

15.8.2025

VN/1205/2025
VN/1205/2025-OM-5

Valtiovarainministeriö

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n muuttamisesta

Yleistä

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n muuttamisesta. Esitysluonnoksen lainsäädäntöehtosten tarkoituksena on saattaa Verohallinnon vertailutietotarkastuksia koskeva säännös yleisen tietosuoja-lainsäädännön mukaiseksi. Säännös on annettu ennen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus) voimaantuloa eikä sitä ole ajantasaistettu asetuksen soveltamiseen liittyvien kansallisten lainsäädäntömuutosten yhteydessä.

Esitysluonnoksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden ja tietosuojavaltuutetun ratkaisut, jotka ovat koskeneet vertailutietotarkastusmenettelyä koskevia tietosuojasääntelyn asettamia vaatimuksia ovat luoneet tarpeen tarkastella nykyisen vertailutietotarkastusta koskevan sääntelyn ja tarkastuksessa noudatetun menettelyn yhteensovittamista tietosuojasääntelyn kanssa.

Oikeusministeriö pitää hyvänä sitä, että säännösehdotusten tarkoituksena on saattaa voimassa oleva lainsäädäntö EU:n tietosuojasääntelyn ja henkilötietojen käsittelyä koskevien valtiosääntöoikeudellisten edellytysten mukaiseksi. Oikeusministeriö tarkastelee lausunnossa esitysluonnosta ehdotettavan säännöksen muotoilun, EU-oikeudellisen arvion sekä yksityiselämän perusoikeuteen kohdistuvan rajoituksen suhteellisuuden näkökulmasta.

Lausuntomenettelyyn liittyvänä huomiona oikeusministeriö kiinnittää huomiota lausuntopyynnössä asetettuun kuuden viikon mittaiseen lausuntoaikaan, joka on sijoittunut yleiseen lomakauteen. Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Ohjeen mukaan lausuntoaikaa on aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

Tiedonsaantioikeuden oikeasuhtaisuus

Voimassa olevassa verotusmenettelystä annetun lain 21 §:ssä säädetään tietojen keräämisestä, joita voidaan käyttää muun verovelvollisen verotuksessa. Esitysluonnoksessa säännöstä esitetään muutettavaksi siten, että siinä viitattaisiin tietojen keräämisen lisäksi vaatimukseen luovuttaa tietoja. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan täsmennys perustuisi siihen, että vertailutietotarkastuksissa on vakiintuneesti vaadittu tiedonantovelvollisia luovuttamaan tietoja sen sijaan, että Verohallinto keräisi tiedot tiedonantovelvollisen tietojärjestelmistä.

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksen perusteluiden valossa säännöksen mukaisessa tietojen keräämisessä ja luovuttamisessa vaikuttaisi olevan kyse sääntelystä, jolla varmistettaisiin Verohallinnon oikeus saada vertailutietotarkastuksessa tarvittavia tietoja. Käsiteltävät tiedot kattaisivat pankkisalaisuuden alaisia valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia tietoja, joten jatkovalmistelussa säännös tulisi muotoilla vakiintuneeseen tiedonsaantioikeuden muotoon huomioiden perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaiset edellytykset koskien salassa pidettävien arkaluonteisten tietojen luovuttamista. Perustuslakivaliokunnan mukaan sen lausuntokäytännön mukaisia viranomaisen tiedonsaantioikeuksia koskevia lähtökohtia voidaan soveltaa myös tietojen saamiseen ja luovuttamiseen pankkisalaisuuden estämättä (ks. PeVL 48/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut usein tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 96/2022 vp, s. 4 ja PeVL 13/2023 vp, s. 4 sekä niissä viitattut lausunnot) perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (PeVL 15/2018 vp). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita niitä koskevan salassapidon avulla suojataan. Yleisluontoisessa tietojensaantioikeudessa on nähty riskinä, että salassapitointressit syrjäytyvät hyvin automaattisesti (PeVL 15/2018 vp, s. 39). Valiokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin. Valiokunta on antanut merkitystä sille, jos kyse on ollut arkaluontoisista tiedoista (ks. PeVL 96/2022 vp, s. 4 ja siinä viitattut lausunnot).

