

Dosentti Matti Urpilainen, 10.11.2025

EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n muuttamisesta (HE 141/2025 vp)

1. Tarkastelun lähtökohdat

Voimassa olevassa lainsäädännössä Verohallinnolle on säädetty laaja oikeus saada tietoja verotuksen toimittamista ja verovalvontaa varten verovelvollisilta (ilmoittamisvelvolliselta) sekä sivullistahoilta (tiedonantovelvolliselta). Pääperiaatteet ilmenevät esimerkiksi seuraavista tuloverotuksessa sovellettavista säännöksistä.

VML 14 §:n mukaan verovelvollisen on verotarkastuksessa luovutettava Verohallinnolle itseään koskevat tiedot, jotka saattavat olla tarpeen hänen verotuksessaan tai hänen verotustaan koskevaa muutoksenhakua käsiteltäessä.

VML 19 §:n mukaan sivullistahon on luovutettava Verohallinnolle yksilöidyn pyynnön nojalla tiedot, jotka saattavat olla tarpeen muun verovelvollisen verotusta tai muutoksenhakua koskevan asian käsittelyä varten ja jotka selviävät hänen hallussaan olevista asiakirjoista tai muutoin ovat hänen tiedossaan.

Säännöksissä käytetty ilmaisu ”saattavat olla tarpeen” korostaa Verohallinnon harkintavaltaa: viranomainen päättää, mitä tietoja tarvitaan. Tällä on merkitystä varsinkin VML 19 §:n mukaisen sivullisen erityisen tiedonantovelvollisuuden osalta, jossa sivullistaholla on lain mukaan valitusoikeus tietojen esittämisestä koskevasta Verohallinnon päätöksestä.¹ Kun lakitekstissä ei puhuta tietojen välttämättömyydestä, Verohallinnon tietopyyntöä on jo lähtökohtaisesti vaikea riitauttaa.

Verohallinnon tiedonsaantioikeuden laajuutta ”saattavat olla tarpeen” -perusteella tarkasteltiin ensimmäisen kerran ratkaisussa KHO 2016:127. Siinä arvioitiin Verohallinnon sivulliselta pyytämän

¹ Verotarkastuksen kohteena oleva verovelvollinen ei voi erillisessä prosessissa riitauttaa Verohallinnon esittämien, verovelvollisen omaa verotusta koskevien tietopyyntöjen asianmukaisuutta.

tiedon tarpeellisuutta sekä viranomaisen tiedonsaantioikeutta rajoittavia seikkoja. Verohallinto pyysi arvonlisäverokäsittelyä koskevaa muistiota, jonka verokonsulttiyhtiö oli laatinut asiakkaalleen. Verokonsulttiyhtiö riitautti tietopyynnön. Ratkaisuselosteen valossa Verohallinto perusteli valituksen hylkäämistä varsin keskeisesti sillä, että harkintavalta pyydetävän aineiston tarpeellisuudesta on viranomaisella. KHO päätti, ettei Verohallinnolla ollut oikeutta saada muistiota, koska Verohallinto ei ollut osoittanut pyydettyjen tietojen tarpeellisuutta. KHO viittasi hallinto-oikeuden perusteluihin, joissa tuodaan esiin asiaan vaikuttavina näkökohtina mm. verotusmenettelyssä sovellettavat suhteellisuusperiaate sekä objektiivisuuden ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet ja lain perusoikeusmyönteinen tulkinta. Ratkaisun KHO 2016:127 valossa Verohallinnon oikeus saada sivullisilta yksilöidyn pyynnön nojalla tietoja ei ole suinkaan rajaton, mutta varsin laaja se joka tapauksessa on.

Tämän jälkeen ratkaisussa KHO 2020:8 Verohallinnon vertailutietotarkastuksessa esittämää tietopyyntöä pidettiin liian laajana ja EU:n tietosuoja-asetuksen vastaisena. KHO:n mukaan tietopyyntöä ei pyritty rajaamaan sellaisiin asiakkaisiin, joita koskevien tietojen voidaan olettaa olevan verovalvonnan toteuttamiseksi tarpeellisia. Vaikka tietopyyntö ei ulottunut kaikkiin tietueisiin, joita pankin asiakasrekisteriin on eri asiakkaista merkitty, tietopyynnön toteuttaminen oli vaikutuksiltaan rinnastettavissa kokonaisen asiakasrekisterin luovuttamiseen. Ratkaisun KHO 2020:8 valossa tietopyynnön tulee siis olla riittävässä määrin rajattu.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa tulkintakäytännössään lausunut (PeVL 21/2020 vp), että sivullisen tiedonantovelvollisuutta ei voida sitoa tarpeellisuusedellytystä matalampaan ”saattavat olla tarpeen” -kynnykseen, vaan tiedonantovelvollisuus on joko sidottava välttämättömyysedellytykseen tai se on sidottava tarpeellisuusedellytykseen ja täsmennettävä millaisia tietoja velvollisuus kattaa. Kuten edellä on todettu, ”saattavat olla tarpeen” -kynnys sisältyy edelleen eräisiin voimassa oleviin säännöksiin, mutta niiltä osin oikeuskäytännössä on vahvistettu (KHO 2016:127), että viranomaisen tiedonsaantioikeudelle on rajoitteita.

