



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

HE 141/2025 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi
verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n
muuttamisesta

PERTTI NIEMINEN, NEUVOTTELEVA VIRKAMIES
JAAKKO SALMENHAARA, ERITYISASIAANTUNTIJA

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA
11.11.2025

Esityksen tausta

- Vertailutietotarkastus on verotarkastus, jossa kerätään tietoja sivulliselta tiedonantovelvolliselta muiden verovelvollisten verotusta varten.
 - Verohallinnon tekemässä tietopyynnössä ei yksilöidä vertailutietotarkastuksessa käsiteltäviä verovelvollisia.
- Nykyinen pitkään voimassa ollut vertailutietotarkastusta koskeva säännös on säädetty ennen yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain voimaantuloa.
 - Tietosuojasäätely huomioon ottaen säännös ei enää nykyisin mahdollista Verohallinnolle verovalvonnan kannalta riittävää tiedonsaantia.
 - Tästä aiheutuu Verohallinnon arvion mukaan 100 miljoonan euron vuosittainen verovaje.

Esityksen tavoitteet

- Esitys on osa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmassa määriteltyjä harmaan talouden vastaisia toimia.
- Ehdotetulla säännösmuutoksella ajantasaistettaisiin vertailutietotarkastusta koskeva sääntely vastaamaan yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain henkilötietojen käsittelylle asettamia vaatimuksia.
- Muutoksella pyritään turvaamaan Verohallinnon tiedonsaantia ja siten myös verotulojen kertymistä.
- Riittävällä tietopohjalla varmistettaisiin verotulojen lisäksi myös verotuksen yhdenmukaisuus ja verovelvollisten tasapuolinen kohtelu.

Verotusmenettelylain 21 §:ään ehdotetut muutokset

- Ehdotuksen keskeisin muutokset koskee
 - tietopyynnön rajaamista verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin ja
 - Verohallinnon velvollisuutta perustella tietopyyntö.
- Esityksessä ehdotetaan myös säännöksiä, jotka koskevat:
 - Verohallinnon velvollisuutta toteuttaa nimenomaisia suojatoimia,
 - vertailutietotarkastuksen toistettavuutta,
 - kieltoa luovuttaa aineistoa sellaisenaan edelleen ja
 - Verohallinnon oikeutta käsitellä yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan erityisiä henkilötietoryhmiä.

Tietopyynnön rajaaminen verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin

- Tietopyynnön olisi oltava perusteltu ja tarkasti kohdennettu verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin.
- Tietopyyntö olisi 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.
 - Käytettävät rajaukset riippuisivat siitä, mitä vertailutietojen kohteena olevat verovalvonnassa välttämättömät tiedot kullakin vertailutietotarkastuksella ovat.
 - Olennaista olisi, että kaikkien yksittäistenkin pyydettävien tietojen olisi oltava välttämättömiä verovalvonnassa, jolloin pyyntö ei saisi kohdentua muihin kuin verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin.
 - Vaikka kaikki pyydetyt tiedot ovat välttämättömiä verovalvonnassa, kaikki tiedot eivät lopulta johda verotustoimenpiteisiin.
 - Esimerkiksi verovelvollinen on ilmoittanut tiedot asianmukaisesti veroilmoituksellaan.

Tietopyynnön rajaaminen verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin

- Verovalvonnassa välttämättömiä tietoja ovat sellaiset tiedot, joita ilman ei voitaisi selvittää verovelvollisten ilmoittamien tietojen oikeellisuutta tai verotusta koskevan muun velvoitteen hoitamista.
 - Jos Verohallinto ei esimerkiksi saa tietoja muuta kautta, kuten esimerkiksi sivullisen säännönmukaisen tiedonantovelvollisuuden kautta.
 - Verovalvonta pitää sisällään kaikki ne toimet, joilla Verohallinto valvoo, että verovelvolliset ovat täyttäneet oikein ja ajallaan verotusta koskevat ilmoitus- ja muut velvollisuutena.
- Verohallinto vastaisi siitä, että tietojen välttämättömyys on arvioitu oikein.
 - Verohallinnon olisi perusteltava tietopyyntö huolellisesti.
 - Verohallinnon olisi perusteltava, mitä pyydetävillä tiedoilla tavoitellaan ja miksi Verohallinto on päättänyt pyynnön mukaisiin rajauksiin.
- Tarkasti rajattu ja perusteltu pyyntö pienentäisi käsiteltävien henkilötietojen määrää ja alentaisi rekisteröidylle tietojen käsittelystä aiheutuvia riskejä.

Tietopyynnön rajaaminen verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin

- Vaatimuksella tietojen välttämättömyydestä ja kohdentamisessa käytettävillä rajauksilla varmistetaan se, että tietopyynnot eivät kohdistu sellaisiin henkilöiden yksityiselämää koskeviin tapahtumiin tai tietoihin, joita ei ole tarpeellista käsitellä verotuksessa.
 - Esimerkiksi tavanomaiset ruokaostokset tai terveydenhoitokulut.
- Pykälässä ei voida tyhjentävästi luetella niitä tahoja, joihin Verohallinto voisi kohdistaa vertailutietotarkastuksen.
 - Vertailutietotarkastus kohdistuu usein rahalaitokseen tai muuhun maksun välittäjään, mutta voisi olla välttämätöntä kohdistaa myös muihin tahoihin.
 - Ei myöskään mahdollista rajata vain tilitapahtumien tai maksutietojen kaltaisiin taloudellisiin tapahtumiin, koska vertailutietotarkastuksella voi olla välttämätöntä pyytää tietoja myös muista verovalvonnassa merkityksellisistä tosiseikoista.

Tietopyynnön rajaaminen verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin

- Ehdotettu sääntely muuttaisi vertailutietotarkastusta merkittävästi verrattuna nykytilaan.
 - Nykytilassa Verohallinto on tehnyt käsittelyä kohdentavia toimenpiteitä vasta sen jälkeen, kun tietoaaineisto on saatu.
 - Ehdotetussa menettelyssä Verohallinto tekisi ennalta selvitystyön niiden rajausten selvittämiseksi, jotka yksilöivät valvonnassa välttämättömät tiedot.
 - Rajausta vastaisi tietosuojavaltuutetun päätöksen (11.11.2022, dnro 3681/186/21) kantaa, jonka mukaan Verohallinnon tulisi huomioida tarkempiin veroriskianalyysihin johtavien tilitapahtumatietojen rajaamisessa hyödynnetyt kriteerit jo itse tietopyynnön rajaamisessa.
- Ehdotettu säännös ei mahdollistaisi yhtä laajoja vertailutietotarkastuksia kuin nykyisen säännöksen sanamuoto.
 - Säännös ei mahdollistaisi tietopyyntöjä esimerkiksi siinä laajuudessa, mistä edellä mainitussa tietosuojavaltuutetun päätöksessä ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa (KHO 2020:8) tarkasteltavana olleissa tietopyynnöissä oli kysymys.
- Tarkoituksena on, että säännös mahdollistaisi Verohallinnolle jatkossa vertailutietotarkastuksen käyttämisen jälleen verovalvonnan työkaluna.
 - Nykytilassa tietojensaanti vertailutietotarkastuksella on ollut erittäin haasteellista.

Muut ehdotukset

- Verohallinnolle säädettäisiin nimenomainen velvollisuus toteuttaa vertailutietotarkastuksessa erityisiä suojatoimia henkilötietojen turvaamiseksi.
 - Liittyvät tietoturvaan, tietosuojaan, luottamuksellisuuteen, tietojen hävittämiseen sekä tietoja käsittelevää virkamiestä koskeviin edellytyksiin.
 - Esimerkiksi tietoja saisi käsitellä vain sellainen Verohallinnon virkamies, joka on erityisesti nimetty ja saanut luvan tällaisten tehtävien suorittamiseen.
 - Verohallinnon tulisi hävittää verotuksessa tarpeettomat tiedot heti niiden muuttuessa tarpeettomiksi.
- Verohallinto ei saa luovuttaa vertailutietotarkastuksella saatua aineistoa sellaisenaan edelleen.
 - Yksityiskohtaiseen verovalvontaan siirrettäisiin ne tiedot, joita tarvitaan verotustoimenpiteisiin.
 - Näiden tietojen käyttämistä ja luovuttamista koskisivat samat säännökset kuin muitakin verotustietoja.

Esityksen vaikutukset

- Taloudelliset vaikutukset julkiseen talouteen:
 - Täysimääräinen 100 miljoonan euron vuosittainen verotuotto toteutuisi vuodesta 2028 alkaen.
 - Verolajeittain tarkasteltuna suurimmat tuottoarviot kohdistuvat yhteisöveroon sekä arvonlisäveroon.
 - Vaikutusarvio perustuu Verohallinnon tekemään arvioon.

Ehdotettu sääntely henkilötietojen suojan näkökulmasta

- Ehdotettu sääntely merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.
- Ehdotettavassa sääntelyssä on otettu huomioon perustuslain ja tietosuoja-asetuksen henkilötietojen suojalle asettamat edellytykset.
 - Verohallinnon henkilötietojen käsittelyperusteena olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta (yleinen etu tai julkisen vallan käyttö).
 - Ehdotuksessa käytetään tietosuoja-asetuksen sallimaa kansallista liikkumavaraa.
 - 6 art. 2-4 kohdat, 9 art. 2 kohdan g alakohta, 23 art. 1 kohdan e alakohta.

Ehdotettu sääntely henkilötietojen suojan näkökulmasta

- Tietojen käsittely on rajattu perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännön edellyttämällä tavalla täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään.
 - Ehdotetulla säännöksellä varmistetaan se, että rekisteröidyn oikeuksiin ei puututa enempää kuin on välttämätöntä yleistä etua koskevan tavoitteen eli verovalvonnan suorittamiseksi.
 - Ehdotetun VML 21 §:n 2 momentin säännökset tietopyynnön rajaamisesta ja velvollisuudesta perustella pyyntö.
- Säännös olisi oikeasuhtainen vertailutietotarkastuksen tarkoitukseen eli verovalvonnan suorittamiseen nähden.
- Ehdotettu sääntely toteuttaisi myös tietosuoja-asetuksen henkilötietojen käsittelyä koskevia periaatteita, kuten esimerkiksi tietojen minimoinnin periaatteita.

Ehdotettu sääntely henkilötietojen suojan näkökulmasta

- Säännöksen rajaus täyttää myös perustuslakivaliokunnan arkaluonteisia tietoja koskevien tietojen käsittelylle asettamat vaatimukset.
 - Tietopyynnön rajaamista koskevalla säännöksellä pyritään varmistumaan jo ennakolta siitä, että tiedot eivät sisältäisi sellaisia tietoja, joista olisi mahdollista muodostaa kokonaiskuva henkilön yksityiselämästä.
- Verohallinto voisi käsitellä tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiin henkilötietoryhmiin kohdistuvia tietoja, jos näitä ilmenee välillisesti pyynnön perusteella saadusta tietoineistosta ja niiden käsittely on välttämätöntä.
 - Tiedot olisivat sattumanvaraisia, eivätkä mahdollistaisi tiedonhakua jonkin erityiseen henkilötietoryhmään kuuluvan seikan selvittämiseksi.
 - Vertailutietotarkastusta ei koskaan toteuttaisi siinä tarkoituksessa, että kerätään nimenomaisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Ehdotettu sääntely henkilötietojen suojan näkökulmasta

- Verohallinto voisi rajoittaa harkintansa mukaan rekisteröidyn oikeutta saada tietoja henkilötietojen käsittelystä, jos tietojen antaminen vaarantaa verotusta koskevan valvontatoimenpiteen.
 - Julkisuuslaki 11 § 2 mom., tietosuoja-asetus 23 art., tietosuojalaki 34 § 1 mom. 3 k.
 - Luonnollinen henkilö voisi saada tiedon henkilötietojen käsittelystä sen jälkeen, kun tietojen antaminen ei enää vaaranna verovalvontaa.
 - Tietosuojavaikuttetulla mahdollisuus arvioida henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta.
- Kun ehdotettu sääntely täyttää tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain asettamat vaatimukset, ehdotetun sääntelyn on katsottava täyttävän myös perustuslain 10 §:n henkilötietojen suojalle asettamat vaatimukset.
- Säännös voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kiitos

PERTTI NIEMINEN, NEUVOTTELEVA VIRKAMIES
JAAKKO SALMENHAARA, ERITYISASIAANTUNTIJA
ETUNIMI.SUKUNIMI@GOV.FI
VM.FI | @VMUUTISET