Säännösehdotuksessa tietopyyntöjen laajuutta on rajattu edellytyksellä, jonka mukaan sivulliselle osoitettavan tietopyynnön olisi oltava oikeasuhtainen suhteessa vertailutietotarkastuksen tavoitteisiin. Lisäksi säännöksessä on säädetty erikseen Verohallinnon oikeudesta käsitellä vertailutietotarkastuksella yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä, jos tällaisia tietoja ilmenee välillisesti sille luovutettavasta massadata-aineistosta. Oikeusministeriö toteaa, että vastaavan kaltaiset oikeasuhtaisuutta ja eritysten henkilötietoryhmien käsittelyä koskevat säännökset eivät ole täysin tavattomia voimassa olevassa lainsäädännössä. Kuitenkaan näiden yleisten henkilötietojen käsittelyä koskevien reunaehtojen sisällyttämistä säännökseen ei voida pitää riittävänä tiedonsaantioikeuden oikeasuhtaisuuden varmistamiseksi.

Oikeusministeriö katsoo, että edellä viitattujen yleisten reunaehtojen sisällyttämisen sijasta tiedonsaantioikeus olisi muotoiltava esimerkiksi tietojen käyttötarkoituksen osalta riittävän täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi, jotta sen soveltaminen johtaisi oikeasuhtaisiin tietopyyntöihin ja jotta sen nojalla voitaisiin käsitellä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön asettamin reunaehdoin valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia tietoja, kuten yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä.

Vastaavasti tiedonsaantioikeuden oikeasuhtaisuuden kannalta olisi huomioitava, että säännösehdotukseen sisältyvä Verohallinnon oikeus käsitellä vertailutietotarkastuksella massadata-aineistoa sekä sellaisia tietoja, jotka eivät johda verotusta koskeviin toimenpiteisiin, eivät vaikuttaisi rajaavan säännöksen perusteella käsiteltävää tietosisältöä. Toisaalta tällaisen sääntelyn esittäminen ei vaikuttaisi olevan myöskään tarpeellista, siinä tapauksessa, jos Verohallinnon tiedonsaantioikeus ja vertailutietotarkastukseen liittyvä muu henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely muotoillaan riittävän täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi. Myöskään säännösehdotukseen sisältyvää lauseen, jonka mukaan vertailutietotarkastus voidaan toimittaa myös toistuvasti kohdennettuna samaan tiedonantovelvolliseen,

sisällyttäminen säännökseen ei vaikuttaisi tarpeelliselta. Vertailutietotarkastuksen toistuvuutta voisi avata tarkemmin esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota säännöksessä käytettyyn massadata-aineiston käsitteeseen, joka ei ole lakitekstissä vakiintunut ja jonka merkitys jää esitysluonnoksen valossa täsmentymättömäksi. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan massadata-aineistolla tarkoitettaisiin sitä, että pyyntöä ei kohdisteta nimenomaisesti kehenkään nimenomaiseen verovelvolliseen, vaan pyyntö olisi yksilöity rajatusti selvitettävällä asialla. Perusteluiden mukaan käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että Verohallinto voisi esittää sivulliselle vaatimuksen tietojen luovuttamisesta siten, että siinä ei yksilöitäisi niitä henkilöitä tai yhteisöjä, joita vertailutietotarkastuksella käsitellään.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että yleiskielessä massadatalle yleensä tarkoitetaan monista eri lähteistä kerättyjä datakokonaisuuksia, joka ovat niin suuria ja monimutkaisia, että niiden käsittelyyn tarvitaan uutta teknologiaa, kuten tekoälyä. Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa avattu massadata-aineiston luonnehdinta eroaa merkittävästi siitä, miten massadatan käsitettä on yleisesti jäsennetty. Jatkovalmistelussa käsitteen käyttämistä säännöksessä olisi vielä arvioitava uudelleen huomioiden myös sen suhde edellä selostettuun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön sekä jäljempänä viitattuun EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön.