Verohallinnolla on voimassa olevan lainsäädännön nojalla joka tapauksessa varsin laaja toimivalta saada verovalvonnassa tarvittavia tietoja sekä verovelvollisilta että erilaisilta sivullistahoilta. Verotusta varten tarvittavat tiedot liittyvät tyypillisesti verovelvollisen taloudelliseen toimintaan, mutta niistä voi yksittäin tai yhdisteltynä sinänsä ilmetä verovelvollisen henkilöön ja henkilökohtaisiin olosuhteisiin liittyvä seikkoja. Tämä seikka tai esimerkiksi pankkisalaisuus ei voimassa olevassa lainsäädännössä erityisesti rajoita Verohallinnon tiedonsaantioikeutta. Havaintojeni mukaan lakiesityksessä ei sinänsä laajenneta Verohallinnon tiedonsaantioikeutta koskemaan aivan uudentyyppisiä tai olenaisesti aiempaa arkaluonteisempia tietoja, vaan määritellään voimassa olevaa lainsäädäntöä täsmällisemmin, miten vertailutietotarkastuksessa esitettävät tietopyynnot tulee kohdentaa ja rajata.

Katson, että asiassa ei tule täysin yleisellä tasolla arvioitavaksi vertailutietotarkastusten tai Verohallinnon verotuksen toimittamiseen liittyvien tiedonintressien valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyys. Kysymys on kohdennetummin siitä, ohjaavatko nyt ehdotetut säännökset asianmukaisesti viranomaisen harkintaa tietopyyntöjen esittämisessä ja rajoittavatko ne riittävästi vertailutietotarkastuksissa esittävien tietopyyntöjen laajuutta.

2. Välttämättömyysedellytys

Lakiesityksen mukaan (VML 21 § 2 mom.) tietopyyntö on tarkasti kohdennettava verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin. Tietopyyntö on lakiesityksen mukaan rajattava siten, että siitä käyvät ilmi ne verotuksessa merkitykselliset tosiseikat, taloudelliset tapahtumat tai taloudelliset toimijat, joiden perusteella tiedonantovelvollinen voi tunnistaa ne välttämättömät tiedot, joihin vertailutietotarkastus on kohdennettu. Perusteluissa täsmennetään, että tarkoituksena olisi saada verovalvonnan kannalta välttämättömiä tietoja sellaisesta taloudellisesta toiminnasta, johon liittyy merkittävä riski verovelvoitteiden laiminlyönnistä, ja että tietopyyntö kohdistuisi tapahtumiin, joista Verohallinto ei saa tietoa muualta. Perusteluiden mukaan Verohallinto selvittäisi ennakolta, millaisilla rajoituksilla tietopyyntö kohdistuisi verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin.

Ehdotettuun VML 21 § 4 momenttiin sisältyy luettelo ns. suoja-toimista, jotka liittyvät lähinnä vertailutietotarkastuksessa kerättyjen tietojen käsittelyyn, tekniseen säilyttämiseen ja hävittämiseen. Suoja-toimet eivät vaikuta siihen, millaisia tietopyyntöjä Verohallinto voi VML 21 §:n 2 momentin nojalla esittää, joten niillä ei ole sinänsä merkitystä arvioitaessa VML 21 §:n 2 momentin valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä.

Perusteluiden nykytilaa kuvaavassa osiossa (s. 20) todetaan, että ”vertailutietotarkastukseen kuuluu olennaisesti, että tietoja voidaan kerätä myös sellaisista verovelvollisista, joihin ei vertailutietotarkastuksen havaintojen perusteella tulla kohdistamaan ohjaus- tai muita verovalvonnallisia toimia”. Näitäkin tietoja luonnehditaan perusteluissa välttämättömiksi, koska niiden perusteella voidaan varmistaa, että verotusta koskevat velvoitteet on täytetty.

Vertailutietotarkastuksessa on tavallaan kysymys kohdennetusta ”tietojen kalastelusta”. Kun kohteena ovat tiedot, joita Verohallinnolla ei entuudestaan ole, tietopyyntö on käytännössä mahdotonta kohdentaa niin tarkasti, että mukaan ei tule velvoitteensa asianmukaisesti hoitaneiden verovelvollisten tietoja. Lakiesitystä ei mielestäni voida pitää ongelmallisena pelkästään tällä perusteella. Sen sijaan on syytä arvioitava, ohjaako ehdotettu säännös Verohallintoa esittämään riittävän rajattuja tietopyyntöjä. Lakitekstin mukaan tietopyyntö on rajattava verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin.

Yhtäältä tämä vaikuttaa riittävältä rajoitukselta, koska vastakohtaispäättelmänä voidaan todeta, että mikäli Verohallinnolla ei olisi toimivaltaa pyytää näitä tietoja, se ei saisi käyttöönsä verovalvonnassa välttämättömiä tietoja. Toisaalta hyvin monenlaisia verovelvollisten taloudelliseen toimintaan liittyviä tietoja voidaan luonnehtia verovalvonnan kannalta siinä mielessä välttämättömiksi, että tiedot edesauttavat verovalvontaa ja oikeasisältöisen verotuksen toteuttamista. Tältä kannalta lakitekstiin kirjattu rajaus jättää Verohallinnolle harkintavaltaa tietopyyntöjen mitoittamisessa ja kohdentamisessa. Sitä kuitenkin rajoittaa se perusteluissa mainittu seikka, että tietopyynnot voisivat koskea vain tietoja, joita Verohallinnolla ei ole mahdollisuutta saada muualta. Ehdotetun VML 21 §:n sanamuoto perusteluineen näyttää myös muodostavan selvästi voimassa olevaa sääntelyä tiukemman kehikon tietopyyntöille. Sikäli kun tulkintaerimielisyyksiä nousee, Verohallinnon tulkinta voidaan riitauttaa tuomioistuimissa.

Käsittääkseni Verohallinnon valvontatoimet, vertailutietotarkastuksen mukaan luettuna, perustuvat ennalta laadittuun valvontasuunnitelmaan ja erilaisten valvontatoimien tarvetta ja kohdistamista arvioidaan kokonaisuutena. Kohdevalinnassa Verohallinnon on huomioitava lainsäädäntö sekä yleiset

harkintavallan rajoitusperiaatteet. Verovalvonnan kohdevalinta ei saa mielivaltaista, vaan Verohallinnon tulee pyrkiä kohdentamaan valvontaresurssit niin, että ne tulevat käytetyiksi mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Asiassa on mielestäni syytä huomioida se, että Verohallinnolla on voimassa olevan menettelylainsäädännön puitteissa muissakin asiayhteyksissä harkintavaltaa siinä, miten verovalvontaresursseja kohdistetaan. Verovalvontaresurssit voi usein olla syytä kohdistaa sinne, mistä saadaan suurin euromääräinen verokertymä suhteessa uhrattuihin resursseihin. Mielestäni on kuitenkin hyväksyttävää, että kohdevalinnassa huomioidaan kattavuus ja myös toteutetun verovalvonnan ennaltaehkäisevä funktio: tietoisuus verovalvonnasta ja Verohallinnon tiedonsaanti-oikeuksista edesauttaa ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista.

Vertailutietotarkastuksessa pyydettyssä aineistossa voi esimerkiksi tilitiedoista ilmetä seikkoja, jotka liittyvät henkilön poliittiseen tai uskonnolliseen suuntautumiseen. Tällaiset seikat eivät vaikuta verokohteluun eivätkä ne voi milloin osin olla välittömästi lainmukaisen tietopyynnön kohteena, koska ne eivät ole verovalvonnan kannalta välttämättömiä tietoja. On epäselvää, miten tällaisten tietojen päätyminen Verohallinnolle voidaan kokonaan estää ilman, että pankkisalaisuus asetettaisiin kategorisesti verovalvontaintressien edelle. Tältä osin on huomiotava, että Verohallinnolla on voimassa olevan VML 19 §:n nojalla oikeus saada yksilöidyn tietopyynnön nojalla lähtökohtaisesti kaikenlaisia verovalvonnassa tarvittavia tietoja, ja että Verohallinto saa ja käsittelee tällaisia tietoja – samoin kuin liikesalaisuuksia – myös mm. verotarkastusten ja verotuksen toimittamisen yhteydessä.

Kaikki edellä mainitut seikat huomioiden on epäselvää, millaisella säännösmuotoilulla Verohallinnon harkintavaltaa voitaisiin ennakolta rajoittaa nyt esitettyä olennaisesti tarkemmin, mutta niin, että se ei käytännössä liiaksi estä verovalvonnassa välttämättömien tietojen saamista. Katson, että säännös on oikeasuhtainen ja täyttää perustuslakivaliokunnan aiemmassa tulkintakäytännössä (PeVL 21/2020 vp) asetetut vaatimukset.

3. Vertailutietotarkastusten toistuvuus

Lakiesityksen mukaan verotarkastus voitaisiin toimittaa myös toistuvasti kohdennettuna samaan verovelvolliseen. Vertailutietotarkastusten tiedonantovelvollisille aiheuttamat kustannukset voivat riippua varsin keskeisesti siitä, miten usein nämä joutuvat vertailutietotarkastuksen kohteeksi.

Voidaan kysyä, selkeyttääkö vertailutietotarkastusten toistuvuutta koskeva maininta lopulta mitenkään Verohallinnon toimivaltaa ja sen rajoja. Yhtäältä Verohallinto voi ilman eri säännöistäkin lakiin perustuvan toimivaltansa nojalla tehdä verovalvontatoimia, vertailutietotarkastus mukaan luettuna, muutenkin kuin kertaluonteisesti silloin kun siihen on perusteltu verovalvontaan liittyvä syy. Toisaalta on selvää, että vertailutietotarkastusten toistuvuutta koskeva säännös ei merkitse, että asia jäisi Verohallinnon vapaaseen harkintaan. Vertailutietotarkastuksen toimittaminen edellyttää kaikissa tilanteissa, että sille on perusteltu syy, ja että vertailutietotarkastuksella saadaan laissa tarkoitettuja verovalvonnan kannalta välttämättömiä tietoja.

Esimerkiksi tuloverotuksessa verotusta voidaan VML 56 §:n nojalla oikaista verovelvollisen vahingoksi kolmen vuoden kuluessa verovuoden päättymisestä. Jos Verohallinto tekee tietopyynnön esimerkiksi alkuvuonna 2025, silloin saatujen tietojen perusteella voidaan lähtökohtaisesti muuttaa tietyn verovelvollisen vahingoksi tämän verovuosien 2022–2024 jo toimitettua

verotusta. Jos Verohallinto haluaisi saada samaa verovelvollista/verovelvollistyyppiä koskevia tietoja verovuoden 2025 osalta, verovalvonnallisesti riittää, että seuraava tietopyyntö esitetään vasta vuonna 2028 niin, että verotuksen oikaisu vuodelle 2025 ehdittäisiin tarvittaessa toteuttamaan vuoden 2028 kuluessa.

Lakiesityksen perusteluista jää epäselväksi, tarkoitetaanko ”toistuvuudella” yllä kuvattua vai merkittävästi tiheämpää valvontasykliä. Jos tietopyyntö rajataan lakiesityksen mukaisesti verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin, vertailutietotarkastusten toistuvuudella ei mielestäni ole välitöntä merkitystä arvioitaessa lakiesityksen valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä tietosuoja- tai viranomaisen harkintavallan rajojen näkökulmasta. Vertailutietotarkastusten taloudellisen rasittavuuden kannalta sillä voi kuitenkin olla olennainen merkitys.

4. Tiedonantovelvollisille aiheutuvat kustannukset

Erilaiset verotukseen liittyvät ilmoittamis- ja tiedonantovelvoitteet ovat muutaman viime vuoden aikana huomattavasti lisääntyneet ja näyttävät edelleen lisääntyvän, erityisesti EU-säätelyn seurauksena. Vaikka kysymys on pääosin tarpeellisesta verovalvonnan tehostamisesta, se merkitsee sitä, että erityisesti (suur)yritykset kantavat yhä isomman osan verotuksen toimittamisen kustannuksista. Osa näistä kustannuksista liittyy muiden kuin yritysten oman verotuksen toimittamiseen: esimerkiksi vertailutietotarkastuksissa kustannuksia aiheutuu yritykselle, joka ei ole itse verovalvonnan kohteena.

Kuten lakiesityksessä todetaan, voimassa olevan VML 25 §:n nojalla Verohallinnolla on oikeus saada tiedot maksutta. Tämä on verotusmenettelyssä yleisesti noudatettava lähtökohta. Lakiesitys ei sisällä tarkempaa arviota vertailutietotarkastusten tiedonantovelvollisille aiheuttamista kustannuksista, eikä perusteluista myöskään voi päätellä, miten merkittävän osan kaikista verotuksen compliance -kustannuksista ne näissä yrityksissä muodostavat. Mikäli vertailutietotarkastukset merkitsisivät tiheästi toistuvaa ja huomattavaa kustannusrasitusta tiedonantovelvollisille yrityksille, joiden oma verotus ei ole näissä menettelyissä valvonnan kohteena, VML 25 §:stä ilmenevä lähtökohta voinee muuttua kohtuuttomaksi ja sen oikeasuhtaisuus voitaisiin kyseenalaistaa.

Tampereella 10.11.2025

Matti Urpilainen

Dosentti (TY), OTT, yliopistonlehtori
Tampereen yliopisto