiaatteen toteutumisen kanssa. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa todetaankin suoraan, että ehdotetussa sääntelyssä puututtaisiin yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan tietojen minimoinnin ja täsmällisyyden periaatteisiin.

Tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan vertailutietotarkastuksia koskevaa sääntelyä muutettaessa lainsäädäntömuutoksilla, tulisi siinä olla nykyistä esitettyä laajemmin erityisesti henkilötietojen käsittelyä koskevien periaatteiden arviointia. Tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan henkilötietojen keräämistä tulisi esitysluonnoksessa esitetyn tavan sijaan rajoittaa, huomioiden oikeasuhtaisuus tavoiteltuun päämäärään. Esityksessä tulisi myös huomioida aiemmin mainituissa korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisussa sekä tietosuojavaltuutetun päätöksessä todetut seikat henkilötietojen käsittelyn oikeasuhtaisuudesta. Nyt esitetty lainsäädäntömuutos mahdollistaisi päätöksissä aiemmin arvioituja tilanteita huomattavasti suurempien henkilötietomäärien käsittelyn ilman riittävää arviointia.

Tietosuojavaltuutettu on todennut jo 11.11.2022 antamassaan päätöksessä (Dnro 3681/186/21), että koska Verohallinto ryhtyy tietoaaineistoja analysoidessaan heti rajaamaan tarkempiin veroriskianalyysiin johtavia tilitapahtumia, ei vertailutietotarkastusta varten pyydettävien tietojen laajuutta voida pitää perusteltuna yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisen minimointiperiaatteen tai tietosuojalain 4 §:n 2 kohdan asettaman oikeasuhtaisuusvaatimuksen näkökulmasta. Tietosuojavaltuutettu toteaa, että nyt arvioitavan hallituksen esitysluonnoksen perusteella esitetty johtaisi samantyyppiseen tietopyyntöjen johdosta saadun aineiston rajaamiseen.



Tietojen säilyttämisaika

Verotustoimenpiteissä tarpeelliset tiedot

Verotustoimenpiteissä tarpeellisia tietoja on hallituksen esitysluonnoksessa todetun mukaisesti mahdollista säilyttää enintään 12 vuotta. Enimmäisaika perustuu voimassa olevaan verotuslainsäädäntöön. Tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan on mahdollista, että joitakin vertailutietotarkastuksella saatuja tietoja voitaisiin potentiaalisesti arvioida verotustoimenpiteissä vasta pitkänkin ajan päästä tietojen keräämisestä.

Tämä luo jännitettä tietosuojaperiaatteisiin kuuluvan säilytyksen rajoittamista koskevan vaatimuksen eli tietojen tarpeelliseen säilyttämisaikaan liittyen. Samalla tietosuojavaltuutettu kuitenkin tunnistaa tietojen säilyttämisaikan perustuvan verotuslainsäädäntöön ja sen mahdollistamaan verotuksen toteuttamiseen. Tietosuojavaltuutettu tunnistaa myös, että verotuksen toteuttaminen on sen luonteen takia tapauskohtaisesti melko pitkänkin ajanjakson vievä menettely.

Verotustoimenpiteissä tarpeettomat tiedot

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ehdotetussa verotusmenettelylain 21 §:n 4 momentin 4 kohdassa säädettäisiin siitä, että Verohallinto voisi säilyttää vertailutietotarkastuksessa saamia sellaisia tietoja, joita ei käytetä verotustoimenpiteissä, siten, että ne on hävitettävä viimeistään kahden vuoden kuluttua siitä, kun tiedot on annettu Verohallinnolle.

Säilytyksen rajoittamista koskevan tietosuojaperiaatteen mukaisesti henkilötietoja saa säilyttää vain niin kauan, kun ne ovat tarpeen henkilötietojen käyttötarkoituksen kannalta. Kun henkilötietoja ei enää tarvita, ne tulee anonymisoida tai poistaa. Verotuksen osalta tarpeettomien tietojen kahden vuoden säilyttämisaika on tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan liian pitkä, huomioiden se, että varsinaista käsittelyperustetta kyseisten tietojen säilyttämiselle ei ole. Käsittelylle tarpeettomat henkilötiedot tulisi poistaa välittömästi ja viipymättä.

Erityisten henkilötietoryhmien käsittely

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ehdotetussa verotusmenettelylain 21 §:n 3 momentissa säädettäisiin siitä, että Verohallinto saisi käsitellä yleisessä tietosuojasetuksessa 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä, jos tällaisia tietoja ilmenee välillisesti vertailutietotarkastuksella saadusta massadata-aineistosta.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti mahdollistettaisiin laajojen tietopyyntöjen tekeminen vertailutietotarkastuksia koskien. Nämä tieto-



pyynnöt kohdistuisivat suuriin joukkoihin rekisteröityjä, joihin rekisterinpitäjiltä saaduissa vastauksissa olisi mukana suuria määriä henkilötietoja ja siten myös väistämättä laajasti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Hallituksen esitysluonnos toteaa, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja tulotaisiin käsittelemään vertailutietotarkastusten vuoksi.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja on kuitenkin suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittely voi aiheuttaa huomattavia riskejä henkilön perusoikeuksille ja -vapauksille. Kyseisten tietojen käsittelyn mahdollistavan sääntelyn tulee siten olla oikeassa suhteessa käsittelyn tavoitteeseen nähden, ja siinä tulee noudattaa keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan vertailutietotarkastuksen tarkoituksena on kohdentaa tietojen käsittely verotuksessa merkityksellisiin tapahtumiin, kuten esimerkiksi ulkomaan tuloihin. On kuitenkin selvää, että esitetty nimenomaisesti mahdollistaisi samalla myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen keräämisen tai kokonaiskuvan muodostamisen henkilön yksityiselämästä.

Kuten esitysluonnoksessakin tuodaan ilmi, on perustuslakivaliokunta lausuntokäytännössään (esimerkiksi PeVL 3/2017 vp) kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Huomioiden tällaisten tietojen ilmeneminen esitysluonnoksessa kuvastusta massa-aineistosta, on se vastoin perustuslakivaliokunnan toteamaa.

Huomioiden ennen kaikkea hallituksen esitysluonnoksessa esitetty kerättävän aineiston massaluonteisuus, tietosuojavaltuutettu toteaa esitysluonnoksen olevan selkeässä ristiriidassa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn oikeasuhtaisuuden osalta.

Esimerkit tietopyyntöjen rajaamisesta

Hallituksen esitysluonnoksessa on esitetty kaksi ehdotetun verotusmenettelylain 21 §:n 2 momentin ja yleisen tietosuoja-asetuksen periaatteet täyttävää esimerkkiä tietopyyntöjen rajaamisesta. Nämä esimerkit ovat kuitenkin muodoltaan varsin yleisellä tasolla, jonka lisäksi esimerkkejä on lukumääräisestikin hyvin vähän.

Tietosuojavaltuutettu katsoo, että hallituksen esityksessä tulisi olla enemmän kuvattuja esimerkkitalanteita, joissa olisi huomioitu ehdotetut lainsäädäntömuutokset. Esimerkkien tulisi olla riittävän tarkkoja, jotta ne auttaisivat käsittämään paremmin ja syvällisemmin niitä vertailutietotarkastustilanteita ja siten henkilötietojen keräämistilanteita, joita tavoiteltaisiin lainsäädäntömuutoksilla.



Esimerkkitilanteissa voisi esimerkiksi huomioida perheiden sisäiset tilisiirrot sekä myös sen, että tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan tehtyjä tilisiirtoja koskevat viestikentät niihin sisältyvine tietoineen kuuluisivat esitysluonnoksessa tarkoitettujen tietopyyntöjen piiriin.

Rekisteröidyn oikeudet ja tietosuojavaltuutetun välillinen tarkastusoikeus

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluiden mukaan 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 viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 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 tietosuojalain 34 §:n 1 momentin 3 kohtaa, jonka mukaisesti rekisteröidyllä ei ole yleisen 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 esitysluonnoksen perusteluiden mukaan toteuttaa sen jälkeen, kun tietojen antaminen ei enää vaaranna verovalvontaa.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluiden mukaan muiden rekisteröidyn oikeuksien kannalta voidaan todeta, että luonnollisen henkilön tietoja käsitellään verotusta koskevissa tehtävissä, ja oikeusperusteesta säädetään laissa. Perusteluiden mukaan, 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. Perusteluiden mukaan 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. Perusteluiden mukaan henkilötietojen käsittelyyn on olemassa huomattavan tärkeä ja perusteltu syy, joka syrjäyttää rekisteröidyn edut, oikeudet ja vapaudet.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteella rekisteröidyn oikeuksien käyttö olisi siten rajoitettua ja niitä olisi osittain kokonaan mahdotonta käyttää



verovalvonnan aikana. Yllä todetuin perustein rekisteröidyllä ei olisi siten myöskään oikeutta yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaiseen oikeuteen tutustua hänestä kerättyihin tietoihin (tarkastusoikeus). Rekisteröidyn valvontamahdollisuudet tietojensa osalta olisivat siten varsin heikot.

Tietosuojavaltuutettu toteaa, että hallituksen esitysluonnoksessa ei ole käsitelty lainkaan tarkastusoikeuden käyttämistä tietosuojavaltuutetun välityksellä. Tietosuojavaltuutettu kuitenkin toteaa, että silloinkin, kun rekisteröity ei voi itse käyttää tarkastusoikeutta, tietosuojavaltuutettu voi pyynnöstä tarkastaa rekisteröityä koskevien tietojen lainmukaisuuden. Rekisteröidyn tulee esittää pyyntö toimivaltaisille viranomaisille erikseen säädetyillä tavoilla tai tietosuojavaltuutetulle vapaamuotoisella kirjeellä.

Rekisterinpidon lainmukaisuutta tarkastettaessa tietosuojavaltuutettu kiinnittää erityisesti huomiota tietojenkäsittelyn tapaan, käsiteltävien tietojen tarpeellisuuteen ja virheettömyyteen, tietojen tallettamisajankohtaan sekä rekisteröidyn oikeuksien toteutumismahdollisuuteen. Tietosuojavaltuutetulla ei kuitenkaan ole oikeutta paljastaa rekisteröidylle annettavassa vastauksessa tarkastuksessa saatuja tietoja, ei siis myöskään sitä, onko rekisterissä ylipäätään rekisteröityä koskevia tietoja.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa on turvattu henkilötietojen suoja. Kyseisen 8 artiklan 2 kohdan mukaan jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi.

Tietosuojalain 34 §:n 4 momentin mukaisesti, jos rekisteröidyllä ei ole oikeutta tutustua hänestä kerättyihin tietoihin, yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot on annettava tietosuojavaltuutetulle rekisteröidyn pyynnöstä.

Jos rekisteröity katsoo, että toimivaltainen viranomainen rikkoo henkilötietojen käsittelyssä henkilötietojen käsittelyä koskevaa lakia, rekisteröidyllä on oikeus saattaa asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi (toimenpidepyyntö). Tästä oikeudesta säädetään henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018, rikosasioiden tietosuojalaki) 56 §:ssa. Rekisteröidyn suostumuksella myös yleishyödyllinen henkilötietojen suoja edistävä yhteisö voi saattaa asian tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.

Viitaten yllä todettuun, tietosuojavaltuutettu toteaa, että hallituksen esitysluonnoksessa tulisi käsitellä asianmukaisesti sitä, että rekisteröidyllä on oikeus tarkastusoikeuden käyttämiseen tietosuojavaltuutetun välillisen tarkastusoikeuden välityksellä ja että rekisteröidyt saavat tiedon tästä oikeudesta. Tietosuojavaltuutettu painottaa, että välillisen tarkastusoikeuden toteutuessa asiassa, on sen osalta syytä myös arvioida tietosuojavaltuutetulle kohdistuvien lisäresurssien tarpeellisuutta.



Asianmukaisista suojoimista

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ehdotetussa verotusmenettelylain 21 §:n 4 momentin kohdissa 1–4 säädettäisiin yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimuksia täsmentäen nimenomaisista suojoimista, jotka tulisi toteuttaa vertailutietotarkastuksessa henkilötietojen turvaamiseksi. Tällaiset suojoimet liittyisivät tietoturvaan, tietosuojaan, luottamuksellisuuteen, käsittelyn kohdentamiseen verotuksessa välttämättömiin tietoihin, tietojen hävittämiseen sekä tietojä käsittelyä virkamiestä koskeviin edellytyksiin.

Tietosuojavaltuutettu pitää tärkeänä tietoturvalisesta käyttöympäristöstä säätämistä ja sitä, että vertailutietotarkastuksissa käsiteltävien aineistojen turvallisuuksiin kiinnitetään huomiota. Henkilötietoihin kohdistuvien riskien minimoiseksi käyttöjärjestelmien turvallisuuksi ja käytön hallinta ovat keskeisiä toimia suojautuessa henkilötietojen perusteettomalta käsittelyltä.

Suhteesta perustuslakivaliokunnan aiempiin arvioihin

Vertailutietotarkastusta koskeva lakiehdotus on merkityksellinen perustuslain (731/1999) 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suoja kuuluu osana perustuslain 10 §:n 1 momentilla turvattuun yksityiselämän suojaan. Henkilötietojen suoja on säädettävä lailla. Henkilötietojen suoja toteutetaan ennen kaikkea tietosuoja-asetuksella sekä sitä täsmentävällä ja täydentävällä tietosuojailla.

Perustuslain 10 §:n mukaista suojaä 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.

Henkilötietojen suojaä koskevia rajoituksia tulisi myös arvioida Euroopan unionin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaisesti siinä edellytetyn suhteellisuusperiaatteen ja välttämättömyysvaatimuksen pohjalta.

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. Perustuslakivalio-



kunta 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.

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 lainsäätely on täsmällistä ja tarkkarajaista sekä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävää ja että ehdotetut muutokset ovat oikeasuhtaisia suhteessa niiden käyttötarkoitukseen, eikä tavoitetta ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien 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).

Vaikka hallituksen esitysluonnos ei ole sisällöltään sellainen, jossa esitettyä lainsäädäntömuutosta ei olisi perusteltu lainkaan, on se, huomioden yllä todettu, tietosuojavaltuutetun näkemyksen mukaan kuitenkin jännitteinen perustuslakivaliokunnan aiempien arvioiden kanssa. Hallituksen esitysluonnos tulisi olla yksityiskohtaisempi henkilötietojen suojan käsittelyn osalta.

Perustuslakivaliokunnan edellyttämä riittävä erittely riittävällä seikkaperäisyydellä niistä syistä, joiden vuoksi henkilötietojen käsittely katsottaisiin lakiehdotuksessa välttämättömäksi, ei tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan täysimittaisesti toteudu esitysluonnoksessa erityisesti sen vuoksi, että henkilötietojen käsittely koskisi suuria määriä tarpeettomia henkilötietoja sisältävää massa-aineistoa.



Perustuslakivaliokunta ei ole aikoinaan verotusmenettelylain säätämissen lainvalmisteluaineiston perusteella arvioinut kyseisen lain 21 §:n perustuslainmukaisuutta. Säännöksen nojalla Verohallinnolla on oikeus saada pankeilta verotuksen suorittamista varten pankkisalaisuuden alaisia valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia henkilötietoja, joiden osalta tietojen käsittely olisi valiokunnan mielestä rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään.

Nyt tarkasteltavassa esitysluonnoksessa todetaankin, että nyt ehdotettavan verotusmenettelylain 21 §:n lainsäädäntömuutoksen osalta olisi suotavaa, että perustuslakivaliokunta antaisi asiassa lausunnon. Tietosuojavaltuutettu pitää tätä lausunnon pyytämistä kannatettavana.

Lopuksi

Nykyiset analytiikkaratkaisut ja tekoälyn käyttö luovat nyt ja tulevaisuudessa monenlaisia potentiaalisia mahdollisuuksia tarkastella henkilötietoja sisältäviä suuria massa-aineistoja. Uusia ratkaisuja pohdittaessa on kuitenkin huomioitava tietosuojalainsäädännön vaatimukset. Toimintatapojen on oltava oikeasuhtaisia suhteessa siihen, mitä tavoitellaan.

Tietosuojavaltuutettu katsoo, että Verohallinnon vertailutietotarkastuksen suorittamista varten esitettyihin tietopyyntöihin liittyvässä henkilötietojen käsittelyssä on kyse laajamittaisesta henkilötietojen käsittelystä, jolla on merkittäviä vaikutuksia rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille. Kyseisten tietopyyntöjen johdosta toteutettavien luovutusten seurauksena toteutettavilla valvontatoimenpiteillä voi olla vaikutuksia rekisteröidyn taloudelliseen asemaan ja toimenpiteet voivat johtaa rikostutkintaan.

Edellä esitetyin perustein tietosuojavaltuutettu katsoo, ettei hallituksen esitysluonnoksessa ole rajattu lainsäädäntötoimin vertailutietotarkastusten toteuttamisen yhteydessä käsiteltyjen henkilötietojen määrää käsittelyn tarkoituksen kannalta välttämättömään. Esitysluonnoksessa säädettäväksi esitettyä henkilötietojen käsittelyä ei näin voida pitää myöskään oikeasuhtaisena sillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

Allekirjoitus

Anu Talus
Tietosuojavaltuutettu

Jussi Vaanola
Ylitarkastaja



TIETOSUOJAVALTUUTETUN
TOIMISTO

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi tarkistaa tarvittaessa tietosuojavaltuutetun toimiston kirjaamosta.

Yhteystiedot

Tietosuojavaltuutetun toimisto
Sähköposti: tietosuoja@om.fi
Postiosoite: PL 800, 00531 Helsinki
Puhelinvaihte: 029 566 6700
Verkkosivut: tietosuoja.fi

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus

Jussi Vaanola
Ylitarkastaja
Tietosuojavaltuutetun toimisto
jussi.vaanola@om.fi

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus

Anu Talus
Tietosuojavaltuutettu
Tietosuojavaltuutetun toimisto
anu.talus@om.fi