Edellä viitatus perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa oikeusministeriö pitää esitysluonnoksen mukaista tiedonsaantioikeutta varsin laajana ja väljänä. Säännöksessä tietojen käsittelyn tarkoitus, sen kohteena oleva tietosisältö sekä tiedon luovuttamiseen veloitettujen toimijoiden piiri jäävät kokonaisuutena hyvin väljiksi. Esitysluonnoksen mukaisella muotoilulla Verohallinnolle vaikuttaisi jäävän hyvin laaja harkintavalta vertailutietotarkastukseen yhteydessä käsiteltävien tietojen laajuuden määrittämisessä.

Jatkovalmistelussa tiedonsaantioikeutta tulisi tämentää vakiintuneeseen muotoon säätämällä Verohallinnon oikeudesta saada salassapitosääntelyn estämättä vertailutietotarkastuksen suorittamiseksi välttämättömät tiedot. Myös tällaisella muotoilulla tiedonsaantioikeus vaikuttaisi jäävän melko väljäksi edellä viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioiden. Oikeusministeriö kiinnittää mahdollisten rajausten osalta huomiota siihen, että esitysluonnoksessa käsitellyt esimerkkitilanteet koskevat erilaisia varojen liikkeitä koskevia tietoja ja maksuliikennetietoja. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua arvioida, voisiko tiedonsaantioikeutta rajata esimerkiksi tällaisiin tietoihin ja niitä käsitteleviin toimijoihin. Lisäksi jatkovalmistelussa esityksen säätämisyjärjestysperusteluista olisi täydennettävä edellä viitatus perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöllä sekä arvioilla siitä, miten esitettävä sääntely täyttäisi lausuntokäytännössä asetetut edellytykset.

Vertailutietotarkastukseen liittyvän henkilötietojen käsittelyn oikeasuhtaisuus

Kuten esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti tunnistettu, sääntelyn oikeasuhtaisuusarvion kannalta keskeistä on tiedonsaantioikeuden kohteena oleva arkaluonteinen tietosisältö. Perusteluissa on asianmukaisesti tuotu esiin, että vertailutietotarkastus tulisi kohdentaa siten, että tiedonantovelvollisen olisi kerättävä ja luovutettava vain sellaiset tiedot, jotka ovat välttämättömiä verovalvonnan toteuttamisessa. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa arviota olisi kuitenkin tarkennettava.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan ehdotuksen mukaisesti vertailutietotarkastus ei kohdistuisi erityisiin henkilötietojen ryhmiin kuuluviin tietoihin. Perusteluiden mukaan tämä antaisi suojaa luonnollista henkilöä koskevien arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyltä. Perusteluiden mukaan ehdotuksen mukaisessa tietojen käsittelyssä ei kuitenkaan todennäköisesti voitaisi välttyä arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyltä kokonaan.

Oikeusministeriö kiinnittää edellä mainitun arvion osalta huomiota siihen, että vertailutietotarkastuksen yhteydessä voidaan käsitellä luonnollisen henkilön tilitapahtumatietoja, joiden perustuslakivaliokunta on katsonut rinnastuvan yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin. Perustuslakivaliokunnan mielestä mitä suurimmassa määrin yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyä käteisen rahan käytöstä pankkitilin välityksellä tapahtuvaan maksuliikenteeseen, sitä yksityiskohteisemman kuvan henkilön yksityiselämästä voi muodostaa pankkitilin tilitapahtumista. Tilitapahtumista voi ilmetä suoraan jopa arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä tai terveydenhuoltopalvelujen käytöstä. (PeVL 48/2018 vp) Kuten esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tuotu esiin, yksittäinen maksutapahtuma voi näin paljastaa erityisiin henkilötietojen ryhmiin liittyviä tietoja.

