

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: HE 141/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 141/2025 vp. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi verotusmenettelystä annettua lakia. Ehdotuksen mukaan Verohallinto voisi jatkossa kerätä vertailutietotarkastusta varten tietoja tarpeellisessa laajuudessa tietosuoja sääntelyssä henkilötietojen käsittelylle säädettyjen vaatimusten puitteissa.

Hallituksen esitys on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojan ja laajemmin yksityiselämän suojan kannalta katsottuna. Sääntely on merkityksellistä myös perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetty oikeusvaltioperiaatteen sekä tätä täydentävänä perustuslain 118 §:n virkavastuusääntelyn ja perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevien vaatimusten kannalta katsottuna.

2. Vertailutietotarkastus, automaattinen käsittely ja hyvän hallinnon takeet

- (1) Voimassa olevassa verotusmenettelylain 21 §:ssä on säädetty vertailutietotarkastuksesta. Säännöstä voidaan pitää vertailutietotarkastuksen suorittamiseen oikeuttavana toimivaltasäännöksenä, kun kysymys on normaalista verotarkastuksesta poikkeavasta tarkastuksesta. Säännös ei sisällä mitään sääntelyä vertailutietotarkastuksen menettelytavoista tai keinoista.
- (2) Verotarkastuksen suorittamisesta ja menettelytavoista on säädetty verotusmenettelyasetuksessa, mutta sääntely ei kaikilta osin ole sovitettavissa yhteen vertailutietotarkastuksen kanssa. Siten voimassa oleva vertailutietotarkastusta koskeva säännös on ongelmallinen ja edellyttäisi laajempaa arviointia sen suhteen, täyttääkö se paitsi yksityiselämän suojaan (10 §) kohdistuvat vaatimukset, mutta myös viranomaistoiminnalle perustuslain 2 §:n 3 momentin, 21 §:n ja 118 §:n asettamat vaatimukset. Voimassa oleva lainkohta on irrallaan muuta verotarkastusta koskevasta sääntelystä (VmenL 14 §). Nyt lausuttavana oleva ehdotus ei sisällä vertailutietotarkastuksen menettelyihin liittyvää tarkempaa sääntelyä.
- (3) Nykyisessä vertailutietotarkastusta koskevassa säännöksessä ei ole säädetty millä tavalla ja millä edellytyksillä Verohallinto voi tehdä vertailutietotarkastuksen. Siten nämä seikat on välttämätöntä arvioida nyt lausuttavana olevaan muutosehdotukseen nähden.
- (4) Muutosehdotus merkitsee massamuotoista tietojen käsittelyä vertailutietotarkastusta varten. *Laki ehdotuksesta ei esimerkiksi ilmene, millä tavalla vertailutietotarkastusta tehdään. Käytetäänkö siinä valikointia sekä miten automaattisesti tietoja verrataan Verohallinnolla oleviin muihin tietoihin ja onko käsittelyllä millainen vaikutus rekisteröityihin?* Perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, ettei verotuksen kaltainen massaluonteinen toiminta saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai verovelvollisen oikeusturvaa (PeVL 88/2022vp, PeVL 49/2017 vp, PeVL 35/2005 vp).
- (5) Tietojen käsittelyn massaluonteisuus viittaa siihen, että tietojen vertailussa käytetään automaattista tietojenkäsittelyä, johon tyypillisesti voi liittyä myös valikointia. Hallituksen esityksessä (s. 17) todetaankin, 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

selvitettävänä olevien riskien esiin nostamiseksi.” Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että ”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.”

- (6) Tietojenkäsittely voi siten muodostua sellaiseksi, joka täyttää EU:n tietosuojasetuksen 22 artiklassa tarkoitetun automatisoidun yksittäispäätöksen kriteerit. EU:n tuomioistuimen (C-634/21) mukaan tietosuojasetuksen 22 artiklassa tarkoitettu yksittäispäätös on käsitteeltään laaja. Edelleen tuomioistuin toteaa, että tietosuojasetuksen 22 artiklan 1 kohdassa annetaan rekisteröidylle ”oikeus” olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automatisoituun käsittelyyn, kuten profilointiin. Siinä asetetaan periaatteellinen kieltö, jonka noudattamatta jättämiseen tällaisen henkilön ei tarvitse erikseen vedota. Niin ikään tuomioistuin toteaa tuomiossaan, että ”automatisoidun päätöksenteon laillisuutta koskevat tiukemmat vaatimukset sekä tähän liittyvät rekisterinpitäjän tietojen toimittamista koskevat lisävelvollisuudet ja niihin liittyvät rekisteröidyn tietoihin tutustumista koskevat lisäoikeudet selittyvät yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklan tarkoituksella, joka on henkilöiden suojaaminen niitä erityisiä vaaroja vastaan, joita henkilötietojen automatisoitu käsittely, kuten profilointi, aiheuttaa heidän oikeuksilleen ja vapauksilleen”.
- (7) *Hallituksen esityksessä ei ole tehty selkoa vertailutietotarkastuksen menetelmistä kovinkaan tarkasti. Nähdäkseni asian jatkokäsittelyssä tulisi saada selko siitä, tapahtuuko vertailutietotarkastuksissa sellaista henkilötietojen käsittelyä, joka voisi tarkoittaa automatisoidun yksittäispäätöksen tekemistä, jolloin sen mahdollistamisesta tulisi säätää laissa tarvittavine suojatoimineen. Selvää kuitenkin on, ettei vertailutietotarkastus sisällä kansallisessa lainsäädännössä (hallintolaki ja tiedonhallintalaki) tarkoitettua automatisoitua ratkaisumenettelyä.*
- (8) Perustuslakivaliokunta (PeVL 70/2018 vp) on todennut automaattisen päätöksenteon sääntelyehdotusten yhteydessä, että lailla tulisi säätää millaisin perustein asioita voidaan valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin ja tähän liittyvän riskiarvioinnin perusteista (PeVL 88/2022 vp). Vaikka nyt sääntelyehdotus ei merkitse varsinaista automaattista päätöksentekoa hallintopäätöksenä, sisältää tarkastus kuitenkin hallituksen esityksen niukan tarkastusmenettelyyn liittyvän tietojenkäsittelykuvauksen perusteella oikeudellisesti merkityksellistä riskiperusteista valikointia. Siten vaille huomiota ei voida jättää perustuslain 21 §:n tarkoittamien hyvän hallinnon takeiden ja 2 §:n 3 momentin julkisen vallan käytön lakiperusteisuuden kannalta sitä, *millä tavalla ja minkälaisilla käsittelysäännöillä Verohallinto käsittelee saamiaan tietomassoja sekä miten ne vaikuttavat verovelvollisten perusoikeuksiin.*

3. Vaatimus tietojen luovuttamisesta

- (9) Lakiehdotuksessa 21 §:n 1 momentin mukaan ”Verotarkastus voidaan toimittaa myös yksinomaan siinä tarkoituksessa, että kerätään tai vaaditaan luovuttamaan tietoja, joita voidaan käyttää muun verovelvollisen verotuksessa”. *Ehdotus merkitsee sanamuotonsa perusteella, että verotarkastus voisi perustua Verohallinnon esittämään vaatimukseen tietojen luovuttamisesta. Säännös tarkoittaa, että Verohallinnolla olisi toimivalta toimittaa vertailutietotarkastus tekemänsä tietojen luovutusvaatimuksen perusteella. Ehdotusta ei voida pitää asianmukaisena, koska siitä ei ilmene, mihin tarkintaan Verohallinto perustaa toimivaltansa käytön. Nähdäkseni luovutusvaatimus ei voi toimia perusteena vertailutietotarkastukselle. Ehdotuksesta ei ilmene, millä perusteella varsinaisesti Verohallinto voi toimittaa vertailutietotarkastukseen. Säännöstä tulisi tarkentaa siten, että siitä ilmenee ne perusteet, joilla Verohallinto voi perustella vertailutietotarkastuksen tekemistä. Tällä on erityistä merkitystä, koska ehdotetussa muodossa vertailutietotarkastus voi aiheuttaa pykälässä tarkoitettulle sivulliselle, kuten yksityiselle elinkeinonharjoittajalle tai yritykselle, huomattavia kustannuksia tietojen antamiseksi ja vaatimus on merkityksellinen yksityiselämän suojan kannalta katsottuna.*

- (10) Lakiehdotuksen 21 §:n 2 momentin mukaan Verohallinnon tulisi perustella tietopyyntönsä ja sen tulisi olla tarkasti kohdennettu verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin. Lisäksi tietopyynnöltä edellytetään rajauksia, jotka liittyvät verotuksessa merkityksellisiin tosiseikkoihin, taloudellisiin tapahtumiin tai taloudellisiin toimijoihin.
- (11) *Oikeusturvanäkökulmasta ei voida sivuuttaa sääntelyn oikeasuhtaisuutta. Verohallinnon vertailutietotarkastusta koskevat vaatimukset (pyynnöt) voivat aiheuttaa merkittäviä kustannuksia niille, joilta Verohallinto pyytää tietoja.*
- (12) Käytännössä lakiehdotuksessa tarkoitettu vaatimus sivulliselle tietojen luovuttamista edellyttää sääntelyyn ja siihen liittyvään oikeudelliseen harkintaan perustuvaa Verohallinnon hallinnollista ratkaisua, jollainen on aiemmin oikeuskäytännössä katsottu valituskelpoiseksi päätökseksi (KHO 30.8.2016 t. 3593) nykyisin voimassa olevan verotusmenettelylain 65 a §:n 7 momentin perusteella.
- (13) Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 33) todetaan, että ”verohallinto tekisi vertailutietotarkastusta varten ennalta selvitystyön niiden rajausten selvittämiseksi, jotka yksilöivät valvonnassa välttämättömät tiedot”. *Tällaista menettelysäännöstä ei kuitenkaan ilmene ehdotetusta säännöksestä.* Jossain määrin selvitystyö rinnastuu hallintolain 31 §:ssä tarkoitettuun selvittämisvelvollisuuteen.
- (14) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 33) mukaan ”Verohallinnon olisi perusteltava tietopyyntö huolellisesti. Siten pyynnön tulisi sisältää 2 momentin mukaisten rajausten lisäksi perustelu siitä, mitä pyydettyillä tiedoilla tavoitellaan ja miksi Verohallinto on päätenyt pyynnön mukaisiin rajauksiin. Tällöin pyynnön perusteluista ilmenisi, minkä veroriskin valvomiseksi Verohallinto pyytää tietoja”.
- (15) *Verohallinnolle tulisikin säätää hyvän hallinnon ja oikeusturvan kannalta katsottuna velvollisuus tehdä erikseen nimenomainen päätös, jonka perusteella se voisi vasta vaatia tietojen antamiseen velvoitetulta sivulliselta lainkohdassa tarkoitettuja tietoja. Tällöin Verohallinto olisi velvollinen ottamaan harkinnassaan huomioon muun muassa hallintolain 6 §:ssä säädettyt harkintavaltaa rajoittavat hallinnon oikeusperiaatteet sekä selvitystyössä ilmenneet tosiseikat, jolloin tämä harkinta ja muut selvitystyön perusteella esitetyt seikat voitaisiin tarvittaessa saattaa riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi ennen tietojen antamista Verohallinnon edellyttämällä tavalla ja muodossa. Tällä tavoin korostuu myös virkavastuu tietojen luovuttamista koskevaa vaatimusta valmisteltaessa ja siitä päätettäessä. Tämän tarvetta painottaa Verohallinnon ylilyönnit aiemmissa vertailutietotarkastusten tietopyynnöissä sivullisille (ks. KHO 2020:8 ja KHO 2019:40).*
- (16) *Nähdäkseni tämäntyyppinen menettelysääntely on välttämätöntä, kun otetaan huomioon perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetty lailla säätämisen vaatimus yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä perustuslain 21 §:ssä säädetty vaatimukset lailla säätämisestä oikeudesta saada perusteltu päätös, muutoksenhakuoikeudesta ja hyvän hallinnon takeista. Osin nämä täyttyvätkin verotusmenettelylain 65 a §:ssä säädetyn perusteella, mutta tietopyyntö itsessään on vaikeasti hahmotettava viranomaisen valituskelpoinen ratkaisu, koska lähtökohdiltaan se on asian valmistelua koskeva päätös. Merkitystä on myös perustuslain 118 §:n virkavastuun toteutumisella julkista valtaa käytettäessä esitettäessä vaatimus sivulliselle, jolle voi muodostua merkittäviäkin velvollisuuksia tietojen saattamisessa luovutettavaan kuntoon.*
- (17) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 37) mukaan ”Verohallinnossa nimetty vertailutietotarkastusvastaava vastaisi siitä, että tietojen käsittely ja suoja-toimet on järjestetty tietosuojasääntelyn edellyttämällä tavalla”. *Varsinaisessa lakiehdotuksen pykälässä ei ole tällaista säännöstä mainittu. Koska Verohallinnon on nimettävä perusteluissa säädetyllä tavalla vertailutietotarkastusvastaava, pitäisin perusteltuna, että tästä säädettäisiin laissa ja tälle vastaavalle säädettäisiin lakiin riittävän yksilöidyt tehtävät, jotka korostavat hänen virkavastuutaan perustuslain 118 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Näihin tehtäviin olisi syytä kuulua edellä esitetty ehdotus velvollisuudesta suorittaa arviointi vertailutietotarkastuksen perusteista sekä tehdä päätös tietoluovutuksen vaatimisesta sivulliselta sovellettavaan lainsäädäntöön perustuen. Tämä jo muodostaisi yksilöidyn suoja-keinin ja korostaisi Verohallinnon virkamiesten henkilökohtaista vastuuta päätettäessä massamuotoisista vertailutietotarkastuksista sekä siitä, että ne perustuvat sovellettavaan lakiin.*

- (18) *Lisäksi kiinnitän huomiota siihen, että lakiehdotuksessa tarkoitettu ”vaatimus” näyttää tarkoittavan vakiintuneen oikeudellisen käsitteistön tarkoittamaa ja julkisuuslaissa omaksuttua oikeutta saada tieto tiedonantoon velvolliselta toimijalta. Tämä vaatimus ilmaistaan tietopyyntönä.* Perustuslakivaliokunta on aiemmissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota hallituksen esityksissä käytettyihin käsitteisiin ja niiden merkityksen yleiskielen kannalta (PeVL 82/2022 vp) sekä poikkeuksellisten uuskäsitteiden käytön välttämiseen (PeVL 2/2018 vp).

4. Tietojen massamuotoinen luovuttaminen ja henkilötietojen suoja

- (19) Lakiehdotuksen 21 §:n 2 momentin mukaan ”verohallinto voi esittää sivulliselle vaatimuksen tietojen luovuttamisesta siten, että vaatimuksessa ei yksilöidä kaikkia niitä henkilöitä, kuolinpesiä, yhteisetyksia, yhtymiä tai yhteisöjä, joita vertailutietotarkastuksella käsitellään. Tietopyynnön on oltava perusteltu ja tarkasti kohdennettu verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin. Tietopyyntö on 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”.
- (20) Ehdotettu tiedonsaantiin oikeutta säännös on epätäsmällinen. Siitä ei ilmene, kenen halussa oleviin tietoihin Verohallinnolla on tiedonsaantioikeus ja puolestaan kenen velvollisuutena on antaa tiedot. ”Sivullinen” on käsitteenä tässä sääntely-yhteydessä epätäsmällinen.
- (21) Säännöksessä rajataan tiedonsaantia välttämättömään, jota arvioidaan verovalvonnan tarpeisiin. *Säännöksestä ei varsinaisesti ilmene, mikä konkreettinen seikka vaikuttaa tämän verovalvonnan kannalta välttämättömyyden arviointiin.* Tällä on oikeudellista merkitystä sille, joka arvioi Verohallinnon tietopyynnön lainmukaisuutta.
- (22) *Säännöksestä ei myöskään ilmene, mihin nähden tietopyyntö on perusteltava eikä säännöksen sanamuodosta voida myöskään päätellä, mitä vahvikesanalla ”tarkasti” tarkoitetaan tässä sääntely-yhteydessä.*
- (23) Momentin perusteluissa on nostettu esille esimerkinomaisia tilanteita, joissa säännöksessä tarkoitettu perusteltavuus, tarkkuus ja välttämättömyys täyttyvät. *Kuitenkaan perustelut eivät avaa varsinaisesti niitä rajoitteita, joilla säännöksen vahvike- ja rajoitussanoilla pyritään.* Perusteluissa (s. 33) jopa esitetään eräänlaisena kehäpäättelämänomaisena säännöksen soveltamisohjeena seuraava: ”Olennaista olisi, että kaikkien yksittäistenkin pyydettyjen tietojen olisi oltava välttämättömiä verovalvonnassa, jolloin pyyntö ei saisi lainkaan kohdentua muihin kuin verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin.”
- (24) Perustuslakivaliokunta (PeVL 21/2025 vp) on pitänyt perusteltuna, että välttämättömyysarviointi kirjataan ennakkokontrollin varmistamiseksi sekä sen todentamiseksi, että kukin tietopyynnön tekijä on arvioinut tietopyynnön laajuutta lakiehdotuksessa ehdotetulla tavalla sekä voimassa olevien tiedonsaantioikeuksien mukaisesti. *Hallituksen esitys pitää sisällään yleisiä velvollisuuksia tietopyyntönä esitettävään vaatimuksen perusteista, muttei suoraa velvollisuutta tosiseikkojen kirjaamisesta tietopyyntöön, jolloin välttämättömyysarviointi ilmenisi myös jälkikäteen tehtävässä kontrollissa tai jos ”sivullinen” valittaisi tietopyynnöstä hallintotuomioistuimeen.*
- (25) Lakiehdotuksen 21 §:n 3 momentissa sallittaisiin tietojen saanti ja käsittely tietosuoja-asetuksen tarkoittamiin erityisiä henkilötietoryhmiä koskeviin tietoihin. Hallituksen esityksen perusteella tiedonsaantioikeus ulottuisi voisi ulottua myös esimerkiksi tietoihin, jotka voisivat koskea sosiaalihuollon asiakkuutta tai henkilöiden maksutietoja. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneiden kannanottojen mukaan luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset maksu/tilitiedot rinnastuvat yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin (esim. PeVL 48/2018 vp ja PeVL 10/2022). Edelleen perustuslakivaliokunnan mukaan henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia kuvaavien ja niihin rinnastuvien tietojen käsittely muodostaa sellaisia riskejä ja uhkia yksityisen perusoikeuksille, että mainitut tiedot on syytä lähtökohtaisesti rinnastaa arkaluonteisiin tietoihin (ks. PeVL 15/2018 vp).

- (26) Niin ikään hallituksen esityksessä todetaan, että ”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.”
- (27) Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (esim. PeVL 37/2013 vp), joten käsittelyedellytyksiä on erityisesti arvioitava perusoikeuksien rajoitusperiaatteiden valossa täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja välttämättömyyden kannalta katsottuna (mm. PeVL 3/2017 vp ja PeVL 51/2018 vp). 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 (esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 13/2016 vp).
- (28) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota (PeVL 21/2025 vp) siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevan sääntelyn valtiosääntöisen välttämättömyyседellytyksen tulee olla lakiteknisesti toteutettu asianmukaisesti ja sen tulee myös tarkoittaa henkilötietojen käsittelyn rajoittamista riittävillä kontrolleilla välttämättömään.
- (29) *Nyt lausuttavana olevassa lakiehdotuksessa välttämättömyysrajoituksia tehdään tietopyynnön sisältöön, tietojen antamiseen Verohallinnolle sekä lisäksi vielä käsiteltäviin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluviin tietoihin. Sääntely ei kuitenkaan kata käsittelyrajoituksen suhteen kaikkia valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisia tietoja. Siten sääntelyehdotus on ongelmallinen perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta katsottuna.* Valiokunnan vakiintuneen käytännön (ks. esim. PeVL 51/2018 vp) mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään, joten erityisen perusoikeusherkkään lakiehdotukseen tulee sisällyttää yleissäännös arkaluonteisten tietojen käsittelyyn kohdistuvasta välttämättömyysvaatimuksesta. *Nyt tällaista rajausta ei ole tehty kattavasti, täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.*
- (30) 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 tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (esim. PeVL 53/2024 vp ja PeVL 62/2018 vp).
- (31) Perustuslakivaliokunta on pitänyt tarpeellisenä, että salassa pidettävien yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvien tietojen sähköisestä luovuttamisesta on laissa *riittävät ennakolliset kontrollit* (PeVL 48/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut kontrollien merkitystä myös säädettäessä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (PeVL 73/2018 vp).
- (32) Kahdessa edellisessä kappaleessa todetut linjaukset tietojen saamista koskevan sääntelyn vaatimuksista ei näytä täyttyvät nyt lausuttavana olevan 21 §:n tiedonsaantiin oikeuttavan säännöksen yhteydessä. *Vaikka säännöksessä on käytetty erilaisia vahvikesanoja tiedonsaantioikeuden rajoittamiseksi, eivät nämä vahvikesanat (perusteltu, tarkasti, välttämättömyys) pidä sisällään oikeudellisesti selkeitä pidäkkeitä tietopyyntöjen laajuuden rajaamiselle. Sääntelyehdotus ei myöskään luo perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla riittäviä kontrolleja arkaluonteisten tietojen käsittelyn rajoittamiselle vain välttämättömään.*

- (33) Korkein hallinto-oikeus on todennut suhteellisen tuoreessa ennakkopäätöksessään 2024:73 verotustietojen massamuotoisesta tietojen luovuttamisesta perintätoiminnan tarkoitukseen seuraavaa: ”perintätoiminnan harjoittajien jo olevien ja tulevien velallisasiakkaiden ei yleisesti voida katsoa kohtuudella voivan tietoja Verohallinnolle ilmoitettaessa ja niitä Verohallinnossa käsiteltäessä odottaa, että tuloverotuksen julkisia tietoja tultaisiin massamuotoisesti sähköisesti luovutettuina myöhemmin käyttämään myös perintätoiminnan yhteydessä heidän maksukykyään arvioitaessa. Viimeksi mainittua tietojen käyttötarkoitusta oli lisäksi pidettävä tietojen alkuperäiseen verotukseen liittyvään käyttötarkoitukseen nähden uutena ja siitä olennaisesti poikkeavana”. *Käänteisesti soveltaen KHO:n ennakkopäätöstä: vertailutietotarkastusta varten yrityksen (sivullinen) asiakkaat eivät voi kohtuudella odottaa asioidessaan yrityksen kanssa, esimerkiksi terveydenhuollossa, että heidän tietojensa käsiteltäisiin myöhemmin verotusvalvonnan yhteydessä. Sitä on pidettävä alkuperäiseen terveydenhuollon käyttötarkoitukseen nähden olennaisesti poikkeavana. Kysymys on siitä, voiko rekisteröity ennakoida, että hänen tietojensa käsiteltäisiin olennaisesti poikkeavassa tilanteessa siihen nähden, johon tiedot on alun perin kerätty. Merkityksellistä tällä on erityisesti arkaluonteisten tietojen keräämisen ja käsittelyn yhteydessä. Tältäkin osin ehdotus on tiedonsaannin massaluonteisuutensa vuoksi ongelmallinen suhteessa yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvien tietojen käsittelyn perusoikeusrajoituksiin nähden.*

5. Suojatoimet

- (34) Lakiehdotuksen 21 §:n 4 momentissa on pyritty luomaan suojatoimia henkilötietojen suojaamiseksi. Nämä suojatoimet kuitenkin jäävät sisällöltään avoimien vahvikesanojen varaan:
- vertailutietotarkastuksella saatuja tietoaineistoja käsittelee vain sellainen Verohallinnon virkamies, joka on **erityisesti nimetty** ja **saanut luvan** tällaisten tehtävien suorittamiseen;
 - Verohallinto **ylläpitää luottamuksellisuutta** ja tietosuojaa koskevia **korkeita ammatillisia vaatimuksia** vertailutietojen käsittelyssä ja lisäksi tietoja käsittelevät virkamiehet ovat **erittäin luotettavia** ja heillä on **asianmukainen osaaminen** myös laajojen tietoaineistojen **eettiseen käsittelyyn**;
 - Verohallinto huolehtii teknisten ja organisaatioon liittyvien toimenpiteiden avulla, että tietoturva toteutuu vertailutietojen käsittelyssä **teknisesti korkeatasoisesti**;
- (35) Hallituksen esityksen perusteluista ei ilmene näillä vahvikesanoille mitään erityisiä, muista tietojenkäsittelyn tietoturvasuoritusvaatimuksista poikkeavia lisävaatimuksia. Esimerkiksi tietosuojalaissa (1050/2018) ja julkisen hallinnon tiedonhallintalaissa (906/2019) on säädetty tietoturvasuoritusvaatimuksia koskevista perusteista. Tähän nähden ehdotettu sääntely ei tuo mitään uutta tietoturvasuoritusvaatimuksia lisäävää sääntelyä.
- (36) Hallituksen esityksen (s. 37) mukaan ”tekninen käsittely-ympäristö olisi sellainen, että laajojen tietoaineistojen 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.” *Esitetyt vaatimukset koskevat kaikkia tietojärjestelmiä ja teknisiä ympäristöjä, joissa käsitellään henkilötietoja. Tämä vaatimus tulee tietosuojasetuksen 25 ja 32 artikloista, joten hallituksen esityksessä ei ole edes perusteluissa esitetty mitään lisävaatimuksia ”tekniselle korkeatasoisuudelle” tietoturvan toteuttamiseksi.*
- (37) Epäselväksi jää, *miten virkamiesten nimeäminen tehtäviinsä poikkeaa muuten Verohallinnon tehtäviin määrittämisestä sekä miten virkamiesten lupa tietojen käsittelyyn poikkeaa muutoin Verohallinnon tiedonhallintalaissa (16 §) säädetystä velvollisuudesta huolehtia tietojärjestelmiensä käyttöoikeuksien hallinnasta. Edelleen epäselväksi ehdotuksessa jää, mistä laista tulevat korkeat ammatilliset vaatimukset ja miten virkamiesten erityinen luotettavuus varmistetaan suhteessa muuhun henkilöstöön asetettaviin luotettavuusvaatimuksiin nähden. Myös asianmukaisen osaamisen kriteeri jää avoimeksi eikä eettisille käsittelyllekään löydy pohjaa ehdotetusta sääntelystä.*
- (38) Momentin perusteluissa (s. 37) todetaan, että ”Virkavastuun näkökulmasta ehdotetut suojatoimet tarkoittavat erityistä huolellisuutta ja vastuuta tietojen käsittelyssä”.
- (39) Näyttääkin siltä, että lakiehdotuksen vahvikesanat rakentuvat yksilöimättömien virkavelvollisuuksien ja siten näennäisen virkavastuun varaan. Perustuslakivaliokunta on todennut

toistuvasti, että tietojen suojaamista oikeudettomalta käytöltä ei voi perustaa vain rekisterinpitäjää tai tietojen käsittelijää koskevan virkavastuun varaan (PeVL 4/2021 vp, PeVL 65/2018 vp, PeVL 52/2018 vp, PeVL 51/2018 vp).

- (40) *Lakiehdotuksen suojatoimia koskevat säännökset tulisi olla konkreettisia ja muusta sovellettavasta sääntelystä erityisiä, jos näillä vaatimuksilla halutaan korostaa tietoturvallisuuden teknistä korkeatasoisuutta, eettistä käsitteilyä, erityistä luotettavuutta, osaamista tai korkeita ammatillisia vaatimuksia.* Esimerkiksi hallituksen esityksen perusteluissa todettu huolellisuus henkilötietojen käsittelyssä on yleisestä tietosuojasetuksesta johtuva vaatimus, joten sitä ei voida pitää millään tavalla erityisenä vaatimuksena tässä sääntely-yhteydessä. *Lakiehdotuksen 21 §:n 4 momentin vahvikesanat jäävät siten vaille asiasisällöllistä pohjaa.*
- (41) Suojatoimien erityissääntelyn tarpeellisuutta on arvioitava tietosuojasetuksen edellyttämällä tavalla riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Yksityiskohtainen sääntely on perustellumpaa silloin, kun luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille aiheutuu suuri riski (PeVL 10/2022 vp, PeVL 14/2018 vp). Erityissääntelyn tarpeellisuutta on arvioitava riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta. (PeVL 4/2021 vp, PeVL 14/2018 vp). Sääntelyssä on huomioitava myös arkaluontoisten henkilötietojen edellyttämä suoja (PeVL 4/2021 vp, PeVL 37/2013 vp).

6. Muuta

- (42) Hallituksen esityksessä (s. 33) todetaan, että ”Verovalvonnan varmistamiseksi Verohallinnon tietopyynnot olisivat salassa pidettäviä siltä osin kuin ne sisältävät tietoja vertailutietotarkastuksen ja tietopyyntöjen kohdistamisesta. Tiedonantovelvollinen olisi myös vaitiolovelvollinen näiden tietojen osalta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 26 §:n 2 momentin ja 23 §:n nojalla”.
- (43) Lain perusteluissa esitetty tulkinta julkisuuslain salassapitovelvollisuuden perusteluissa on vahvasti tulkinnallinen eikä kaikilta osin perustu julkisuuslakiin. Esimerkiksi julkisuuslain 26 §:n 2 momentti koskee viranomaisen mahdollisuutta antaa tietoja salassapitosäännösten estämättä. Säännös ei koske vaitiolovelvollisuutta ja vaan viranomaisen mahdollisuuksia antaa tietoja salassapitosäännösten estämättä eräissä julkisuuslaissa säädetyissä tilanteissa. Puolestaan julkisuuslain 23 §:ssä on säädetty vaitiolovelvollisuudesta, joka kattaa viranomaisessa työskentelevät ja viranomaisen toimeksiannosta sen lukuun toimivat. Niin ikään vaitiolovelvollisuus koskee asianosaista, hänen edustajaansa tai avustajaansa, mutta *ei sivullista*. Lakiehdotuksen 21 §:ssä tarkoitettua sivullista voineen pitää asianosaisena julkisuuslain 11 §:ssä tarkoitettulla tavalla, kun hän käsittelee Verohallinnon vaatimuksena esitettyä tietopyyntöä, jolloin hän lienee julkisuuslaissa tarkoitettu muu, jonka velvollisuutta asia koskee.

10.11.2025

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti