

*Tuomas Ojanen*  
11.11.2025

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle*

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

*Pääasiallinen sisältö*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi verotusmenettelystä annettua lakia siten, että Verohallinto voisi jatkossa kerätä vertailutietotarkastusta varten tietoja tarpeellisessa laajuudessa tietosuojasääntelyssä henkilötietojen käsittelylle säädettyjen vaatimusten puitteissa.

Nykyinen vertailutietotarkastusta koskeva säännös on säädetty ennen yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain voimaantuloa. Voimassa oleva vertailutietotarkastuksia koskeva säännös ei tietosuojasääntely huomioon ottaen nykyisin mahdollista Verohallinnolle verovalvonnan kannalta riittävää tiedonsaantia, mistä aiheutuu merkittäviä verotulojen menetyksiä.

Ehdotetuilla muutoksilla pyritään turvaamaan Verohallinnon tiedonsaantia ja verotulojen kertymistä. Ehdotetussa säännöksessä säädettäisiin muun ohessa Verohallinnon oikeudesta suorittaa vertailutietotarkastus, vertailutietotarkastusta koskevan pyynnön edellytyksistä ja vertailutietotarkastuksella saatujen tietojen käsittelyä koskevista suojatoimista Verohallinnossa.

Esityksen säätämisyjärjestysjaksossa on arvioitu ehdotettua sääntelyä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ottaen samalla huomioon vastaavia perusoikeuksia turvaavat EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikkelit sekä unionin yleinen tietosuoja-asetus. Esityksessä esitetyillä perusteilla ehdotettu säännös voitaisiin hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mutta hallitus pitää kuitenkin asian merkityksellisyyden vuoksi suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiassa lausunnon.

*Arvio*

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ja muuallakin esityksessä on nähdäkseni tehty asianmukaisesti selkoa esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä huomioiden, samoin kuin Euroopan unionin oikeudesta EU-tuomioistuimen merkityksellistä oikeuskäytäntöä huomioiden. Esityksessä on myös tehty asianmukaisesti selkoa yleisen tietosuoja-asetuksen sallimasta kansallisesta liikkumavarasta.

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on varmistaa verohallinnon oikeus saada vertailutietotarkastuksessa tarvittavia tietoja. Käsiteltävät tiedot olisivat laaja-alaisia sekä määrällisesti että laadullisesti, ja ne ulottuisivat myös pankkisalaisuuden

alaisiin ns. arkaluonteisiin tietoihin (ks. PeVL 48/2018 vp, s. 5) sekä yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamiin erityisiin henkilöryhmiin kuuluviin tietoihin.

Ehdotettu sääntely on yleisesti ottaen varsin täsmällistä, varsinkin kun säännösehdotuksia on systemaattisesti luettava laajemmassa yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen lainsäädännön mukaisessa sääntely-yhteydessä. Säännöksiin sisältyy kuitenkin kohdittain myös käyttö- ja merkitysyhteyksiltään verraten laaja-alaisia termejä, kuten "verovalvonnan" ja "verotuksen" käsitteet (ks. esim. lakiehdotuksen 21 §:n 2 momentti).

Tarkemmin arvioitavaksi tulevat nähdäkseni ehdotetun tietopyynnön merkitsemän laajan tiedonsaantioikeuden ja vertailutietotarkastukseen liittyvän henkilötietojen käsittelyn hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden.

Esityksessä ehdotulla sääntelyllä ajantasaistettaisiin vertailutietotarkastusta koskeva sääntely vastaamaan yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain henkilötietojen käsittelylle asettamia vaatimuksia. Tämä mahdollistaisi verohallinnon tiedonsaannin vertailutietotarkastuksissa siten, että verohallinnolla olisi riittävä tietopohja verotuksen toimittamisessa ja verovalvonnassa. Riittävällä tietopohjalla varmistettaisiin verotulojen lisäksi myös verotuksen yhdenmukaisuus ja verovelvollisten tasapuolinen kohtelu. Ehdotetun sääntelyn tavoitteet ovat hyväksyttäviä ja perusteltuja perustuslain kannalta.

Keskeiseksi valtiosääntöoikeudelliseksi kysymykseksi muodostuu siten ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuus. Oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta on merkityksellistä ensinnäkin se, että verohallinnon tietopyyntö ja henkilötietojen käsittely vertailutietotarkastuksessa on lakiehdotuksen 21 §:n 2 ja 3 momenteissa rajattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön edellyttämällä tavalla säännösperusteisesti vain verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin. Tosin tällöinkin tietopyynnön ja vertailutietotarkastukseen alaan (potentiaalisesti) tulevien henkilötietojen piiri muodostuu edelleen laajaksi. Viittaaan myös edellä ilmaisusta verovalvonnan ja verotuksen laaja-alaisuudesta toteamaani.

Oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta on edelleen merkitystä sillä, että verohallinnolle säädettäisiin velvollisuus toteuttaa vertailutietotarkastuksissa erityisiä suojatoimenpiteitä henkilötietojen turvaamiseksi verotusmenettelylain 21 §:n 4 momentissa. Suojatoimet liittyisivät tietoturvaan, tietosuojaan, luottamuksellisuuteen, tietojen hävittämiseen sekä tietojen käsittelevää virkamiestä koskeviin edellytyksiin, jotka turvaisivat henkilötietojen asianmukaista käsittelyä.

Lisäksi oikeasuhtaisuuden arvioinnissa voidaan antaa merkitystä sille, että verohallinto on tietopyyntöä ja vertailutietotarkastusta tehdessään sidottu perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen ja perustuslain 22 §:ssä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen mukaisesti kansallisen lainsäädännön ohella EU:n perusoikeuskirjaan ja yleensä EU-oikeuteen sekä Euroopan ihmisoikeussopimukseen, sellaisina kuin ne täsmentyvät EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Näin ollen verohallintoa

velvoittavat muun muassa yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaisten käsittelyn periaatteiden toteuttaminen sekä 24, 25 ja 32 artiklojen tarkoittamat toimet, samoin kuin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa turvatut perusoikeudet. Lisäksi verohallinnon on täytettävä kansallisen lainsäädännön mukaiset tietosuojavaatimukset.

Edellä esitetyillä perusteilla, ja viitaten myös esityksen säätämisyjärjestysjaksosta ilmenevään, ehdotettu sääntely ei mielestäni muodostu oikeasuhtaisuusvaatimuksenkaan kannalta sillä tavoin ongelmalliseksi perustuslain kannalta, että tämä vaikuttaisi lakiehdotuksen säätämisyjärjestykseen, vaikkei lakiehdotusta voida pitää aivan ongelmattomana oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta.

Lakiehdotuksen 21 §:n 4 momentin 4 kohdan mukaan Verohallinto hävittää tiedot heti, kun ne todetaan verotuksessa tarpeettomiksi; tiedot, joita ei ole käytetty verotustoimenpiteissä, hävitetään kuitenkin aina viimeistään kahden vuoden kuluttua siitä, kun tiedot on annettu Verohallinnolle. Säännösehdotus on tärkeä ja perusteltu, mutta se olisi syytä kirjoittaa vielä selvemmin verohallintoa velvoittavaan muotoon ("on hävitettävä").

#### *Muita seikkoja*

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä painottaa ehdotetun lain soveltamisen ohjaamiseksi, että verohallinnon on tietopyyntöä ja vertailutietotarkastusta tehdessään syytä kiinnittää painokkaasti huomiota välttämättömyysvaatimukseen käsiteltävien henkilötietojen määrää ja laatua rajaavana seikkana, jonka merkitys korostuu varsinkin erityisiin henkilöryhmiin kuuluvien tietojen ja arkaluonteisten tietojen käsittelyssä.

Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi huomautettava tarpeesta seurata sääntelyn toimivuutta ja vaikutuksia jatkossa tiiviisti. Seurannassa olisi syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, kuinka välttämättömyysvaatimus ja erityiset suojatoimenpiteet käytännössä toteuttavat henkilötietojen käsittelyn asianmukaisuutta ja oikeasuhtaisuutta verovalvonnassa.