Edellä mainittu perustuslakivaliokunnan lausunto huomioiden, esityksen säätämisperusteluissa olisi huomiotava kattavammin se, että jo tilitapahtumatiedon itsessään on katsottu rinnastuvan valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisiin tietoihin eikä tietojen luonteen kannalta ole ratkaisevaa ainoastaan se, miltä osin tilitapahtumatietoihin voisi sisältyä erityisiä henkilötietoryhmiä. Esimerkiksi tilanteessa, jossa Verohallinnon tietopyyntö kohdistuisi perusteluissa esiin tuodun esimerkin mukaisesti ulkomaan rahaliikenteeseen tietyn maan osalta kattaen tiedot kaikista maksuista ilman euromääräistä alarajaa, voinee tietopyyntö kattaa merkittävän osan kyseisessä maassa oleskelevan pankin asiakkaan maksuliikenteestä, jolloin tietojen käsittelyllä voisi olla vaikutuksia henkilötietojen suojaa laajemmin yksityiselämän suojaan.

Jatkovalmistelussa sääntelyn oikeasuhtaisuutta olisi arvioitava kattavammin myös EU-tuomioistuinten ratkaisukäytännön valossa. Tuomioistuin on esimerkiksi katsonut, että tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaista tietojen minimoinnin periaatetta on pidettävä ilmauksena suhteellisuusperiaatteesta (C-439/19 Latvijas Republikas Saeima, kohta 98 oikeuskäytäntöviittauksiin). Tuomioistuin on lisäksi katsonut, että tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ilmaistun oikeasuhteisuutta koskevan vaatimuksen täyttämiseksi käsittelyn perustana olevassa säännöstössä on säädettävä selkeistä ja täsmällisistä kyseessä olevan toimenpiteen ulottuvuutta ja soveltamista koskevista säännöistä, joissa asetetaan vähimmäisvaatimukset, jotta henkilöillä, joiden henkilötiedot ovat kyseessä, on riittävät takeet, joiden avulla näitä tietoja voidaan tehokkaasti suojata väärinkäytön vaaroilta. Kyseisen säännösten on oltava kansallisen oikeuden mukaan laillisesti sitova, ja siinä on erityisesti mainittava, missä olosuhteissa ja millä edellytyksin tällaisten tietojen käsittelyä koskeva toimenpide voidaan toteuttaa, jotta taataan, että puuttuminen rajoittuu täysin välttämättömään (Valsts ierņēmumu dienests C-175/20, 83 kohta oikeuskäytäntöviittauksiin).

Tuomioistuin on myös edellä viitatussa tapauksessa todennut, että luovutuspyyntöä sääntelevän kansallisen säännösten on perustuttava objektiivisiin kriteereihin niiden olosuhteiden ja niiden edellytysten määrittelemiseksi, joiden mukaisesti tietoja on luovutettava (Valsts ierņēmumu dienests C-175/20, 84 kohta oikeuskäytäntöviittauksiin). Erityisesti edellä viitattu ratkaisukäytäntö olisi huomiotava jatkovalmistelussa tehtävässä arviossa.

Esitysluonnoksen mukaan säännökseen lisättävässä 2 momentissa säädettäisiin selvyyden vuoksi myös siitä, että Verohallinto ei saa luovuttaa vertailutietotarkastuksella saatua massadata-aineistoa sellaisenaan edelleen. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa säännösehdoista koskevissa perusteluissa olisi avattava, mitä olisivat ne käytännön tilanteet, jotka säännöksellä on tarkoitus poissulkea. Jotta edellytys voisi toimia yksityiselämän suojaan kohdistuvan rajoituksen oikeasuhteisuutta lisäävänä tekijänä, olisi sillä oltava käytännön merkitystä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että ilmaisu *sellaisenaan* voisi mahdollisesti aiheuttaa tulkintahaasteita, sillä sen merkitys jää täsmennyttömäksi.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan 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. Perusteluissa mainittujen periaatteiden ja menettelyiden osalta jatkovalmistelussa olisi hyvä arvioida myös verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 10 §:n merkitys vertailutietotarkastuksen yhteydessä käsiteltävien tietojen käsittelyssä. Kyseisen lain mukaan Verohallinto saa käyttää ja käsitellä tiettyä verotusasiaa varten saamiaan ja laatimiaan verotustietoja muidenkin Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 §:n mukaisten tehtävien suorittamiseksi henkilötietojen suoja ja asiakirjojen salassapitoa koskevien säännösten estämättä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavara

Esitysluonnoksen säätämisperusteluissa on asianmukaisesti selostettu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan ja 23 artiklan mukaista liikkumavaraa, joka koskee edellytyksiä, joiden mukaisesti henkilötietoja voidaan käsitellä muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty. Esityksen säätämisperusteluissa vertailutietotarkastuksen nojalla käsiteltävien tietojen käytön on katsottu muodostavan 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.

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa kyseistä liikkumavara-arviota tulisi täydentää määrittelemällä selkeästi, olisiko esitettävän sääntelyn kohdalla tarkoitus soveltaa perusteluissa viitattua yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohtaa. Lisäksi rajoituksen välttämättömyyttä olisi arvioitava kattavammin huomioiden esitettävän henkilötietojen käsittelyn laajamittaisuuden.

Liikkumavara-arvioon olisi myös sisällytettävä arvio siitä, täyttäisikö esitettävä sääntely yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 2 kohdan mukaiset edellytykset.

Käsittelyyn sovellettavat suojatoimet

Esitysluonnoksen mukaan muutettavaan säännökseen lisättäisiin uusi neljäs momentti, jossa säädettäisiin henkilötietojen käsittelyyn sovellettavista suojatoimista. Jatkovalmistelussa käsittelyyn sovellettavia suojatoimia olisi vielä arvioitava uudelleen huomioiden myös edellä mainittu yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 2 momentin mukaiset suojatoimet. Oikeusministeriö katsoo, etteivät esitysluonnoksen mukaiset suojatoimet vaikuttaisi kaikilta osin näyttäytyvän tietosuoja-asetuksen tarkoittamina suojatoimina ja niiden sisältö jää osin täsmentymättömäksi.

Momentin 2 kohdan mukaan 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. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan erityinen luotettavuus tarkoittaisi, että virkamiehistä olisi tehty turvallisuusselvityslain (726/2014) mukainen henkilöturvallisuusselvitys. 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.

Oikeusministeriö kiinnittää kyseisen suojatoimen osalta huomiota siihen, että turvallisuusselvitysten tarkoituksena on varmistaa kansallista turvallisuutta ja niiden tekemisen edellytyksistä säädetään turvallisuusselvityslain. Turvallisuusselvityksen intressit eivät siten liity yksityiselämän suojaan eikä niiden suorittamista siksi voisi soveltaa henkilötietojen suojaa koskevana suojatoimena. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että säännöshedotuksessa käytetyt ilmaisut *erittäin luotettava* sekä *asianmukainen osaaminen massadata-aineiston eettisestä käsittelystä* ovat lakitekstissä vakiintumattomia ja niiden merkitys voi jäädä epäselväksi. Siten myös massadata-aineiston eettistä käsittelyä koskevan suojatoimen merkitys yksityiselämän suojaan koskevan rajoituksen oikeasuhtaisuuden varmistamisessa ei voida pitää täysin selvänä.

Esitysluonnoksen mukaan momentin 3 kohdassa säädettäisiin, että Verohallinnon olisi huolehdittava teknisten ja organisaatioon liittyvien toimenpiteiden avulla, että tietoturva toteutuu vertailutietojen käsittelyssä teknisesti korkeatasoisesti. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan 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. Perusteluiden mukaan teknisesti turvattaisiin, että vertailutiedot ovat vain niiden henkilöiden saatavilla, joilla on tietojen käsittelyyn oikeus. Perusteluissa myös todetaan, että 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.

Oikeusministeriö katsoo, että kyseisessä suojatoimessa vaikuttaisi olevan merkittävästi päällekkäisyyttä yleisen tietosuoja-asetuksen henkilötietojen käsittelyn turvallisuutta koskevien velvoitteiden kanssa. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa näitä velvoitteita on asetettu esimerkiksi 5 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaisessa eheyden ja luottamuksellisuuden periaatteessa, rekisterinpitäjän vastuuta koskevassa 24 artiklassa, sisäänrakennettua ja oletusarvoista tietosuojaa koskevassa 25 artiklassa sekä käsittelyn turvallisuutta koskevassa 32 artiklassa. Koska edellä mainituissa velvoitteissa on kyse suoraan sovellettavasta yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelystä, joka tulee huomioida kaikessa asetuksen soveltamisalaan kuuluvassa henkilötietojen käsittelyssä, jää näiden velvoitteiden sisältöä merkittävilta osin vastaavan säännöksen merkitys suojatoimena epäselväksi. Käsittelyyn sovellettavia suojatoimia olisi tältä osin arvioitava uudelleen jatkovalmistelussa.

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. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan tietojen käsittelyaika olisi lyhyempi kuin verotuksen tietojen yleinen säilytysaika, ja säilytysajassa on huomioitu se, että aineistoissa on mukana myös tietoja, joita ei käytetä verotusta koskevassa päätöksenteossa. Perusteluiden mukaan säännös merkitsisi sitä, että tällaiset tiedot olisi poistettava viipymättä ja ehdoton takaraja tietojen poistamiselle olisi kaksi vuotta siitä, kun tiedot on annettu Verohallinnolle.

Oikeusministeriö katsoo, että myös edellytyksen, joka edellyttäisi käsittelyn kohdentamista vain verotuksessa välttämättömiin tietoihin, merkitys jää henkilötietojen käsittelyyn sovellettavana

suojatoimena jossain määrin epäselväksi. Oikeusministeriö kiinnittää tämän osalta huomiota siihen, että jo vertailutietotarkastuksen suorittamista varten tehtävä tietopyyntö olisi rajattava perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön edellyttämällä tavalla tarkastuksen kannalta välttämättömiin tietoihin. Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tuotu ilmi, on arkaluonteisten tietojen käsittely rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 40). Edellä mainitun osalta olisi huomioitava, että jo tietojen luovuttamista koskeva toimenpide olisi yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamaa henkilötietojen käsittelyä.

Suojatoimisäännökseen sisältyvän kahden vuoden säilytysajan osalta oikeusministeriö toteaa, että säilytysaikaa koskevia säännöksiä on vakiintuneesti sovellettu yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamina suojatoimina. Oikeusministeriö kuitenkin katsoo, että säilytysaikaa koskevaa säännöstä olisi perusteltua täydentää siten, että sen mukaan tiedot olisi poistettava heti kun tiedon säilyttäminen vertailutietotarkastuksen toteuttamiseksi ei enää ole tarpeen ja viimeistään kahden kuluttua siitä, kun tiedot on annettu Verohallinnolle. Jatkovalmistelussa säilytysaikaa koskevaa sääntelyä olisi lisäksi arvioitava yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran näkökulmasta.

Lopuksi teknisempänä koko säännösehdotusta koskevana seikkana oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännöksessä säädettäisiin tiedonsaantioikeudesta, vertailutietotarkastukseen liittyvistä edellytyksistä sekä henkilötietojen käsittelyyn sovellettavista suojatoimista. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua arvioida sääntelyn jakamista useaan eri pykälään. Tähän seikkaan liittyen oikeusministeriö kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että säännöksen otsikko *Vertailutietotarkastus* antaa kuvan siitä, että säännöksessä säädettäisiin ainoastaan tarkastustoimivaltuudesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytäminen

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan hallitus pitää asian merkityksellisyyden vuoksi suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiassa lausunnon. Oikeusministeriö katsoo, että kyseistä lausumaa perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuudesta tulisi jatkovalmistelussa täydentää avaamalla täsmällisemmin perusteet lausunnon pyytämiseksi.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Silja Kantonen

Jakelu VM Valtiovarainministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Antti Leinonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Markus Liesegang

VN/1205/2025-OM-5

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: