

HE 141/2025 vp

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

ESITYKSEN 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.

Esitys on osa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmassa määriteltyjä harmaan talouden vastaisia toimia, joilla turvattaisiin niiden viranomaisten toimintaedellytyksiä, jotka torjuvat harmaata taloutta ja talousrikollisuutta. 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 siten myös verotulojen kertymistä. Ehdotetussa säännöksessä säädettäisiin muun ohessa Verohallinnon oikeudesta suorittaa vertailutietotarkastus, vertailutietotarkastusta koskevan pyynnön edellytyksistä ja vertailutietotarkastuksella saatujen tietojen käsittelyä koskevista suojatoimista Verohallinnossa.

Esityksen tavoitteena on edistää harmaan talouden torjuntaa. Riittävällä tietopohjalla varmistettaisiin verotulojen lisäksi myös verotuksen yhdenmukaisuus ja verovelvollisten tasapuolinen kohtelu.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi	5
2.1 Vertailutietotarkastusta koskeva lainsäädäntö ja ohjeet	5
2.2 Menettely vertailutietotarkastuksessa	7
2.2.1 Vertailutietotarkastuksen kohdevalinta	7
2.2.2 Tarkastettavan aineiston sisältö, tarkastuksen toistettavuus ja ajallinen ulottuvuus	7
2.2.3 Vertailutietotarkastuksen vaiheet	9
2.2.4 Esimerkki tietopyynnöstä	9
2.3 Tietosuojasääntelyn merkitys vertailutietotarkastuksessa	11
2.4 Vertailutietotarkastukseen liittyvä oikeuskäytäntö ja tietosuojavaltuutetun päätös ...	15
2.4.1 Korkein hallinto-oikeus	15
2.4.2 Euroopan unionin tuomioistuin	15
2.4.3 Tietosuojavaltuutettu	16
2.5 Verohallinnon kansainvälinen tietojenvaihto	18
2.6 Nykytilan arviointi	20
3 Tavoitteet	22
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	22
4.1 Keskeiset ehdotukset	22
4.2 Pääasialliset vaikutukset	23
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset julkiseen talouteen	23
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	24
4.2.3 Vaikutukset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan	25
4.2.4 Vaikutukset vertailutietotarkastuksen kohteena oleville tiedonantovelvollisille ...	26
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	27
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	27
5.1.1 Yleistä	27
5.1.2 Nykytilassa toimiminen	27
5.1.3 Uudet tiedonantovelvollisuudet luottolaitoksille rajat ylittäviin suorituksiin	28
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	29
5.2.1 Yleistä	29
5.2.2 Ruotsi	29
5.2.3 Latvia	30
5.2.4 Tanska	30
5.2.5 Norja	30
6 Lausuntopalaute	30
7 Säännöskohtaiset perustelut	32
8 Voimaantulo	39
9 Suhde talousarvioesitykseen	39
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	39
10.1 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja	39
10.1.1 Yleistä henkilötietojen suojaa koskevasta sääntelystä	39

10.1.2 Henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet tietosuoja-asetuksessa	45
10.1.3 Erityisiin henkilöryhmiin kuuluvien tietojen ja arkaluonteisten tietojen käsittely	47
10.1.4 Rekisteröidyn oikeuksien rajoittaminen	50
10.2 Yhteenveto	52
LAKIEHDOTUS	53
Laki verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n muuttamisesta	53
LIITE	55
RINNAKKAISTEKSTI	55
Laki verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n muuttamisesta	55

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Vertailutietotarkastusta koskevan sääntelyn muutosehdotukset perustuvat pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman kirjaukseen, jonka mukaan hallitus jatkaa työtä veronkierron ja harmaan talouden torjumiseksi.¹ Budjettiriihessä 3.9.2024 hallitus päätti, että osana harmaan talouden toimenpideohjelmaa valmistellaan tarvittavat lainsäädäntömuutokset tietojensaannin turvaamisesta finanssilaitoksiin kohdistuvilla vertailutietotarkastuksilla. Verohallinnon tiedonsaanti on turvattava siten, että Verohallinnolla on riittävä tietopohja verotuksen toimittamisessa ja verovalvonnassa. Riittävällä tietopohjalla varmistetaan verotulojen lisäksi myös verotuksen yhdenmukaisuus ja verovelvollisten tasapuolinen kohtelu.² Puoliväliriihessä 23.4.2025 hallitus päätti, että Verohallinnon vertailutietotarkastuksia koskevaa sääntelyä kehitetään siten, että täsmennetään tietosuojan vertailutietotarkastukselle asettamia vaatimuksia sekä säädetään Verohallinnolle kuuluvien henkilötietojen käsittelyyn liittyvien suojatoimenpiteiden toteuttamisesta.³

Ehdotettujen lainsäädäntömuutosten taustalla on valtioneuvoston 19.12.2024 hyväksymä periaatepäätös harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi 2024–2027 ja harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmaksi 2024–2027. Siihen sisältyy harmaata taloutta ja talousrikollisuutta torjuvien viranomaisten toimintaedellytyksiä turvaava hanke 3.2 Verohallinnon tietojensaannin turvaamisesta. Hankkeen mukaan Verohallinnon tietojensaanti on turvattava siten, että Verohallinnolla on riittävä tietopohja verotuksen toimittamisessa ja verovalvonnassa. Tällä hetkellä Verohallinnolla ei ole mahdollisuutta valvoa tehokkaasti rajat ylittävää taloudellista toimintaa. Taloudellinen ja lainsäädännöllinen toimintaympäristö sekä tietosuojasääntelyn kansalliset tulkinnat ovat muuttuneet, eikä nyky sääntely enää riittävästi takaa verotuksessa tarpeellisten tietojen saamista. Haasteet koskevat ensisijaisesti finanssilaitosten vertailutietotarkastuksia. Riittävällä tietopohjalla varmistetaan verotulot.⁴

Toimenpideohjelmissa mainittu lainsäädännöllinen toimintaympäristö sekä tietosuojasääntelyn kansalliset tulkinnat liittyvät EU:ssa viime vuosina annettuun tietosuojasääntelyyn. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta, jäljempänä *yleinen tietosuoja-asetus* tai *tietosuoja-asetus*, alettiin soveltaa 25.5.2018. Yleinen tietosuoja-asetus on soveltamisalallaan sellaisenaan henkilötietojen käsittelyssä velvoittavaa lainsäädäntöä. Kansallinen, tietosuoja-asetusta täydentävä, tietosuojalaki (1050/2018) on tullut voimaan vuoden 2019 alussa. Verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995), jäljempänä verotusmenettelylaki, oleva säännös vertailutietotarkastuksesta sekä siihen vuoden 2011 alussa voimaan tullut luottolaitoksia koskeva muutos on säädetty ennen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain voimaantuloa.

¹ Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, s. 15. [Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023.](#)

² Pääministeri Petteri Orpon hallituksen budjettiriihen 3.9.2024 pöytäkirjamerkintä, s. 4.

³ Valtioneuvoston tiedote 23.4.2025: Orpon hallitus: Riihipäätökset vahvistavat Suomen kilpailukykyä ja turvallisuutta.

⁴ Lisätietoja: Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma 2024–2027, s. 11–12.

Vertailutietotarkastusta koskevaa säännöstä ei ole muutettu tietosuojaa koskevien lainsäädäntömuutosten yhteydessä. Tietosuojasääntelystä seuraavat vaatimukset ja periaatteet henkilötietojen käsittelyssä on kuitenkin otettava huomioon vertailutietotarkastusta toimitettaessa.

Korkein hallinto-oikeus ja tietosuojavaltuutettu ovat tarkastelleet päätöksissään vertailutietotarkastuksia ja niillä kerättäviä henkilötietoja tietosuojasääntelyn näkökulmasta. Päätöksissä on katsottu, että nykysääntelyyn perustuvat Verohallinnon vertailutietotarkastuksissa esittämät tietopyynnöt eivät olleet yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia. Lisäksi tietosuojavaltuutettu on päätöksessään kiinnittänyt huomiota siihen, että vertailutietotarkastusta koskeva verotusmenettelylain säännös ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana.⁵ Korkeimman hallinto-oikeuden ja tietosuojavaltuutetun edellä mainitut tulkintalinjaukset tietosuojasääntelyn asettamista vaatimuksista vertailutietotarkastusmenettelyyn ovat luoneet tarpeen tarkastella nykyisen vertailutietotarkastusta koskevan sääntelyn ja tarkastuksessa noudatetun menettelyn yhteensovittamista tietosuojasääntelyn kanssa.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä virkatyönä. Valmistelua on tehty yhteistyössä Verohallinnon kanssa.

Esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 30.6.–18.8.2025. Lausuntoa pyydettiin ehdotusten kannalta keskeisiltä ministeriöiltä, viranomaisilta, elinkeinoelämältä ja muilta sidosryhmiltä. Myös tahoilla, joilta lausuntoa ei nimenomaisesti pyydetty, oli mahdollisuus antaa lausunto. Lausunnoista on laadittu lausuntotiivistelmä ja -kooste, jota käsitellään tarkemmin luvussa 6.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat mukaan lukien lausuntopyynnöt ja saadut lausunnot ovat nähtävillä julkisessa palvelussa internetosoitteessa <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM005:00/2025>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Vertailutietotarkastusta koskeva lainsäädäntö ja ohjeet

Vertailutietotarkastus on menettelyllisesti verotarkastus, joka kuuluu sivullisen erityisen tiedonantovelvollisuuden piiriin. Vertailutietotarkastuksella kerätään tietoja sivulliselta tiedonantovelvolliselta muun muassa taloudellisista tapahtumista, jotka koskevat muuta verovelvollista kuin tarkastuskohteena olevaa tahoja, kuten esimerkiksi tarkastuskohteen asiakasta tai liikekumppania. Vertailutietotarkastuksessa noudatetaan verotarkastusta koskevia menettelysäännöksiä, hyvää verotarkastustapaa⁶ ja vertailutietotarkastuksia käsittelevää Verohallinnon ohjetta⁷.

Vertailutietotarkastus on verotustarkastuksen toimenpide ja sen toteuttamisessa noudatetaan verotusmenettelylain 14 §:n mukaisia menettelyitä. Tämä tarkoittaa muun muassa, että

⁵ Ks. tarkemmin tietosuojavaltuutetun päätös 11.11.2022, Dnro 3681/186/21.

⁶ Verohallinnon syventävä vero-ohje: Hyvä verotarkastustapa. Antopäivä 22.1.2018. [Hyvä verotarkastustapa - vero.fi](#).

⁷ Verohallinnon syventävä vero-ohje: Vertailutietotarkastukset, diaarinumero VH/4409/00.01.00/2023.

vertailutietotarkastuksen aloittamisesta on ilmoitettava tiedonantovelvolliselle. Vertailutietotarkastuksesta on myös laadittava tarkastuskertomus. Verotarkastusmenettelystä on säädetty tarkemmin verotusmenettelystä annetussa asetuksessa (763/1998). Asetuksen 2 §:n mukaisesti verotarkastuksen kuluessa tarkastuksen kohteelle on kerrottava tarkastuksen tavoitteista, tarkastuksen kulusta ja jatkotoimenpiteistä sekä selvitettävä tarkastuksessa esiin tulleet seikat. Vertailutietotarkastuksella nämä asetuksenmukaiset vaatimukset toteutetaan tietopyynnön yhteydessä ja verotarkastuskertomuksella. Asetuksen mukaisesti verotarkastuskertomus on laadittava viivytyksettä. Tarkastuskertomuksesta tulee käydä ilmi ainakin tarkastuksen kulku, tarkastettu aineisto, verotukseen vaikuttavat seikat, tarkastuksella annettu ohjaus, verovelvollisen esittämä selvitys, sovellettavat säännökset sekä tarkastajan tekemät johtopäätökset ja niiden perustelut. Vertailutietotarkastuksella sivulliselle tiedonantovelvolliselle annetaan tarkastuskertomuksella selvitys tietojen käsittelystä ja esimerkiksi tietojen käsittelyn vaikutuksista. Sivullinen saa tällä kertomuksella myös dokumentoinnin henkilötietojen käsittelystä. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetussa laissa (1346/1999) säädetty salassapitovelvoite huomioiden sivulliselle tiedonantovelvolliselle ei kuitenkaan anneta tietoja siitä, keiden yksittäisten verovelvollisten verotukseen vertailutietotarkastus on vaikuttanut.

Vertailutietotarkastuksesta säädetään verotusmenettelylain 21 §:ssä. Säännöksessä todetaan, että verotarkastus voidaan toimittaa myös yksinomaan siinä tarkoituksessa, että kerätään tietoja, joita voidaan käyttää muun verovelvollisen verotuksessa (vertailutietotarkastus). Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (768/2016) 31 §:n mukaan sivullisen tiedonantovelvollisuuteen sovelletaan muun ohella verotusmenettelylain 21 §:n vertailutietotarkastusta koskevia säännöksiä.

Vertailutietotarkastusta koskeva sääntely on tullut voimaan vuonna 1995. Ennen vuotta 2011 luottolaitokset oli rajattu vertailutietotarkastusta koskevan säännöksen ulkopuolelle, eikä niihin voitu kohdistaa verotarkastusta yksinomaan tietojen keräämiseksi kolmannen osapuolen verotusta varten. Lainmuutoksen jälkeen vertailutietotarkastusten kohteena ovat voineet olla myös luottolaitokset sekä ulkomaisten luottolaitosten Suomessa sijaitsevat sivukonttorit (ks. HE 122/2010 vp). Vertailutietotarkastusta koskevaa sääntelyä on lain esitöissä perusteltu tarpeellisena keinona verovalvonnan tehostamiseksi etenkin harmaan talouden torjunnassa ja verovalvonnan kohdentamisessa. Vertailutietotarkastukset mahdollistaisivat esimerkiksi tiettyä toimialaa koskevat verotarkastukset sekä verotarkastusten kohdistamisen niihin kohteisiin, joihin liittyvät suurimmat verointressit. (ks. HE 336/1994 vp, s. 3–4 ja HE 122/2010 vp, s. 10)

Verovelvollisella on verotarkastuksessa laaja aineiston esittämisvelvollisuus perustuen verotusmenettelylain 14 §:n 1 momentin ja verotusmenettelystä annetun asetuksen säännöksiin. Tarkastettavaksi on esitettävä kaikki elinkeino- tai muuhun tulonhankkimistoimintaan liittyvä aineisto ja omaisuus kuten kirjanpitoaineisto. Tarkastettavaksi tulee esittää myös kaikki muu aineisto ja omaisuus, joka saattaa olla tarpeen esittämisvelvollisen verotuksessa tai hänen verotustaan koskevaa muutoksenhakua käsiteltäessä.

Vertailutietotarkastukseen soveltuu verotarkastusta vastaava, laaja aineiston esittämisvelvollisuus. Kirjanpitoaineiston ohella esittämisvelvollisuuden piiriin kuuluu kaikki tiedonantovelvollisen tulonhankkimistoiminnassa saama aineisto, joka on tiedonantovelvollisen hallinnassa. Sivulliseen tiedonantovelvolliseen sovelletaan myös verotusmenettelylain 22 §:ää, jonka nojalla tiedonantovelvollisen tulee yksilöidä tiedon kohteena oleva nimen lisäksi henkilötunnuksella tai yritys- ja yhteisötunnuksella tai mikäli näitä tietoja ei ole, tiedonantovelvollisen hallussa olevilla muilla tunniste- ja yhteystiedoilla. Säännöksen mukaan tiedot on annettava Verohallinnolle salassapitosäännösten ja muiden tietojen saantia koskevien rajoitusten estämättä.

Vertailutietotarkastus on osa Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 §:n 1 momentissa ja verotusmenettelylaeissa Verohallinnon tehtäväksi säädettyä verovalvontaa. Verotusta koskevien menettelysäännösten ohella vertailutietotarkastuksessa soveltuvat hallintolain (434/2003) 6 §:n yleiset oikeusperiaatteet tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta, viranomaisen toimivallan käyttämisestä yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin sekä viranomaisen toimien puolueettomuudesta ja oikeasuhtaisuudesta tavoiteltuihin päämääriin nähden. Viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) säädetään muun muassa tietoaineistojen ja tietojärjestelmien tietoturvallisuuden varmistamisesta sekä tietoaineistojen laadukkaasta hallinnasta. Verohallinnolle luovutettuja vertailutietoja säilytetään luottamuksellisesti siten, että tietoja käsittelevät vain virkailijat, jotka tarvitsevat tietoja virkatehtävissään. Vertailutiedoille on määritetty Verohallinnossa säilytysperiaatteet sekä aineistokohtaiset tietovastaavat. He vastaavat siitä, että vertailutietotarkastuksella kerätyt henkilötiedot hävitetään, kun tiedoille ei ole enää verolainsäädännön mukaista käyttötarvetta.

2.2 Menettely vertailutietotarkastuksessa

2.2.1 Vertailutietotarkastuksen kohdevalinta

Vertailutietotarkastuksessa verotarkastuksen kohteena on taho, josta itsestään Verohallinto ei kerää tietoja, vaan tarkastuksessa kerätään taloudellista toimintaa ja verotusta koskevasta toiminnasta tietoja, joita käytetään muiden verovelvollisten verotuksessa. Tyypillisesti tietoja kerätään tarkastuksen kohteen asiakkaista tai liikekumppaneista.

Vertailutietotarkastuksessa tarkastettavaksi esitettävä aineisto voi koskea sekä suomalaisia että ulkomaalaisia luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, kun tietoja tarvitaan verovalvonnassa esimerkiksi verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuuden, verovelvollisuusaseman oikeellisuuden tai lähdeverovelvoitteiden hoitamisen tarkastamiseksi tai Verohallinnon kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi. Luonnollisten henkilöiden osalta tietojen käyttötarve on pääsääntöisesti ilmoittamisvelvollisuuden täyttämisen valvonta. Vertailutietotarkastuksen laajuus määräytyy kulloisenkin tarkastuksen tarpeiden pohjalta ja tarkastus voi näin ollen kohdistua laajaankin joukkoon taloudellisia tapahtumia. Esimerkiksi pankeilta on vertailutietotarkastuksissa pyydetty tietoja tilinomistajien kaikista rajat ylittävistä tilisiirroista, suomalaisella yksityiskortilla etänä suoritetuista ostoista ulkomailla, suomalaisille tiliasiakkaille suoritetuista maksuista tietyiltä ulkomaisilta pankkitileiltä tai suorituksista suomalaisten asiakkaiden maksukorteille ulkomaisista virtuaalivaluuttapörsseistä tiettyjen kauppiaiden osalta. Nämä tilitapahtumat ovat sisältäneet sellaisia taloudellisia tapahtumia, joista Verohallinto ei saa tietoa muualta ja joiden käsittely on verovalvonnassa välttämätöntä oikean ja yhdenmukaisen verotuksen varmistamiseksi.

2.2.2 Tarkastettavan aineiston sisältö, tarkastuksen toistettavuus ja ajallinen ulottuvuus

Vertailutietotarkastuksen oikeasuhtaisuus verovalvonnan tavoitteisiin nähden edellyttää, että tarkastus rajataan ja kohdistetaan vain sellaisiin tietoihin, jotka ovat verovalvonnassa tarpeen. Vertailutietotarkastuksia koskevan Verohallinnon ohjeen mukaan tarkastettavaksi pyydetään esittämään aineisto, joka kussakin vertailutietotarkastuksessa arvioidaan tarpeelliseksi tarkastuksen kohteena olevan veroriskin valvonnan kannalta.⁸ Tietojen tarpeellisuutta punnitaan suhteessa valvottavaan verorisktiin sekä tarkastuksen kohteelle pyynnön

⁸ Verohallinnon syventävä vero-ohje: Vertailutietotarkastukset, diaarinumero VH/4409/00.01.00/2023.

toteuttamisesta aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan nähden.⁹ Esimerkiksi rajat ylittävien tilisiirtojen osalta on vertailutietotarkastuksissa voitu pyytää pankeilta tietoja asiakkaiden tilisiirtojen maksun määrästä, maksun päivämäärästä sekä maksun suorittajasta ja saajasta. Tilinomistajien osalta pyydetyt tiedot voivat liittyä muun muassa asiakastunnukseen, tilinumeron sekä asiakkaan yhteystietoihin. Mikäli vertailutietotarkastuksen kohteena on esimerkiksi alustatalouden toimija, tarkastettavaksi pyydetty materiaali tavallisesti liittyy tarkastuksen kohteen ja sen asiakkaiden välisen asiakassuhteen tietoihin, kuten sopimukseen ja yksilöintitietoihin sekä myynti- ja ostolaskuja koskeviin tietoihin. Kutakin vertailutietotarkastusta suunniteltaessa varmistetaan, että tarkastuksessa esitettäväksi pyydetty aineisto kohdistuu vain etukäteen tarpeelliseksi arvioituihin tietoihin, jotka koskevat valvottavana olevia taloudellisia tapahtumia. Tiedonantovelvollisen kanssa on tarvittaessa käyty keskusteluita pyynnön kohdentamisesta. Vertailutietotarkastuksen kohteelle osoitetussa tietopyynnössä on perustelut tietojen esittämiselle ja tarpeellisuudelle verovalvonnassa. Vaikka kyseessä olisi laaja vertailutietotarkastus, tietopyyntö ei lähtökohtaisesti koske kokonaista rekisteriä.

Verohallinnolla on lakisääteinen velvollisuus verovalvonnan suorittamiseksi. Valvonnan tarkoituksena on selvittää, onko valvottava verovelvollinen ilmoittanut tiedot oikein Verohallinnolle. Valvonnan luonteeseen siten kuuluu, että kaikki vertailutietotarkastuksella kerätty tieto ei johda verotustoimenpiteisiin. Vertailutietotarkastuksissa pyritään tietoja käsittelemällä ja seulomalla valvomaan verovelvoitteiden täyttämistä tietyllä riskialueella, eikä tietojen käsittelyä voida etukäteen rajata henkilötasolla. Tietojen rajaamisella ja kohdentamisella turvataan kuitenkin se, että vertailutietotarkastuksella kerättävät tiedot ovat olennaisia kyseessä olevan valvottavan veroriskin arvioimiseksi.¹⁰

Lainsäädännössä ei ole rajattu vertailutietotarkastusten määrää samaan tiedonantovelvolliseen. Näin ollen vertailutietotarkastus voidaan kohdistaa samaan tiedonantovelvolliseen useamman kerran, mikäli kerättävät tiedot ovat veroriskien verovalvonnassa tarpeen. Tämä edellyttää kuitenkin aina tapauskohtaista arviointia, mikä tarkoittaa sitä, että jokaisen vertailutietotarkastuksen toteuttaminen harkitaan erikseen, vaikka tarkastuksen kohteena on sivullinen, johon on aiemminkin kohdennettu vertailutietotarkastus. Vertailutietotarkastus on tehokkaan verovalvonnan takaamiseksi toisinaan toistettava riittävän usein, jos vertailutietojen avulla on havaittu esimerkiksi vakavia puutteita tulojen ilmoittamisessa. Vaikka vertailutietotarkastuksen kohteena tällöin on sama tiedonantovelvollinen, ovat kerättävät vertailutiedot uusia. Vertailutietotarkastuksen rajaamisessa ja tarkastettavaksi pyydettyjen tietojen valinnassa otetaan huomioon aiemman tarkastuksen perusteella tehdyt havainnot. Jokainen vertailutietotarkastus on oma valvontatoimenpiteensä. Kyse ei ole tarkastuskohteeseen kohdistuvasta säännönmukaisesta tiedonantovelvollisuudesta.¹¹ Vertailutietoja voidaan kerätä eri pituisilta ajanjaksoilta riippuen tarkastuksen tarpeesta. Tietoja voidaan pyytää esimerkiksi kalenterivuosi-kohtaisesti tai puolen vuoden jaksolta.

Tiedonantovelvollisen on mahdollista saada vertailutietotarkastuksella esitettyyn tietopyyntöön valituskelppoinen päätös verotusmenettelylain 65 a §:n 7 momentin mukaisesti. Muutosta päätökseen haetaan verotuksen oikaisulautakunnalta kirjallisella oikaisuvaatimuksella.

⁹ Verohallinnon syventävä vero-ohje: Vertailutietotarkastukset, diaarinumero VH/4409/00.01.00/2023.

¹⁰ Verohallinnon syventävä vero-ohje: Vertailutietotarkastukset, diaarinumero VH/4409/00.01.00/2023.

¹¹ Verohallinnon syventävä vero-ohje: Vertailutietotarkastukset, diaarinumero VH/4409/00.01.00/2023.

2.2.3 Vertailutietotarkastuksen vaiheet

Vertailutietotarkastuksessa noudatetaan vastaavaa menettelyä kuin tavallisessa verotarkastuksessa. Vertailutietotarkastus käynnistyy Verohallinnon yhteydenotolla ja alkukeskustelulla tarkastuksen kohteen kanssa. Vertailutietotarkastus toteutetaan nykyisin pääsääntöisesti tietoteknisenä verotarkastuksena (IT-verotarkastus) johtuen käsiteltävien tietoaaineistojen laajuudesta. IT-verotarkastuksissa hyödynnetään yrityksen sähköisessä muodossa olevia taloushallinnon ja muiden järjestelmien liiketapahtumatiedostoja. Verohallinto toimittaa tarkastuksen kohteelle kirjallisen pyynnön tarkastettavaksi pyydetyistä aineistosta. Tarkastettavaksi esitettävän aineiston osalta lähtökohtana on, että verotarkastajat keräävät heille esitetystä aineistosta verovalvonnassa tarpeelliset vertailutiedot. Vertailutietotarkastuksessa voidaan myös sopia, että tarkastuksen kohteena oleva taho kerää itse määritellyt tiedot ja esittää ne Verohallinnolle tarkastettavaksi.¹²

Vertailutietotarkastus päättyy, kun verotarkastajat ovat keränneet tarkastuksen kohteena olleesta aineistosta verovalvontaa varten tarvitsemansa tiedot. Vertailutietotarkastuksesta laaditaan verotarkastuskertomus, josta selviää, että verotarkastus on suoritettu vertailutietojen keräämiseksi. Tarkastuskertomus toimitetaan tiedoksi tarkastuksen kohteena olleelle taholle, jolta vertailutiedot on kerätty. Verohallinto on määritellyt vertailutiedoille säilytysperiaatteet ja nimeää niille aineistokohtaiset tietovastaavat. Aineistokohtaiset tietovastaavat huolehtivat siitä, että verotarkastajien vertailutietotarkastuksella keräämät henkilötiedot hävitetään, kun tiedoille ei ole enää verolainsäädännön mukaista käyttötarvetta.¹³

Vertailutietotarkastuksen päätyttyä vertailutietotarkastuksella kerättyjä tietoja käytetään yksittäistä verovelvollista koskevissa verotustoimenpiteissä. Tietojen perusteella voidaan käynnistää verovelvollista koskeva verotarkastus tai tietoja voidaan käyttää verotuksen oikaisuisissa. Tietojen käyttö yksittäistä verovelvollista koskevissa verotustoimenpiteissä ei kuulu enää vertailutietotarkastukseen eikä verovalvonta kohdistu vertailutietotarkastuksen kohteena olevaan tiedonantovelvolliseen. Verovalvonta on siten vertailutietotarkastuksesta erillinen toimenpide, joka koskee sellaista verovelvollista, jota koskevaa tietoa Verohallinto on saanut vertailutietotarkastuksen kohteena olevalta tiedonantovelvolliselta. Verovalvonta ei koske vertailutietotarkastuksen kohteena ollutta tiedonantovelvollista.

2.2.4 Esimerkki tietopyynnöstä

Esimerkkitapauksessa Verohallinto on pyytänyt seuraavat tiedot:

”Verohallinnossa on vireillä vertailutietotarkastus nro X, joka koskee euromääräisiä suorituksia/nostoja ulkomaalaisista virtuaalivaluuttapörssiä kyseisten virtuaalivaluuttapörssien suomalaisten asiakkaiden maksukorteille.

Tiedustelu koskee suorituksia, joiden kauppiasnimessä esiintyy joku seuraavista:

- ***

- ***

¹² Verohallinnon syventävä vero-ohje: Vertailutietotarkastukset, diaarinumero VH/4409/00.01.00/2023.

¹³ Verohallinnon syventävä vero-ohje: Vertailutietotarkastukset, diaarinumero VH/4409/00.01.00/2023.

_ ***
_ ***
_ ***
_ ***
_ ***
_ ***
_ ***
_ ***
_ ***
_ ***
_ ***

Korttitapahtumatiedot pyydetään esittämään tarkastettavaksi kalenterivuodelta 2021.

Verohallinto kehottaa Y:tä toimittamaan 31.8.2022 mennessä hallussaan olevat seuraavat tapahtumakohtaiset tiedot koskien edellä mainituilta kauppiasnimiltä tulleita suorituksia/nostoja Y:n asiakkaiden maksukorteille:

Tietosisältö:

- suorituksen saajan nimi
- suorituksen saajan henkilötunnus
- suorituksen saajan yritys- ja yhteisötunnus
- suorituksen määrä (euro)
- suorituksen ajankohta (pvm)
- maksajan kauppiasnimi
- maksajan kauppiastunnus (id)”

Edellä lainattujen kohtien lisäksi esimerkkinä käytetty tietopyyntö sisältää sääntelyn, johon pyyntö perustuu. Lisäksi tietopyyntö sisältää ohjeistusta siitä, missä muodossa tiedot tulee toimittaa sekä kuvauksen pyydettyjen tietojen käyttötarkoituksesta ja oikeasuhtaisuudesta vertailutietotarkastuksessa. Nykyisessä menettelyssä Verohallinto ei ole pyynnössä paljastanut verovalvonnan riskikohteita. Pyydettyjen tietojen käyttötarkoitus ja oikeasuhtaisuus on kuvattu sillä tavoin, että niistä ei ole suoraan pääteltävissä tietoja, jotka voivat vaarantaa verovalvonnan tarkoituksen toteutumisen. Tällaiset tiedot ovat salassa pidettäviä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 15 kohdan nojalla.

2.3 Tietosuojasääntelyn merkitys vertailutietotarkastuksessa

Oikeudellinen peruste henkilötietojen käsittelyyn verotuksessa perustuu Verohallinnon toimivallan mukaiseen Verohallinnosta annetussa laissa säädettyyn tehtävään. Lain 2 §:n mukaan Verohallinnon tehtävänä on verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvallvonta sen mukaan kuin erikseen säädetään. Tiedonantovelvollisuuksista säädetään verotuksen menettelysäännöksissä verotusmenettelylaissa ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetussa laissa. Käsiteltävien tietojen tarpeellisuus arvioidaan verotusta koskevien aineellisten säännösten perusteella. Verohallinnon vertailutietopyynnöt perustuvat vertailutietotarkastusta koskevaan verotusmenettelylain 21 §:n säännökseen sivullisen tiedonantovelvollisuudesta, tarkastuskohteen laajaan aineiston esittämisvelvollisuuteen verotarkastuksessa sekä muihin tiedonantovelvollisuuksia koskeviin verotusmenettelylain säännöksiin.

Verotuksessa yleistä tietosuoja-asetusta sovelletaan suoraan niissä verotusta koskevissa velvoitteissa, jotka perustuvat Euroopan unionin toimivaltaan, eli arvonlisäverotuksessa ja osin valmisteverotuksessa. Muulta osin soveltaminen perustuu kansallisen tietosuojalain 2 §:ään.

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 31 kohdan nojalla viranomaisia, kuten veroviranomaisia, jolle luovutetaan henkilötietoja lakisääteisen velvoitteen mukaisesti niiden julkisen tehtävän suorittamiseksi ja jotka vastaavat arvopaperimarkkinoiden sääntelystä ja valvonnasta, ei olisi pidettävä tietojen vastaanottajina niiden vastaanottaessa tietoja, jotka ovat tarpeen jonkin tietyn yleisen edun vuoksi tehtävän tutkimuksen toteuttamiseksi unionin tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Viranomaisten lähettämien luovutuspyyntöjen olisi aina oltava kirjallisia, perusteltuja ja satunnaisia, eikä niiden pitäisi koskea kokonaista rekisteriä tai johtaa rekisterien yhteen liittämiseen. Näiden viranomaisten olisi käsiteltävä henkilötietoja sovellettavien tietosuojasääntöjen ja tietojenkäsittelyn tarkoitusten mukaisesti.

Johdanto-osassa on yleisesti ottaen ilmaistu niitä tavoitteita ja päämääriä, joihin asetuksen eri artikloilla on pyritty. Toisin kuin tietosuoja-asetuksen artiklat, johdanto-osa ei ole velvoittavaa lainsäädäntöä. Johdanto-osan 31 kohdan käsitettä "satunnainen" ei ole erikseen selvennetty, eikä se viittaa mihinkään erityiseen artiklaan tietosuoja-asetuksessa. Se on kirjoitettu tietosuoja-asetuksen ranskan ja englanninkielisissä versioissa alun perin "occasionnel" ja "occasional", joiden voidaan tulkita tarkoittavan ajoittaista tai kertaluonteista. Johdanto-osan perustelukappaleessa satunnaisuudesta lausuttu voidaan ymmärtää siten, että viranomainen ei voi perustaa valvontatoimintaansa pysyvästi johonkin rekisteriin käyttäen valvonnassa suoraan esimerkiksi jonkin yksityisen rekisterin tietoja. Ajoittain tehtävissä toistuvissakaan vertailutietotarkastuksissa ei ole kyse tällaisesta toiminnasta. Ajoittain tehtävä vertailutietotarkastus kohdistuu aina uusiin tietoihin, vaikka vertailutietotarkastus toteutettaisiin muutoin saman sisältöisenä. Sen sijaan esimerkiksi pysyvä vertailutietotarkastus, joka edellyttäisi sivullista toimittamaan jatkuvasti saman sisältöiset tiedot säännöllisesti esimerkiksi kuukausittain, ei olisi enää satunnainen. Tällaista pyyntöä olisi kuitenkin pidettävä myös suoraan tietosuoja-asetuksen 5 ja 6 artiklojen vastaisena.

Tietosuoja-asetusta sovelletaan sen 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti henkilötietojen käsittelyyn, joka on osittain tai kokonaan automaattista, sekä sellaisten henkilötietojen käsittelyyn muussa kuin automaattisessa muodossa, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa. Vertailutietotarkastuksella käsitellään henkilötietoja silloin, kun käsiteltävä taloudellinen toiminta liittyy myös luonnolliseen henkilöön.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa määritellään yleiset henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet. Artiklan 1 kohdan mukaan henkilötietojen suhteen on noudatettava seuraavia vaatimuksia:

- a) niitä on käsiteltävä lainmukaisesti, asianmukaisesti ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästi ("lainmukaisuus, kohtuullisuus ja läpinäkyvyys");
- b) ne on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla; myöhempää käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten ei katsota 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti yhteensopimattomaksi alkuperäisten tarkoitusten kanssa ("käyttötarkoitussidonnaisuus");
- c) henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään ("tietojen minimointi");
- d) henkilötietojen on oltava täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä; on toteutettava kaikki mahdolliset kohtuulliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että käsittelyn tarkoituksiin nähden epätarkat ja virheelliset henkilötiedot poistetaan tai oikaistaan viipymättä ("täsmällisyys");
- e) ne on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten; henkilötietoja voidaan säilyttää pidempiä aikoja, jos henkilötietoja käsitellään ainoastaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti edellyttäen, että tässä asetuksessa vaaditut asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet on pantu täytäntöön rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi ("säilytyksen rajoittaminen");
- f) niitä on käsiteltävä tavalla, jolla varmistetaan henkilötietojen asianmukainen turvallisuus, mukaan lukien suojaaminen luvottomalta ja lainvastaiselta käsittelyltä sekä vahingossa tapahtuvalta häviämiseltä, tuhoutumiselta tai vahingoittumiselta käyttäen asianmukaisia teknisiä tai organisatorisia toimia ("eheys ja luottamuksellisuus").

Vaatimukset koskevat myös vertailutietotarkastusten yhteydessä tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä. Arvioitavaksi on jäljempänä tämän hallituksen esityksen kohdassa 2.4 mainittujen korkeimman hallinto-oikeuden ja tietosuojavaalautetun päätösten myötä noussut etenkin tietojen minimointia koskeva periaate.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa säädetään henkilötietojen käsittelyn yleisistä oikeusperusteista. Henkilötietojen käsittely on lainmukaista vain, mikäli vähintään yksi säädetyistä oikeusperusteista täyttyy. Vertailutietotarkastuksessa henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta.¹⁴ Sen mukaan henkilötietojen käsittely on sallittua, kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän

¹⁴ Oikeusperusteesta ovat lausuneet sekä korkein hallinto-oikeus että tietosuojavaalautettu luvussa 2.4 kuvatuissa päätöksissään.

suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Henkilötietojen käsittely ei kuitenkaan voi perustua pelkästään edellä mainittuun tietosuoja-asetuksen kohtaan, vaan artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn perustasta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Koska unionin oikeudessa ei ole asiaa koskevaa sääntelyä, perustuu vertailutietotarkastusta koskeva henkilötietojen käsittely kansalliseen lainsäädäntöön. Tietosuojalain 4 §:n 2 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti, jos käsittely on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi. Korkein hallinto-oikeus on todennut päätöksessään KHO 2020:8, että vertailutietotarkastusta koskevaa säännöstä sovellettaessa on tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen otettava huomioon myös tietosuojalain 4 §:n 2 kohta, koska oikeasuhteisuuden vaatimus ei nimenomaisesti ilmene verotusmenettelystä annetun lain 21 §:stä. Vain näin tulkiten kansallinen lainsäädäntö tältä osin täyttää tietosuoja-asetuksesta lainmukaisuudelle ja tämän edellyttämälle oikeasuhteisuudelle asettamat vaatimukset.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä. Artiklan 1 kohdan mukaisesti sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys sekä geneettisten tai biometrinen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevien tietojen taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevien tietojen käsittely on kiellettyä. Saman artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan käsittely ei ole kuitenkaan kiellettyä silloin, kun käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen III luvussa säädetään rekisteröidyn oikeuksista. Luvussa säädetään rekisteröityjen informoinnista (12–14 artiklat), oikeudesta saada pääsy tietoihin (15 artikla), tietojen oikaisemisesta (16 artikla), oikeudesta tietojen poistamiseen (17 artikla), oikeudesta käsittelyn rajoittamiseen (18 artikla), oikeudesta siirtää tiedot järjestelmästä toiseen (20 artikla), oikeudesta vastustaa henkilötietojen käsittelyä (21 artikla) sekä automatisoiduista yksittäispäätöksistä (22 artikla).

Rajoituksista yleisen tietosuoja-asetuksen eräisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin säädetään asetuksen 23 artiklassa. Artiklan 1 kohdan mukaan rekisterinpitäjään tai henkilötietojen käsittelijään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan lainsäädäntötoimenpiteellä rajoittaa 12–22 artiklassa ja 34 artiklassa sekä 5 artiklassa, siltä osin kuin sen säännökset vastaavat 12–22 artiklassa säädettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia, säädettyjen velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaa. Edellytyksenä on, että kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide. Asetuksen 23 artiklan 1 kohdan alakohdissa on säädetty tilanteista, joissa artiklan 1 kohtaa voidaan soveltaa. Artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan artiklan 1 alakohtaa voidaan soveltaa, jotta voidaan taata muut unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet, erityisesti unionille tai jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien rahan, talousarvion ja verotukseen liittyvät asiat sekä kansanterveys ja sosiaaliturva. Artiklan 2 kohdan nojalla 1 kohdassa tarkoitettujen lainsäädäntötoimenpiteiden on sisällettävä tarpeen mukaan erityisiä säännöksiä, jotka koskevat ainakin:

- a) käsittelytarkoitusta tai käsittelyn ryhmiä;

- b) henkilötietoryhmiä;
- c) käyttöön otettujen rajoitusten soveltamisalaa;
- d) suojatoimia, joilla estetään väärinkäyttö tai lainvastainen pääsy tietoihin tai niiden siirtäminen;
- e) rekisterinpitäjän tai rekisterinpitäjien ryhmien määrittämistä;
- f) tietojen säilytysaikoja ja sovellettavia suojatoimia ottaen huomioon käsittelyn tai käsittelyryhmien luonne, laajuus ja tarkoitukset;
- g) rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvia riskejä; ja
- h) rekisteröityjen oikeutta saada tietoa rajoituksesta, paitsi jos tämä voisi vaarantaa rajoituksen tarkoituksen.

Tietosuojavaltuutettu on jäljempänä kohdassa 2.4.3 käsitellyssä ratkaisussaan 11.11.2022 (Dnro 3681/186/21) katsonut, että henkilötietojen käsittely vertailutietotarkastuksissa täyttäisi perusteet rajoittaa tietosuoja-asetuksen 5 artiklan periaatteita. Keskeistä kuitenkin on, että oikeutta 23 artiklan mukaiseen poikkeamiseen ei ole annettu lainsäädäntötoimenpiteellä, joka täyttäisi 23 artiklan 2 kohdassa säädetty edellytykset. Vertailutietotarkastusta koskeva verotusmenettelylain säännös tai muu henkilötietojen käsittelyä Verohallinnossa koskeva lainsäädäntö ei sisällä poikkeamisen edellytyksiä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 25 artiklassa säädetään sisäänrakennetusta ja oletusarvoisesta tietosuojasta. Artiklan 1 kohdan mukaisesti rekisterinpitäjän on käsittelytapojen määrittämisen ja itse käsittelyn yhteydessä toteutettava tehokkaasti tietosuojaperiaatteiden täytäntöönpanoa varten asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, kuten tietojen pseudonymisointi ja tarvittavat suojatoimet, jotta ne saataisiin sisällytettyä käsittelyn osaksi ja jotta käsittely vastaisi tämän asetuksen vaatimuksia ja rekisteröityjen oikeuksia suojattaisiin. Rekisterinpitäjän tulee ottaa huomioon uusin tekniikka ja toteuttamiskustannukset sekä käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset sekä käsittelyn aiheuttamat todennäköisyydeltään ja vakavuudeltaan vaihtelevat riskit luonnollisten henkilöiden oikeuksille ja vapauksille. Artiklan 2 kohdan mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistetaan, että oletusarvoisesti käsitellään vain käsittelyn kunkin erityisen tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Tämä velvollisuus koskee kerättyjen henkilötietojen määriä, käsittelyn laajuutta, säilytysaikaa ja saatavilla oloa. Näiden toimenpiteiden avulla on varmistettava etenkin se, että henkilötietoja ei oletusarvoisesti saateta rajoittamattoman henkilömäärän saataville ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta.

Tietosuoja-asetuksen 32 artiklan 1 kohdan mukaisesti rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän on toteutettava riskiä vastaavan turvallisuustason varmistamiseksi asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet. Tällaisia toimenpiteitä ovat muun muassa henkilötietojen pseudonymisointi ja salaus, kyky taata käsittelyjärjestelmien ja palveluiden jatkuva luottamuksellisuus, eheys, käytettävyys ja vikasietoisuus, kyky palauttaa nopeasti tietojen saatavuus ja pääsy tietoihin fyysisen tai teknisen vian sattuessa, menettely, jolla testataan, tutkitaan ja arvioidaan säännöllisesti teknisten ja organisatoristen toimenpiteiden tehokkuutta tietojenkäsittelyn turvallisuuden varmistamiseksi. Huomioon on otettava uusin tekniikka ja toteuttamiskustannukset, käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset sekä luonnollisten henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvat, todennäköisyydeltään ja vakavuudeltaan vaihtelevat riskit. Artiklan 2 kohdan mukaan asianmukaisen turvallisuustason

arvioimisessa on kiinnitettävä huomiota erityisesti käsittelyn sisältämiin riskeihin, erityisesti siirrettyjen, tallennettujen tai muutoin käsiteltyjen henkilötietojen vahingossa tapahtuvan tai laittoman tuhoamisen, häviämisen, muuttamisen, luvattoman luovuttamisen tai henkilötietoihin pääsyn vuoksi.

2.4 Vertailutietotarkastukseen liittyvä oikeuskäytäntö ja tietosuojavaltuutetun päätös

2.4.1 Korkein hallinto-oikeus

Korkein hallinto-oikeus on ennakkopäätöksessään KHO 2020:8 käsitellyt Verohallinnon vertailutietotarkastusta varten pankille esittämän tietopyynnön lainmukaisuutta. Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että Verohallinnon tietopyyntö, jossa muun ohella pyydettiin listaus pankin kaikista asiakkaista, ei ollut tietosuoja-asetuksen mukainen. Tietoja oli pyydetty liian laajasti, kun tietopyyntöä ei ollut pyritty rajaamaan sellaisiin asiakkaisiin, joita koskevien tietojen voitiin olettaa olevan verovalvonnan toteuttamiseksi tarpeellisia. Päätöksessään korkein hallinto-oikeus on arvioinut asiaa tietosuoja-asetuksen 5 ja 6 artiklan, tietosuojalain 4 §:n 2 kohdan ja verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n perusteella.

Tapauksessa Verohallinto oli pyytänyt pankilta vertailutietotarkastusta varten muun muassa pankin asiakaslistausta tietynä ajankohtana ja tietoja pankin myöntämistä lainoista sekä tietoja välitetyistä vakuutuksista ja vakuutuksiin liittyvistä säilytettävistä ja hoidettavista varallisuuksista neljän kalenterivuoden jaksolla. Lisäksi tietoja oli pyydetty tiettyjä maita koskevista maksuista maksunsaajaa ja -vastaanottajaa koskevine tietoineen ilman euromääristä alarajaa ja tilastoja ulkomaan rahaliikenteestä. Korkein hallinto-oikeus on tuonut esille, että vertailutietotarkastusta koskevaa verotusmenettelylain 21 §:ää ei ole muutettu tietosuoja-asetuksen tultua voimaan. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan nojalla jäsenvaltion lainsäädännön tulee täyttää yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Verotusmenettelylain 21 §:ään ei sisälly nimenomaista oikeasuhtaisuuden vaatimusta. Sen vuoksi säännöstä sovellettaessa tulee tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen ottaa huomioon myös tietosuojalain 4 §:n 2 kohta, jotta kansallinen lainsäädäntö täyttää tietosuoja-asetuksen lainmukaisuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan oikeasuhtaisuuden arvioinnissa tulee punnita julkisen vallan käyttämiseen kuuluvaa verovalvonnan turvaamista tietojen keräämistä puoltavana seikkana suhteessa tietosuoja-asetuksen 5 artiklan vaatimuksiin tietojenkäsittelyn kohtuullisuudesta, läpinäkyvyydestä, käyttötarkoitussidonnaisuudesta sekä tietojen minimoinnista tietojen keräämistä rajoittavina seikkoina. Korkein hallinto-oikeus on myös linjannut, että tietosuoja-asetuksen johdanto-osa, jossa kuvataan asetuksen tavoitteita ja päämääriä, tulee huomioida arvioinnissa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan johdanto-osan 31 kohtaan perustuen, ei viranomaisen tietopyynnön yleensä voida katsoa oleva oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukainen, kun tietopyyntö koskee kokonaista rekisteriä.

Korkein hallinto-oikeus on edellä esitettyyn perustuen päätöksessään linjannut, että tietopyynnön laajuus huomioiden sitä ei ole pyritty rajaamaan sellaisiin asiakkaisiin, joita koskevien tietojen voitaisiin olettaa olevan tarpeen verovalvonnassa. Tietopyyntö oli ollut niin laaja, että sen toteuttaminen olisi vaikutuksiltaan vastannut kokonaisen asiakasrekisterin luovuttamista.

2.4.2 Euroopan unionin tuomioistuin

Euroopan unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ennakkoratkaisussaan 24.2.2022 asiassa C-175/20 ”SS” SIA vastaan Valsts ieņēmumu dienests arvioinut tietosuoja-asetuksen henkilötietojen käsittelylle asettamia vaatimuksia verotusta varten kerättävien tietojen osalta.

Tapauksessa Latvian hallinnollinen tuomioistuin on pyytänyt ennakkoratkaisua koskien tietosuoja-asetuksen tulkintaa. Latvian verohallinto oli pyytänyt Latviaan sijoittautunutta internetissä julkaistavia ilmoituksia koskevien palvelujen tarjoajaa palauttamaan verohallinnolle pääsyn yhtiön internetportaalissa julkaistun ilmoituksen kohteena olevien ajoneuvojen valmistenumeroihin ja myyjien puhelinnumeroihin. Unionin tuomioistuin on ratkaisussaan linjannut, että jäsenvaltion verohallinto ei voi poiketa tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan säännöksistä silloin, kun oikeutta poikkeamiseen ei ole myönnetty sille kyseisen asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla lainsäädäntötoimenpiteellä. Lisäksi tuomioistuin on todennut, että tietosuoja-asetuksen säännöksiä on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä sille, että jäsenvaltion verohallinto velvoittaa internetissä julkaistavia ilmoituksia koskevien palvelujen tarjoajan luovuttamaan sille tietoja verovelvollisista, jotka ovat julkaisseet ilmoituksia sen internetportaalissa. Tämä kuitenkin edellyttää, että tiedot ovat välttämättömiä tietojen keräämisen tarkoitusta varten, ja että ajanjakso, jolta tietoja kerätään, ei ole kestoltaan pidempi kuin on ehdottoman välttämätöntä yleistä etua koskevan tarkoituksen saavuttamiseksi.

Tuomiossa on myös todettu, että 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. Tuomion kohteen kaltaista luovutuspyyntöä sääntelevän kansallisen säännösten on perustuttava objektiivisiin kriteereihin niiden olosuhteiden, joissa tiedon luovuttajan on siirrettävä käyttäjiään koskevia henkilötietoja, ja niiden edellytysten määrittelemiseksi, joiden mukaisesti sen on tehtävä niin.¹⁵

Euroopan unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ennakkoratkaisussaan 24.6.2021 asiassa C-439/19 Latvijas Republikas Saeima arvioinut ennakkoratkaisukysymystä sen osalta, onko yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä tulkittava niin, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa julkishallinnon elimelle, joka vastaa rekisteristä, johon merkitään liikenne- ja rekisteripisteet, joita ajoneuvojen kuljettajille määrätään tieliikenne- ja rekisteripisteistä, asetetaan velvollisuus luovuttaa kyseiset tiedot jokaiselle, joka niitä pyytää, ilman että kyseisen henkilön on perusteltava erityistä intressiä saada mainitut tiedot. Tuomioistuin on todennut ratkaisussaan, että kaikessa henkilötietojen käsittelyssä on yhtäältä noudatettava tietojen käsittelyä koskevia periaatteita, jotka mainitaan yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa, ja toisaalta sen osalta on täyttyvä jonkin tietojen käsittelyn laillisuutta koskevista periaatteista, jotka luetellaan mainitun asetuksen 6 artiklassa. Tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti henkilötietojen käsittelyssä on otettava huomioon myös muut mainitun asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa säädetyt periaatteet ja erityisesti kyseisen säännöksen c alakohdassa mainittu ”tietojen minimoinnin” periaate, jonka mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja ne on rajattava siihen, mikä on tarpeen niitä tarkoituksia varten, joita varten niitä käsitellään, mikä on ilmaus mainitusta suhteellisuusperiaatteesta.¹⁶

2.4.3 Tietosuojavaltuutettu

Tietosuojavaltuutettu on 11.11.2022 antanut päätöksen (Dnro 3681/186/21) vertailutietotarkastusten toteuttamisen yhteydessä käsiteltävien henkilötietojen rajaamisesta.

¹⁵ Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 24.2.2022 – Asia C-175/20.

¹⁶ Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 24.6.2021 – Asia 439/19.

Päätöksessään tietosuojavaltuutettu on katsonut, ettei Verohallinto ole rajannut vertailutietotarkastusten toteuttamisen yhteydessä käsiteltävien henkilötietojen määrää käsittelyn tarkoituksen kannalta välttämättömään. Henkilötietojen käsittelyä ei sen vuoksi ole katsottu oikeasuhtaiseksi sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Tietopyynnöt ja niiden seurauksena suoritettu henkilötietojen käsittely eivät näin ollen ole täyttäneet tietosuoja-asetuksen vaatimuksia henkilötietojen minimoinnista ja oletusarvoisesta tietosuojasta eivätkä tietosuojalain edellytyksiä henkilötietojen käsittelyn oikeasuhtaisuudesta viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi. Päätöksessään tietosuojavaltuutettu on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, ettei vertailutietotarkastusta koskeva verotusmenettelylain säännös ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Tietosuojavaltuutetun päätöksessä on viitattu edellä käsiteltyihin korkeimman hallinto-oikeuden ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuihin.¹⁷

Tapauksessa tietosuojavaltuutettu on selvittänyt yleisemmin Verohallinnon vertailutietotarkastuksissa esittämän tietopyynnön ja vertailutietotarkastuksiin liittyvän henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta Finanssiala ry:n ja Verohallinnon kanssa asiasta käymiensä keskustelujen sekä Finanssiala ry:n tietosuojavaltuutetulta vertailutietotarkastuksesta pyytämän kannanoton perusteella. Verohallinnon asiassa toimittamien selvitysten perusteella se on pyytänyt vertailutietotarkastusta varten pankeilta tietoja Suomen rajat ylittävien tilisiirtojen osalta muun muassa maksun määrästä, maksun päivämäärästä, maksun suorittajasta sekä saajasta. Tietopyyntö on kattanut kaikki tiliä veloittavat tai hyvittävät tapahtumat. Tietopyyntöjä on osoitettu useille pankeille eri vuosina vertailutietotarkastuksia varten.

Verohallinto on selvityksissään tuonut esille, 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 selvittävänä olevien riskien esiin nostamiseksi. Tutkittava veroriski voi olla esimerkiksi ulkomailta saadun palkkatulon salaaminen tai puutteellinen ilmoittaminen. Kun vertailutietotarkastus toteutetaan, ei ole vielä määritetty asiakaskohtaisesti vertailutietojen perusteella toteutettavia valvonta- tai ohjauskeinoja. Tiedossa ei myöskään vielä tuolloin ole, minkä asiakkaiden tiedot vaativat tarkempaa selvittämistä sekä valvonta- tai ohjaustoimenpiteitä. 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. Lisäksi vertailutietotarkastusten avulla myös varmistetaan, että verovelvolliset ovat ilmoittaneet tulonsa oikein.

Tietosuojavaltuutetun näkemyksen mukaan Verohallinnon tulisi minimointiperiaatetta ja oikeasuhtaisuusvaatimusta noudattaakseen hyödyntää tietojen myöhemmässä analysointivaiheessa käyttämiään kriteerejä jo siinä vaiheessa, kun tietopyyntö tehdään. Tietosuojavaltuutetun mukaan Verohallinto pyytää vertailutietotarkastuksissa jo lähtökohtaisesti liian laajasti tietoja, joita rajataan tarkastuksen kohteen kanssa käytävien neuvotteluiden perusteella sekä tietojen keräämisen jälkeen käynnistettävän Verohallinnon analysointia kautta.

Tietosuojavaltuutetun päätöksessä on tuotu esille, että tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mukaan jäsenvaltioiden lainsäädännössä voidaan lainsäädäntötoimenpiteellä rajoittaa niiden

¹⁷ Ks. tarkemmin tietosuojavaltuutetun päätös 11.11.2022, Dnro 3681/186/21.

velvollisuuksien soveltamisalaa, joista säädetään kyseisen asetuksen 5 artiklassa, siltä osin kuin kyseiset säännökset vastaavat 12–22 artiklassa säädettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia. Kyseisessä rajoituksessa on kuitenkin keskeisiltä osin noudatettava perusoikeuksia ja -vapauksia ja sen on oltava demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyviä tärkeitä tavoitteita, kuten erityisesti tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien verotukseen liittyvät asiat. Tietosuojavaltuutettu on katsonut, että tietosuoja-asetuksen 23 artiklan kuvaamalle lainsäädännössä asetettavalle rajoitukselle on 23 artiklan mukainen peruste. Merkittävää kuitenkin on, ettei nykyiseen kansalliseen lainsäädäntöön sisälly 23 artiklan asettamat edellytykset täyttävää oikeutta poikkeamiseen.

Lisäksi tietosuojavaltuutettu on kiinnittänyt huomiota tietosuoja-asetuksen 25 artiklasta seuraavan oletusarvoisen tietosuojan asettamiin vaatimuksiin. Tietosuojavaltuutetun mukaan henkilötietojen minimointiin tähtäviä toimenpiteitä suunnitellessaan Verohallinnon olisi tullut huomioida laajemmin, että kyseessä olevan tietopyynnön johdosta suoritetuissa käsittelytoimissa on kyse yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvien arkaluonteisten tietojen laajamittaisesta käsittelystä, jolla voi olla merkittäviä vaikutuksia rekisteröityjen oikeuksille ja vapauksille. Tietosuojavaltuutettu on myös tuonut päätöksessään esille tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 31 kappaleen, jonka mukaan viranomaisten lähettämien tietopyyntöjen tulisi olla kirjallisia, perusteltuja ja satunnaisia, eikä niiden pitäisi koskea kokonaista rekisteriä tai johtaa rekisterien yhteen liittämiseen. Tietosuojavaltuutettu on päätöksessään katsonut, ettei Verohallinnon tietopyyntöjä voida pitää satunnaisina, eikä henkilötietojen käsittelyä kaikilta osin perusteltuna, sillä Verohallinto on esittänyt pankeille vastaavan sisältöisiä tietopyyntöjä vuosittain vuosien 2015–2021 aikana.

Tietosuojavaltuutettu on edellä tiivistetyin perustein katsonut, ettei Verohallinto ole rajannut vertailutietotarkastusten toteuttamisen yhteydessä käsiteltyjen henkilötietojen määrää käsittelyn tarkoituksen kannalta välttämättömään. Henkilötietojen käsittelyä ei sen vuoksi ole pidetty myöskään oikeasuhtaisena sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Tästä johtuen Verohallinnon esittämät tietopyynnöt, jotka ovat koskeneet kaikkia Suomen rajat ylittäviä tilisiirtoja, sekä niiden johdosta suoritettu henkilötietojen käsittely, eivät täytä yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 25 artiklan 2 kohdan eivätkä tietosuojalain 4 §:n 2 kohdan mukaisia edellytyksiä.

2.5 Verohallinnon kansainvälinen tietojenvaihto

Verohallinto vaihtaa tietoja muiden maiden kanssa niin yksittäisissä verovalvontaan liittyvissä tapauksissa kuin myös massaluonteisesti automaattisen tietojenvaihdon kautta. Kaikki salassa pidettävän verotustiedon vaihtaminen perustuu joko valtiosopimukseen tai EU-lainsäädäntöön. Siten tiedon luovuttamiselle ja vastaanottamiselle on selkeä juridinen peruste ja nimetty toimivaltainen viranomainen kussakin tietojenvaihtoon osallistuvassa maassa.

Tapauskohtaisessa tietojenvaihdossa Suomella on voimassa oleva tietojenvaihdon mahdollistava sopimus tai EU-lainsäädäntöpohja lähes 150 lainkäyttöalueen kanssa. Tapauskohtainen tietojenvaihto on tehokas selvityskeino yksittäisissä tapauksissa, jotka ovat valikoituneet riskienhallinnan kautta valvontaan ja joissa tapaus ei saada riittävästi selvitettyä kotimaan tiedonhankinnalla asiakkaalta itseltään tai kolmansilta tahoilta. Useimmiten siis on kyse siitä, että asiakas ei itse toimita riittäviä tietoja ja tiedot ovat saatavissa vain ulkomailta. Vaikka tapauskohtainen tietojenvaihto on tehokas selvityskeino yksittäistapauksissa, ei se ole yleensä käyttökelpoinen valvontakeino ilmiöiden valvontaan tai yleisesti veroriskien hallintaan, sillä tapauskohtaista tietojenvaihtoa ei voi käyttää muutoin kuin nimenomaisissa

valvontatilanteissa, eikä tietoja voi pyytää massaluonteisesti pelkästään valvottavan ilmiön perusteella.

Kansainvälinen automaattinen tietojenvaihto tarkoittaa tarkkaan määriteltyjen tietomassojen vaihtamista säännöllisin aikaväleihin. Usein automaattiseen tietojenvaihtoon liittyy myös sivullisille tiedonantovelvollisille kansallisesti voimaan säädetty standardoitu ilmoittamisvelvollisuus kussakin tietojenvaihtoon osallistuvassa maassa. Automaattisen tietojenvaihdon tiedot lieventävät tapauskohtaisen tietojenvaihdon rajoitusten vaikutusta verovalvontaan, sillä automaattisen tietojenvaihdon kautta maat saavat sellaista tietoa verovalvontaa varten, mitä ei olisi saatavilla yksittäisillä tietopyynnöillä.

On kuitenkin huomattava, että kansainvälisen automaattisen tietojenvaihdon tiedot eivät lähes koskaan ole vastaavia tietoja kuin esimerkiksi kotimaisilta arvopaperivälittäjiltä kansallisen lain nojalla saatavat kauppatahtumatiedot, jotka voidaan täyttää suoraan suomalaiselle esitäytetylle veroilmoitukselle. Ero johtuu useista syistä, joista pääsyyt ovat tietojenvaihdon myöhäinen ajankohta, tietosisällön suppeus, tietojen laadun vaihtelu sekä asiakkaan tunnistamiseen liittyvät haasteet. Tällä hetkellä ainoita kansainvälisen automaattisen tietojenvaihdon tietoja, joissa esitäyttö on mahdollista, ovat osasta pohjoismaista saatavat eläkkeiden maksutiedot. Näin ollen kansainväliset automaattisen tietojenvaihdon tiedot ovat käytännössä kunkin verovuoden verotuksen päättymisen jälkeistä valvontaa varten. On kuitenkin mahdollista, että tulevaisuudessa tietojenvaihdon nopeutuessa joitakin automaattisen tietojenvaihdon tietoja voitaisiin esittää esitäytetyn veroilmoituksen yhteydessä esimerkiksi erillisenä herätetietona varsinaisen täydentämisvastuun säilyessä kuitenkin verovelvollisilla itsellään.

Kansainvälinen automaattinen tietojenvaihto verotuksessa on laajentunut merkittävästi viimeisen kymmenen vuoden aikana, kun maat ovat tunnistaneeet uusia tietotarpeita kansainvälistyneessä maailmassa ja päässeet sopuun tietojen vaihtamisesta. Yhteensä automaattisen kansainvälisen tietojenvaihdon eri muotoja on jo kymmeniä. Uusia automaattisen tietojenvaihdon muotoja ja olemassa olevien päivityksiä on tulossa käyttöön tänä vuonna ja lähivuosina.

Nykyinen kansainvälinen automaattinen tiedonvaihto on keskeistä verovalvonnassa ja kansainvälisen veronkierron torjunnassa. Tietojen raportoinnin ongelmien ja aukkokohtien vaikutusta on voitu ennen tiedonsaannin nykyistä vaikeutumista minimoida laajahkoilla vertailutietotarkastuksilla esimerkiksi finanssilaitoksiin. Raportointia koskevan sääntelyn muuttaminen väärintoimijoiden löytämien aukkokohtien perässä on hidas prosessi, ja muutokset vaativat myös laajaa konsensusta eri maiden välillä. Myös sääntelyn aukkokohtien ensikäden havaitseminen vaatii riittäviä mahdollisuuksia hankkia verovalvonnassa tarpeellisia tietoja, sillä systeemiset ongelmat tulevat esiin yksittäisten tapausten kautta. Verohallinnon nykyisin saamista kansainvälisen automaattisen tietojenvaihdon tiedoista voitaisiin lisäpanostuksella valvontaresursseihin havaita jonkin verran enemmän laiminlyöntejä. Kokonaishyödyn kannalta on otettava huomioon myös se, että tietojen käyttämisellä, julkisuudella ja yleisesti yhteydenotoilla verovelvollisiin on myös veronmaksuun ja oikein ilmoittamiseen kannustavia vaikutuksia, joiden euromääräistä vaikutusta on vaikea todentaa.

EU:n ja OECD:n piirissä on tunnistettu kansainvälisen veronkierron ja toisaalta digitalisaation tuomia haasteita veroviranomaisten toiminnalle ja valtioiden verotuloille. Kansainväliset tietojenvaihtomuodot eivät voi vastata kaikkiin kansallisiin veroriskeihin. Kansallisilla riskeillä on esimerkiksi kytkentä Suomen korkeaan palkkaverotukseen, kansalliseen liiketoimintakieltoon, ulosottomenettelyyn tai muuhun kansallisen tason lainsäädännön yksityiskohtaan. Kansallisella tasolla tulee aina olemaan täsmällisiä merkittäviäkin veroriskejä,

joita kansainvälisen tietojenvaihdon kehitys ei useaa maata koskettavan luonteensa takia tule poistamaan.

Vertailutietojen hankkimismahdollisuuden merkitys korostuu kaikissa niissä tilanteissa, joissa liiketapahtuman tai muun transaktion osapuolilla ei ole säädettyä ilmoitusvelvollisuutta transaktioista. Tällä tarkoitetaan siis massaluonteista ilmoitusvelvollisuutta transaktion toisen osapuolen tiedoista, kuten esimerkiksi palkanmaksuun liittyvät kansalliset ilmoittamisvelvollisuudet. Kaikissa tilanteissa, joissa ilmoitusvelvollisuutta ei ole, on nimittäin käsillä mahdollisuus tulon tai varallisuuden ilmoittamatta jättämiseen. Ilman vertailutietoja tai mahdollisuutta hankkia vertailutietoja tulon tuleminen verotetuksi on asiakkaiden oman ilmoitusvelvollisuuden varassa. Mikäli Verohallinto ei havaitse ilmoittamatta jätettyä tuloa, voi tämä lisäksi madaltaa kynnystä jättää tulo ilmoittamatta jatkossakin.

Kansainvälisten transaktioiden osalta riski on korkeampi, koska toinen osapuoli on tyypillisesti sijoittunut toiseen valtioon ja siten usein kansallisen lainsäädännön mahdollistamien toimenpiteiden ulottumattomissa. Liiketoimeen liittyviä vertailutietoja saattaa kuitenkin olla saatavissa kotimaiselta toimijalta, kuten pankista, korttiyhtiöltä tai muulta taholta. Vertailutiedoilla harvoin pystytään muodostamaan aukotonta kokonaiskuvaa mahdollisesta ilmoittamatta jääneestä tulosta tai muusta erovaikutuksesta, vaan tapauksia pystytään tietojen pohjalta riskiperusteisesti nostamaan valvontatoimien kohteeksi. Yksittäisen valvontatoimen aikana käytetään verovalvonnan keinoja sekä yksilöityjä tietopyyntöjä kotimaassa ja virka-apupyntöjä ulkomaille tapausten selvittämiseksi, sikäli kun asiakkaalta itseltään ei saada riittäviä tai luotettavia selvityksiä. Mainittuun selvittelyvaiheeseen pääseminen edellyttää kuitenkin, että on jo syntynyt epäily ilmoittamatta jätetystä tulosta, joka taas vaatisi pohjatiedoksi vertailutietojen tehokasta saamista myös kotimaassa.

2.6 Nykytilan arviointi

Vertailutietotarkastuksia on verotusmenettelylain 21 §:n perusteella suoritettu Verohallinnossa lähes 30 vuoden ajan ja luottolaitoksiin niitä on kohdistettu vuoden 2011 lakimuutoksesta lähtien. Menettely on vakiintunutta ja vertailutietotarkastukset ovat olennainen osa verovalvontaa ja keskeinen väline harmaan talouden torjumiseksi. Vertailutietotarkastusten luonteeseen ja tarkoitukseen kuuluu olennaisesti, että tietoja voidaan kerätä myös sellaisista verovelvollisista, joihin ei vertailutietotarkastuksen havaintojen perusteella tulla kohdistamaan ohjaus- tai muita verovalvonnallisia toimia. Myös tällaisten tietojen käsittely on välttämätöntä, koska niiden perusteella voidaan varmistaa, että verovelvolliset ovat täyttäneet verotusta koskevat velvoitteensa. Siten tällaiset tiedot eivät ole vertailutietotarkastuksessa tarpeettomia tai ylimääräisiä, vaan välttämättömiä. Jos tietojen perusteella ei ole tarpeen tehdä ohjaus- ja muita valvontatoimia, voi tämä johtua esimerkiksi siitä, että verovelvolliset ovat täyttäneet ilmoitusvelvollisuutena näiden tietojen kohdalla. Jos vertailutietotarkastuksessa on saatu tietoja, jotka eivät ole verotuksessa tarpeellisia, tiedot on hävitetty.

Yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulon myötä henkilötietojen käsittelyä koskevalle kansalliselle lainsäädännölle asetettavat vaatimukset ovat tarkentuneet. Tietosuoja-asetus ja sitä koskeva viimeaikainen tulkintakäytäntö ovat luoneet tarpeen arvioida nykyisen vertailutietotarkastuksen toteuttamisen ja sitä koskevan sääntelyn muutostarpeita, jotta sääntelyn perusteella suoritettavat vertailutietotarkastukset yhtäältä täyttäisivät tietosuojalainsäädännön vaatimukset ja toisaalta mahdollistaisivat Verohallinnolle tiedonhankinnan tarpeellisessa laajuudessa. Tietosuoja-asetuksesta seuraa henkilötietojen käsittelyyn vaatimuksia, joista vertailutietotarkastusten toteuttamisen kannalta olennaisia ovat etenkin henkilötietojen minimoinnin vaatimus sekä rekisterinpitäjän velvollisuus varmistaa ja osoittaa, että käsiteltävät henkilötiedot ovat käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia. Lisäksi

kansallisen tietosuojalain 4 §:n 2 kohta edellyttää, että henkilötietojen käsittely on oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi.

Korkein hallinto-oikeus ja tietosuojavaltuutettu ovat edellä luvussa 2.4 käsitellyissä päätöksissään todenneet, että vertailutietotarkastuksissa esitetyt tietopyynnöt eivät täyttäneet tietosuoja-asetuksen vaatimusta henkilötietojen rajoittumisesta siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niiden käsittelyn tarkoituksiin. Henkilötietojen käsittelyn ei myöskään voitu katsoa olevan tietosuojalain edellyttämällä tavalla tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi. Päätöksissä pidettiin ongelmallisena sitä, että vertailutietopyyntöjä ei ollut pyrittykään rajaamaan sellaisiin verovelvollisiin, joita koskevien tietojen voidaan olettaa olevan verovalvonnan toteuttamiseksi tarpeellisia. Tietosuojavaltuutettu on tässä yhteydessä tuonut esille myös sen, että saatuaan tietoaineistot, Verohallinto ryhtyy heti rajaamaan tarkempiin riskianalyysiin johtavia tilitapahtumia. Tämän on katsottu osoittavan, että tietopyynnöt ovat jo lähtökohtaisesti olleet liian laajoja.

Lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden ja tietosuojavaltuutetun edellä mainituissa päätöksissä on nostettu esille tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 31 kohdan perusteella, että viranomaisten lähettämien tietoluovutuspyyntöjen olisi aina oltava kirjallisia, perusteltuja ja satunnaisia, eikä niiden pitäisi koskea kokonaista rekisteriä tai johtaa rekisterien yhteen liittämiseen. Tietosuojavaltuutettu on katsonut, että Verohallinnon tietopyyntöjen ei voitu katsoa olevan satunnaisia, sillä pankeille oli esitetty vastaavan sisältöisiä tietopyyntöjä vuosittain vuosien 2015–2021 aikana. Korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltävänä olleessa tapauksessa Verohallinnon tietopyyntö käsitti listauksen pankin kaikista asiakkaista tietynä ajankohtana sekä tietyt asiakasta koskevat tiedot. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tietopyynnön toteuttaminen oli vaikutuksiltaan rinnastettavissa kokonaisen asiakasrekisterin luovuttamiseen, vaikka tietopyyntö ei ulottunut kaikkiin tietueisiin, joita pankin asiakasrekisteriin on eri asiakkaista merkitty.

Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan perusteella lainsäädäntötoimenpiteellä voidaan rajoittaa tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädettyjä oikeuksia, jos rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata muun muassa jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu mukaan lukien verotukseen liittyvät asiat. Tietosuojavaltuutettu on katsonut, että henkilötietojen käsittely vertailutietotarkastuksessa voisi muodostaa perusteen rajoittaa tietosuoja-asetuksen 5 artiklan säännöksiä. Oikeudesta tulisi kuitenkin säätää lainsäädäntötoimenpiteellä. Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 2 kohdan mukaan lainsäädäntötoimenpiteiden on tarpeen mukaan sisällettävä erityisiä säännöksiä, jotka koskevat ainakin artiklan 2 kohdan a-h alakohdissa lueteltuja seikkoja. Nykyinen vertailutietotarkastusta koskeva säännös tai muukaan vertailutietotarkastukseen soveltuva Verohallinnon tiedonsaantia koskeva sääntely ei kata tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 2 kohdan mukaisia erityisiä säännöksiä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa säädetyn liikkumavaran perusteella jäsenvaltio voi säätää kansallisesti henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta. Viranomaisissa henkilötietojen käsittely perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan alakohtiin c tai e. Erityislainsäädännössä voidaan täydentää yleistä tietosuoja-asetusta. Sääntely on kuitenkin toteutettava yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2–4 kohtien mukaisesti. Tämä tarkoittaa, että erityissääntelyssä voidaan säätää muun muassa käsiteltävistä tiedoista, rekisterinpitäjästä, tietojen vastaanottajista, tietojen luovutustarkoituksista sekä tietojen käyttötarkoituksesta. Vertailutietotarkastusta koskeva sääntely ei nykytilassa sisällä tällaista sääntelyä.

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdassa säädetyn liikkumavaran perusteella jäsenvaltio voi säätää erityisten henkilötietoryhmien tietojen käsittelystä. Vertailutietotarkastusta koskeva sääntely ei nykytilassa sisällä tällaista sääntelyä.

Nykyinen vertailutietotarkastusta koskeva säännös ei enää tietosuojasääntelyn ja sitä koskevan oikeuskäytännön perusteella nykymuodossaan mahdollista vertailutietotarkastusten toimittamista Verohallinnolle tarpeellisessa laajuudessa. Nykytilanteessa tiedonantovelvolliset saattavat kokea epävarmaksi, ovatko Verohallinnon vertailutietotarkastusten yhteydessä esittämät tietopyynnöt riittävästi rajoitettuja siten, että ne täyttävät tietosuojaoikeudelliset vaatimukset. Tämä voi johtaa siihen, että tiedonantovelvolliset kieltäytyvät tietojen antamisesta. Verohallinnon kansainvälinen tietojenvaihtokaan ei mahdollista riittävää tiedonsaantia. Vertailutietotarkastusta koskevan säännöksen täsmentäminen on siten tarpeen, jotta sen perusteella suoritettavat vertailutietotarkastukset täyttäisivät tietosuojasääntelyn henkilötietojen käsittelylle asettamat vaatimukset, ja Verohallinto saisi kerättyä tietoja tehokkaan verovalvonnan edellyttämässä laajuudessa myös tulevaisuudessa. Tällä olisi erityisesti merkitystä oikean ja yhdenmukaisen verotuksen sekä veronsaajien oikeuksien kannalta. Nykytilassa on merkittävä riski sille, että verotusta koskevien velvoitteiden laiminlyönti jää havaitsematta huolimatta siitä, että tiedot olisivat saatavilla esimerkiksi luottolaitoksista.

3 Tavoitteet

Esitys vertailutietotarkastusta koskevan sääntelyn uudistamiseksi on osa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmassa määriteltyjä harmaan talouden vastaisia toimia, joilla turvattaisiin harmaata taloutta ja talousrikollisuutta torjuvien viranomaisten toimintaedellytyksiä. Vertailutietotarkastuksilla olisi mahdollista paikata vuosittain merkittävä verovaje, jonka suuruudeksi arvioidaan vuositasolla noin 100 miljoonaa euroa. Nykyinen vertailutietotarkastusta koskeva säännös ei kuitenkaan mahdollista tätä, koska tietosuojasääntelystä seuranneet rajoitukset rajoittavat säännöksen tarkoituksenmukaista käyttöä. Esityksen tavoitteena on paikata tämä verovaje turvaamalla Verohallinnon tiedonsaanti ja tällä tavoin edistää harmaan talouden torjuntaa.

Ehdotetulla säännösmuutoksella ajantasaisestiin 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.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi verotusmenettelylain vertailutietotarkastusta koskevaa säännöstä siten, että se mahdollistaisi verovalvonnan kannalta riittävässä laajuudessa sivulliselle osoitetut tietopyynnöt, joissa ei yksilöidä vertailutietotarkastuksessa käsiteltäviä henkilöitä, kuolinpesiä, yhteisuuksia, yhtymiä tai yhteisöjä. Verohallinnon tietopyynnön tulisi olla 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. Lisäksi säädettäisiin selvyden vuoksi, että vertailutietotarkastus voitaisiin toimittaa myös toistuvasti kohdennettuna

samaan tiedonantovelvolliseen ja että Verohallinto ei saisi luovuttaa vertailutietotarkastuksella kertynyttä tietoa sellaisenaan edelleen.

Vertailutietotarkastus voisi koskea esimerkiksi ulkomaan palkkatuloa, jolloin pyyntö kohdentuisi rajat yli maksettuihin suorituksiin, joissa on merkittynä palkanmaksua yksilöivä sana. Silloin, kun tietoja pyydetään taloudellisen toimijan yksilöinnillä, Verohallinto rajaisi pyynnön koskemaan suorituksia, jotka ovat tulleet tietyltä taloudelliselta toimijalta, joka myy tavaroita tai palvelua, kuten esimerkiksi sijoituspalveluita. Tällöinkin pyynnön olisi oltava rajattu vain verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin.

Verohallinto saisi ehdotuksen mukaan käsitellä yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä, jos tällaisia tietoja ilmenee välillisesti vertailutietotarkastuksella saadusta aineistosta. Vertailutietotarkastuksella tietopyyntöä ei kuitenkaan saisi kohdistaa erityisiä henkilötietoryhmiä koskeviin tietoihin.

Ehdotuksen mukaan Verohallinnolle säädettäisiin nimenomainen velvollisuus toteuttaa vertailutietotarkastuksissa erityisiä suojatoimia henkilötietojen turvaamiseksi. Tällaiset suojatoimet liittyisivät tietoturvaan, tietosuojaan, luottamuksellisuuteen, tietojen hävittämiseen sekä tietoja käsittelevää virkamiestä koskeviin edellytyksiin.

Tarkkarajaisempi vertailutietojen hankintaa koskeva säännös selkeyttäisi henkilötietojen käsittelyn edellytykset vertailutietotarkastuksissa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset julkiseen talouteen

Esityksen arvioidaan kasvattavan verotuottoja yhteensä noin 100 miljoonaa euroa vuositasolla. Vaikutusarvio perustuu Verohallinnon tekemään arvioon. Esitystä on tarkennettu lausuntokierroksen jälkeen. Vertailutietotarkastuksen soveltamisen edellytyksenä oleva tietopyyntöjen kohdentaminen verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin lisää vertailutietotarkastusten työmäärää sekä Verohallinnossa että tiedonantovelvollisissa. Tällä voi olla vaikutusta siihen, kuinka nopeasti tavoiteltu tehokkuus saavutetaan.

Verohallinnon aiempina vuosina vertailutietotarkastuksilla saadun aineiston perusteella tekemien verotarkastusten, verotuksen oikaisujen, kiinteiden toimipaikkojen valvonnan sekä harmaan talouden tarkastusten perusteella hyötyjen arvioidaan olevan noin 20 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi vuositasolla muodostuu noin 80 miljoonaa euroa hyötyjä eri veroriskien verovaje-arvioista, jotka perustuvat sellaisten veroriskien laajuuteen, joiden valvonnassa rajat ylittävää rahaliikennettä koskevasta vertailutiedosta olisi hyötyä. Nämä liittyvät tyypillisesti ilmoittamattomiin tuloihin tai ulkomaisten finanssitoimijoiden käyttämiseen kotimaisen liiketoiminnan rahaliikenteessä. Verohallinto ei ole seurannut valvonnan tuloksia vertailutietoaineistokohtaisesti, koska vertailutiedot eivät ole sinänsä olleet valvottava riski tai ilmiö. Tunnistettuihin riskeihin liittyviin vertailutietoihin ei ole suoraan liitettävissä valvontatuloksia, vaan verovajeen ja vertailutietojen potentiaalisen vaikutuksen määrä on tehty asiantuntija-arviona. Verovajeen pienenemiseen vaikuttaa myös tietoisuus vertailutietojen saatavuudesta ja hyödyntämisestä verovalvonnan suuntaamiseksi sekä valvonnan toteuttamiseksi. Tämä vaikuttaa asiakaskäyttäytymiseen ja ilmoittamiseen verovajetta pienentävästi erityisesti rajat ylittävän rahaliikenteen tilanteissa.

Verotuottojen arvioitu 100 miljoonan euron kasvu jakautuisi eri verolajeille seuraavasti:

- Ansiotulovero: 8 miljoonaa euroa
- Pääomatulovero: 11 miljoonaa euroa
- Yhteisövero: 41 miljoonaa euroa
- Arvonlisävero: 37 miljoonaa euroa
- Perintö- ja lahjaverot: 3 miljoonaa euroa

Lisäksi esityksellä voi olla vähäisiä vaikutuksia muihin välillisiin veroihin sekä lähdeveroon.

Verotuottojen jakautumisesta valtion osuuden arvioidaan olevan noin 89 miljoonaa euroa ja kuntien noin 11 miljoonaa euroa. Vaikutukset muihin veronsaajiin olisivat vähäiset. Koska esityksessä ei muuteta veroperusteita, sen vaikutuksia ei kompensoida kunnille.

Muutos ehdotetaan tulevan voimaan vuonna 2026, mutta sen verotuottovaikutukset toteutuvat viiveellä. Verotuottojen arvioidaan kasvavan vuonna 2027 noin 50 miljoonalla eurolla eli noin puolella muutoksen kokonaisvaikutuksesta. Täysimääräinen 100 miljoonan euron vuosittainen verotuotto toteutuisi vuodesta 2028 alkaen.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Vertailutietotarkastusta koskevan säännöksen muutokset turvaisivat Verohallinnolle tehokkaan verovalvonnan ja harmaan talouden torjunnan kannalta riittävän tietojensaannin vertailutietotarkastusten toimittamisessa. Verohallinto voisi lakiin kirjatusti jatkossa käsitellä vertailutietotarkastuksissa laajoja tietoaaineistoja, joiden perusteella voidaan valvoa verovelvoitteiden noudattamista sellaisten tietojen perusteella, joita Verohallinto ei saa säännönmukaisesti. Ehdotus ei kuitenkaan laajentaisi vertailutietotarkastuksessa jo nykyisin käsiteltäviä henkilötietoryhmiä, vaan ne olisivat samoja, joita Verohallinto käsittelee veroilmoitusten ja muiden ilmoitusten perusteella. Lisäksi erikseen säädettäisiin vertailutietotarkastusten yhteydessä Verohallinnon oikeudesta käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja laajan tietoaaineiston yhteydessä. Kyseessä olisi lähinnä nykytilaan tehtävä täsmennys, sillä Verohallinto käsittelee nykyisinkin vastaavia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja verotuksessa ja myös vertailutietotarkastusten yhteydessä.

Laajan tietoaaineiston ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn tietosuojaoikeudellisista vaatimuksista johtuen säädettäisiin Verohallinnolle nimenomainen velvollisuus toteuttaa vertailutietotarkastuksissa erityisiä suojatoimenpiteitä henkilötietojen turvaamiseksi. Verohallinnon tulisi nimetä ja myöntää erikseen virkamiehelle lupa osallistua tietojenkäsittelyyn vertailutietotarkastuksessa. Lisäksi vertailutietoja käsittelevän virkamiehen tulisi olla erittäin luotettava ja hänellä edellytettäisiin olevan asianmukainen osaaminen laajan tietoaaineiston eettiseen käsittelyyn. Vaatimukset edellyttäisivät Verohallinnolta työnantajana nykyistä täsmällisempää menettelyä ja dokumentoitua prosessia vertailutietoja käsittelevän henkilöstön osalta. Verohallinnon tulisi järjestää koulutusta ja perehdytystä vertailutietoja käsittelevälle henkilöstölle tietojenkäsittelyn erityispiirteistä ja tietosuojan käsittelylle asettamista vaatimuksista.

Verohallinnon tulisi myös huolehtia teknisten ja organisaatioon liittyvien toimenpiteiden avulla, että tietoturva toteutuu vertailutietojen käsittelyssä teknisesti korkeatasoisesti. Lisäksi tietoaaineiston käsittelyssä on huolehdittava siitä, että verotuksessa tarpeettomat tiedot hävitetään heti.

Sääntelyllä ei arvioida olevan vaikutuksia muiden viranomaisten toimintaan.

4.2.3 Vaikutukset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan

Verohallinnon vertailutietotarkastuksilla saamat yksittäistä tunnistettavissa olevaa verovelvollista koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain nojalla. Verotustietojen salassapito suojaa luonnollisten henkilöiden henkilötietoja ja oikeushenkilöiden luottamuksellisia tietoja.

Ehdotuksessa täsmennetään Verohallinnon oikeutta käsitellä suurta ja yksilöimätöntä määrää henkilötietoja, joiden määrä on rajattu. Laissa säädettäisiin tiedonantovelvollisen velvollisuudesta antaa Verohallinnolle vertailutietotarkastuksella rajattu määrä luonnollista henkilöä koskevia tietoja, kun pyynnössä ei ole erikseen tai nimenomaisesti yksilöity niitä luonnollisia henkilöitä, joihin käsittely tulee kohdistumaan. Vertailutietotarkastus olisi aina perusteltu ja tarkoituksena olisi saada verovalvonnan kannalta välttämättömiä tietoja sellaisesta taloudellisesta toiminnasta, johon liittyy merkittävä riski verovelvoitteiden laiminlyönnistä. Luonnollisten henkilöiden suojan kannalta merkityksellistä olisi Verohallinnon oikeus saada riskiperusteisella rajauksella laajasti tietoja. Vaikka Verohallinnon on rajattava tietopyyntö vain verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin, tietoaineisto voi sisältää myös sellaisia henkilötietoja, joita ei käytetä verotusta koskevassa päätöksessä sekä sellaisia tietoja, jotka eivät liity verotuksessa merkityksellisiin taloudellisiin tapahtumiin. Ehdotetulla sääntelyllä on siten merkittäviä vaikutuksia yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Esityksen suhdetta yleiseen tietosuojaa-asetukseen ja perusoikeuksien suojaan arvioidaan tarkemmin kohdassa 10.

Verotuksessa ja vertailutietotarkastuksella ei ole lähtökohtaisesti tarpeellista käsitellä tietosuojaa-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Käytännössä säännönmukainen tarve välittömälle käsittelylle voi muodostua käsiteltäessä ammattiyhdistyksen jäsenmaksutietoa tai jos veronmaksukykyyn alentumisvähennyksen taikka verohuojennuksen saamiseksi vedotaan esimerkiksi terveydelliseen seikkaan. Verotuksessa voi kuitenkin tapahtua erityisten henkilötietoryhmien käsittelyä esimerkiksi silloin, kun henkilöön liittyvä taloudellinen tapahtuma paljastaa esimerkiksi terveydenhuoltoon liittyvän palvelun käyttämisen. Silloin, kun vertailutietotarkastus kohdistuu tietoihin, jotka kuvaavat luonnollisen henkilön taloudellisia tapahtumia, voi joissain tilanteissa paljastua myös erityisiin henkilötietojen ryhmiin kuuluvia tietoja. Näissä tilanteissa tietoja käsitellään huolellisesti. 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. Vertailutietotarkastusta ei kuitenkaan koskaan toteuteta siinä tarkoituksessa, että kerättäisiin nimenomaisesti erityisiin henkilötietojen ryhmiin kuuluvia tietoja.

Ehdotetussa verotusmenettelylain 21 §:n 4 momentissa säädettäisiin erityisistä vaatimuksista vertailutietojen käsittelyssä yleisen tietosuojaa-asetuksen 25 ja 32 artiklojen mukaisten vaatimusten lisäksi. Näillä vaatimuksilla lisättäisiin tietojen käsittelyn turvallisuutta ja turvattaisiin rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia vähentämällä riskiä siitä, että vertailutietotarkastus toteutettaisiin liian laajana tai verotuksessa käytettäisiin sellaisia tietoja, jotka eivät olisi välttämättömiä, tai Verohallinnon henkilöstö käyttäisi vertailutietotarkastuksella saatuja tietoja johonkin muuhun kuin verotusta koskevaan tarkoitukseen.

Rekisteröidyllä olisi oikeus saada tietoja henkilötietojen käsittelystä. Verohallinto voisi kuitenkin rajoittaa käsittelystä kertomista siltä osin kuin tietojen antaminen vaarantaa verotusta koskevan valvontatoimenpiteen. Tietojen antamisen rajoittamisessa sovellettaisiin harkinnan

varaisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n 2 momentissa säädettyä oikeutta kieltäytyä tietojen antamisesta asianosaiselle, jos tietojen antaminen vaarantaa erittäin tärkeän yleisen edun, kuten verovalvonnan tarkoituksen, sekä yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan ja kansallisen tietosuojalain 34 §:n 1 momentin 3 kohtaa, jonka mukaisesti rekisteröidyllä ei ole tietosuoja-asetuksen 15 artiklassa tarkoitettua oikeutta tutustua hänestä kerättyihin tietoihin, jos henkilötietoja käytetään valvonta- ja tarkastustehtävissä ja tiedon antamatta jättäminen on välttämätöntä Suomen tai Euroopan unionin tärkeän taloudellisen tai rahoituksellisen edun turvaamiseksi. Luonnollisen henkilön tiedolliset oikeudet voidaan toteuttaa sen jälkeen, kun tietojen antaminen ei enää vaaranna verovalvontaa.

Tietosuojalain 34 §:n 4 momentin mukaisesti, jos rekisteröidyllä ei ole oikeutta tutustua hänestä kerättyihin tietoihin, yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut tiedot on annettava tietosuojavaltuutetulle rekisteröidyn pyynnöstä. Siten tietosuojavaltuutettu voi pyynnöstä tarkastaa rekisteröityä koskevien tietojen lainmukaisuuden silloinkin, kun rekisteröity itse ei voi käyttää tarkastusoikeutta. Jos rekisteröity katsoo, että viranomaisen rikkoo henkilötietojen käsittelyä koskevaa lakia, rekisteröidyllä on myös oikeus saattaa asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.

Muiden rekisteröidyn oikeuksien kannalta voidaan todeta, että luonnollisen henkilön tietoja käsitellään verotusta koskevissa tehtävissä, ja oikeusperusteesta säädetään laissa. Jos sivulliselta saatu tieto on verovelvollisen käsityksen mukaan virheellinen, verovelvollinen voi ilmoittaa sen Verohallinnolle kuulemisen yhteydessä, jolloin asia voidaan selvittää ennen verotustoimenpiteitä. Lisäksi verovelvollisella on käytössään verotuksen muutoksenhakukeinot. Tietojen poistamisen ja käsittelyn rajoittamisen kohdalla on otettava huomioon, että sivulliselta saatavia tietoja käytetään laissa säädetyissä verotustehtävissä ja tietojen käyttö verovalvonnassa on tärkeää unionin tai jäsenvaltion yleistä etua koskevista syistä. Verohallinnolla on oikeus kieltäytyä toteuttamasta näitä oikeuksia koskevia vaateita. Vastaavasti henkilöllä ei ole oikeutta vastustaa tietojensa käsittelyä vertailutietotarkastuksessa, koska koko käsittelyn peruste on tietojen välttämättömyys yksittäisessä verovalvonnan tilanteessa ja vastustamisoikeuden toteuttaminen vaarantaa verotusmenettelylain 26 §:n mukaisen oikean ja yhdenmukaisen verotuksen. Henkilötietojen käsittelyyn on olemassa huomattavan tärkeä ja perusteltu syy, joka syrjäyttää rekisteröidyn edut, oikeudet ja vapaudet.

Ehdotettu säännös rajoittaisi rekisteröidyn oikeuksia ja lisäisi Verohallinnossa käsiteltävien henkilötietojen määrää. Siten ehdotettu sääntely voi lisätä henkilötietojen suojaan liittyviä riskejä. Toisaalta ehdotettu sääntely täyttäisi tietosuoja-sääntelyn vaatimukset käyttäen tietosuoja-asetuksen mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa, kohdentaisi Verohallinnon pyytämät tiedot vain verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin ja myös erityisten henkilötietoryhmien tietojen käsittelystä olisi säädetty. Ehdotetut suoja-toimet turvaisivat luonnollisten henkilöiden henkilötietojen asianmukaista käsittelyä. Muutoinkin nykyistä tarkkarajaisempi vertailutietojen hankintaa koskeva säännös selkeyttäisi henkilötietojen käsittelyn edellytykset vertailutietotarkastuksissa. Siten sääntelymuutokseen arvioidaan sisältyvän henkilötietojen suojan kannalta myös myönteisiä vaikutuksia.

4.2.4 Vaikutukset vertailutietotarkastuksen kohteena oleville tiedonantovelvollisille

Vertailutietotarkastusten nykyiseen oikeustilaan liittyy myös tiedonantovelvollisten näkökulmasta epävarmuuksia, jotka johtuvat sääntelyn yleisluonteisuudesta ja viimeaikaisista tietosuojatulkinnosta. Ehdotuksen myötä vertailutietotarkastuksista ja pyyntöjen kohdentamisesta säädettäisiin tarkkarajaisemmin kuin nykytilassa. Tämän odotetaan vähentävän Verohallinnon ja tiedonantovelvollisten tulkintaerimielisyyksiä siitä, ovatko Verohallinnon pyynnöt tietosuoja-sääntelyn mukaisia, mikä johtaisi tältä osin hallinnollisen työn

ja kustannusten vähenemiseen. Silloin, kun vertailutietotarkastus toteutetaan ehdotetun sääntelyn mukaisesti, Verohallinto vastaa siitä, että henkilötietojen käsittelyn laajuus on lain mukaista. Vertailutietotarkastuksista aiheutuu tiedonantovelvollisille kustannuksia.

Ehdotetun sääntelyn mukaisiin tietopyyntöihin vastaaminen voi aiheuttaa jonkin verran aiempaa enemmän työtä, koska pyynnöt ovat tarkasti kohdennettuja verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin. Siten vaikutusten tiedonantovelvollisille arvioidaan olevan jonkin verran kustannuksia lisääviä. Ehdotetut muutokset tarkoittaisivat myös sitä, että tiedonantovelvollisen on pidettävä salassa vertailutietotarkastuksessa esitetyt tietopyynnöt, koska ne saattavat sisältää tietoja, joiden julkiseksi tulo voisi vaarantaa verovalvonnan tarkoituksen toteutumisen.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Yleistä

Vertailutietotarkastusta koskevan säännöksen täsmentäminen sekä tietojenkäsittelyn suojatoimien luominen perustuvat Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmaan 2024–2027, johon sisältyy Verohallinnon tietojensaannin turvaamista koskeva hanke. Vaihtoehtoina ehdotetulle sääntelyn täsmentämiselle ja suojatoimille on valmistelun yhteydessä arvioitu mahdollisuutta jatkossakin toimia nykyisen sääntelyn puitteissa ja sen luomin toimivaltuuksin. Lisäksi on tarkasteltu mahdollisuutta säätää pankeille ja maksulaitoksille uusi tiedonantovelvollisuus niiden välittämistä rajat ylittävistä suorituksista.

5.1.2 Nykytilassa toimiminen

Edellä luvussa 2.4 käsitellyt korkeimman hallinto-oikeuden ja tietosuojavaltuutetun linjaukset merkitsevät, että Verohallinnon tulisi muuttaa vertailutietotarkastusten toteutusta ja varmistua, että tietojen kerääminen on oikeasuhtaista ja rajoittuu verotuksessa merkityksellisiin tietoihin. Linjaukset eivät kuitenkaan merkitse, että vertailutietotarkastukset sinänsä olisivat tietosuojasääntelyn vastaisia. Mikäli vertailutietotarkastuksia tulevaisuudessa tehtäisiin nykyistä sääntelyä muuttamatta, tulisi korkeimman hallinto-oikeuden ja tietosuojavaltuutetun ratkaisujen johdosta Verohallinnon tietopyynnöt kohdistaa ja rajata ainoastaan verotuksessa perustellusti tarpeellisiin tietoihin. Tiedonantovelvollisen ei myöskään tulisi joutua käsittelemään sellaisia tietoja, joita ei tarvita verotuksessa.

Näin ollen nykytilassa toimiminen tarkoittaisi, että vertailutietotarkastukset toimitettaisiin huomattavasti aiempaa rajatumpina ja suppeampina, eikä tämä vastaisi vertailutietotarkastusta koskevan nykyisen sääntelyn tarkoitusta. Verohallinto ei saisi verovalvonnan kannalta välttämättömiä tietoja vertailutietotarkastusten kautta. Nykytilan pysyttäminen ei näin ollen myöskään paikkaisi sitä verovajetta, joka tietosuojasääntelyn johdosta on vertailutietotarkastusten muuttuneen laajuuden myötä viime vuosina syntynyt.

Koska nykyinen vertailutietotarkastusta koskeva säännös on yleisluonteinen ja Verohallinnon vertailutietotarkastuksissa osoittamat tietopyynnöt perustuvat mainitun säännöksen ja tietosuojasääntelyn tulkintaan, vertailutietotarkastuksia koskeva oikeustila jäisi edelleen epäselväksi, ja tiedonantovelvolliset saattaisivat käynnistää tietopyyntöihin liittyen uusia valitusprosesseja. Verohallinto ei välttämättä saisi myöskään rajatummin pyytämäänsä vertailutietoja kaikilta toimijoilta, mikä osaltaan vaikeuttaisi verovalvontatoimien suunnittelua ja toteuttamista. Vertailutietotarkastuskäytäntöön jäisi tietosuojalinjauksista sekä nykyisen

sääntelyn väljyydestä johtuen tulkinnanvaraisuutta, mitä ei verotuksen yhdenmukaisuuden, ennustettavuuden ja verovelvollisten tasapuolisen kohtelun vaatimusten näkökulmasta voida pitää suotavana. Edellä selvitettyyn viitaten nykytilassa toimimista ei voida pitää perusteltuna vaihtoehtona vertailutietotarkastusten tehokkaan toteuttamisen ja henkilötietojen suojan varmistamiseksi.

5.1.3 Uudet tiedonantovelvollisuudet luottolaitoksille rajat ylittäviin suorituksiin

Esityksessä on lisäksi tarkasteltu vaihtoehtona mahdollisuutta säätää luottolaitoksille säännöllinen tiedonantovelvollisuus niiden välittämistä rajat ylittävistä maksusuorituksista. Maksunvälittäjien tiedonantovelvollisuus tehostaisi erityisesti rajat ylittäviin maksuihin liittyvien riskien selvittämistä ja niihin puuttumista.

Luottolaitosten tiedonantovelvollisuus voisi mahdollistaa Verohallinnolle riittävän tietopohjan keräämisen niin varhaisessa vaiheessa, että tietoja voitaisiin hyödyntää säännönmukaisessa verotuksessa. Tämä edellyttäisi kuitenkin, että tiedonantovelvollisuus olisi ennemminkin kuukausittainen kuin vuosittainen. Tiedonantovelvollisuus todennäköisesti myös voisi edistää jo itsessään verotusta koskevien velvoitteiden oma-aloitteista hoitamista ja vähentää jälkikäteisen verovalvonnan tarvetta.

Yritysten raportointivelvoitteet ovat viime vuosina lisääntyneet merkittävästi. Säännöllinen, esimerkiksi kuukausittainen tiedonantovelvollisuus, olisi täten uusi velvoite luottolaitoksille ja näin ollen siihen liittyisi selvitettäviä asioita muun muassa luottolaitosten hallinnolliseen taakkaan ja sääntelyn mahdollisesti aiheuttamiin kustannuksiin liittyen. Lisäksi tulisi tarkasti arvioida tiedonantovelvoitteen suhde kansainvälisiin tiedonvälitysmekanismeihin ja velvoitteisiin. Säännöllinen tiedonantovelvollisuus ei myöskään sellaisenaan poistaisi raportoitavien tietojen minimointiin liittyviä haasteita, joihin tietosuojaa koskevassa tulkintakäytännössä on vertailutietotarkastusten osalta kiinnitetty huomiota. Säädettyä uutta raportointivelvoitetta tulisi luoda mekanismi minimointiperiaatteen noudattamiseksi henkilötietojen käsittelyssä.

Vaihtoehtona säännölliselle raportointivelvollisuudelle olisi luottolaitoksille säädetty velvoite tunnistaa ja ilmoittaa Verohallinnolle sellaiset tilitapahtumat, jotka liittyvät verotuksellisesti merkityksellisiin tapahtumiin. Nykyisin ilmoitusvelvollisuus koskee lähinnä finanssialan tarjoamia taloudellisia palveluita, kuten esimerkiksi arvopaperikauppoja. Lisäksi luottolaitoksilla on velvollisuus raportoida Suomen ja Yhdysvaltojen väliseen verotietojen vaihtoa koskevaan FATCA-sopimukseen (SopS 25/2015) perustuen verotukselliseen asuinpaikkaan sekä varallisuuteen ja tuloihin liittyviä tietoja asiakkaistaan, joiden verotuksellinen asuinvaltio on Yhdysvallat. Samaten OECD:n finanssitleijä koskevan kansainvälisen automaattista tietojenvaihtoa koskevan standardin, Common Reporting Standard (CRS), ja siihen perustuvaa tietojenvaihtoa toteuttavan neuvoston direktiivin 2014/107/EU direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla, niin sanotun DAC2-direktiivimuutoksen, johdosta finanssilaitoksille on asetettu velvollisuus antaa asiakkaidensa verotuksellista asuinvaltiotietoa sekä varallisuus- ja tulotietoja. Kuitenkin velvoite ilmoittaa esimerkiksi rajat ylittäviä verotusta koskevia tilitapahtumia olisi uusi ja voisi vaikuttaa merkittävästi pankkien toimintaan. Toimiessaan velvoite olisi tehokas ja kohdistuisi tietosuojasääntelyn mukaisesti sellaisiin tietoihin, joilla on merkitystä verotuksessa. Verotuksessa merkityksellisten tilitapahtumien tunnistaminen saattaisi kuitenkin olla luottolaitoksille käytännössä vaikeaa, koska niillä ei ole käytettävissä samoja tietoja kuin Verohallinnolla. Tällä hetkellä esimerkiksi Verohallinto tunnistaa verotukseen vaikuttavat tapahtumat hyödyntämällä erilaisia analytiikan

keinoja riskiperusteisesti tarkastelemalla maksajaa, maksun saajaa ja maksun perustetta koskevia tietoja.

Luottolaitoksille asetettava velvoite tunnistaa tilitapahtumista verotuksen kannalta riskipitoiset tapahtumat ja raportoida ne Verohallinnolle voisi muodostua haasteelliseksi julkisen hallintotehtävän hoitamisen ja Verohallinnon lakisääteisten tehtävien näkökulmasta. Uusi raportointivelvoite saattaisi käytännössä merkitä julkisen hallintotehtävän siirtämistä Verohallinnolta luottolaitoksille, mitä ei olisi verovalvonnan näkökulmasta asianmukaista. Tämän lisäksi tulisi myös määritellä mekanismi raportointivelvoitteen valvomiselle. Verohallinnon tehtävänä on rajata tietopyynnöt sekä määrittää verovalvonnassa tarpeelliset tiedot, eikä näitä tehtäviä voi siirtää luottolaitoksille.

Edellä esitetyn perusteella vertailutietotarkastukset katsotaan perustellummaksi tavaksi kerätä tarvittavat tiedot Verohallinnon käyttöön kuin uudet luottolaitosten raportointivelvoitteet.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Yleistä

Valmistelun yhteydessä pyydettiin selvitystä lainsäädännöstä ja käytetyistä keinoista seuraavista maista: Ruotsi, Tanska, Norja, Viro, Latvia, Saksa, Iso-Britannia, Ranska, Italia ja Itävalta. Selvityksiä ei saatu Virossa, Ranskasta ja Italiasta. Saatujen selvitysten perusteella ainakin Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa ja Latviassa on käytössä Suomen vertailutietotarkastusta muistuttavia menettelyitä. Muissakin maissa on käytössä menettelyitä, joilla voidaan saada tietoa sivullisilta, mutta ne muistuttavat Suomen vertailutietotarkastuksen sijaan lähemmin verotusmenettelylain 19 §:n sivullisen tiedonantovelvollisuutta, jossa on kysymys yksilöidyn verovelvollisen tietojen saamisesta. Lisäksi joissain maissa, kuten esimerkiksi Ruotsissa ja Latviassa, on käytössä menettelyitä, jotka velvoittavat pankkeja antamaan verohallinnoille säännönmukaisesti tietoa tietyt edellytykset täyttävistä tilisiirroista.

5.2.2 Ruotsi

Ruotsissa on läheisesti Suomen vertailutietotarkastusta muistuttava menettely (generell tredjemansrevision), jossa kerätään valmistelutoimena tietoa muusta kuin tarkastuksen kohteesta. Ruotsin menettelyssä ei ole selvää, että kaikki tiedot johtaisivat toimenpiteisiin. Erityisesti suurempien tietopyyntöjen osalta kiinnitetään huomiota oikeasuhtaisuuteen.¹⁸

Ruotsin verotusmenettelystä annetun lain (2011:1244) 41 luvussa säädetään muun ohessa tällaisista Suomen vertailutietotarkastusta muistuttavista verotarkastuksista. Mainitun luvun 2 §:n 2 momentissa säädetään, että verovirasto voi päättää myös tarkastuksesta, jonka tarkoituksena on saada 1 momentin 1–4 kohtien tarkastuksen kannalta merkityksellisiä tietoja muusta kuin tarkastettavasta verovelvollisesta. Ensimmäisen momentin 1–4 kohdissa viitataan muun ohessa laajasti verovelvollisen erilaisten tulojen ja vähennysten ilmoittamiseen. Luvun 3 §:ssä säädetään 1–14 kohdissa, keneen verotarkastus voidaan kohdistaa. Kohdissa on mainittu esimerkiksi kirjanpitovelvolliset, muut oikeushenkilöt kuin kuolinpesät, rekisteröityneeksi hakeutuneet, ennakkoveron maksajiksi hakeutuneet sekä monia muita tilanteita. Luvun 4 §:n mukaan tarkastuksen tiedoista ei tarvitse käydä ilmi tarkastuksen kohteena olevaa henkilöä tai oikeustointa, jos henkilön tai oikeustoimen mainitsematta jättämiseen on erityisiä syitä. Saadun

¹⁸ Ruotsin verohallinnon ohje: [I vilka syften får revision ske?](#) | [Rättslig vägledning](#) | [Skatteverket](#).

selvityksen perusteella tällainen erityinen syy voi olla esimerkiksi se, että tarkastus vaikeutuisi, jos nämä tiedot tulisi mainita.

Ruotsin sääntely on tullut voimaan ennen yleistä tietosuoja-asetusta, eikä sitä ole muutettu yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta. Tiedossa ei ole oikeuskäytäntöä, jossa olisi arvioitu, täyttääkö menettely yleisen tietosuoja-asetuksen edellytykset.

5.2.3 Latvia

Latviassa on läheisesti Suomen vertailutietotarkastusta muistuttava menettely, jossa verohallinto voi suorittaa verotarkastuksen esimerkiksi pankkiin vain siinä tarkoituksessa, että verohallinto kerää tietoa, jota voidaan käyttää toisen verovelvollisen verotuksessa. Latvian säännöksistä osa on säädetty yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen. Säännösten tarpeellisuutta on arvioitu siten, että on saatu aikaan tasapaino yksityisyyden suojan, henkilötietojen suojan ja verohallinnon veronkantovelvollisuuden välillä. Pankkien ja muiden maksulaitosten toimittamien tietojen on katsottu olevan tarpeen sen varmistamiseksi, että verovelvollinen on ilmoittanut kaikki verotettavat tulot. Latvian menettelyä on käsitelty Unionin tuomioistuimen ratkaisussa 24.2.2022 asiassa C-175/20 ”SS” SIA vastaan Valsts ieņēmumu dienests, jota on käsitelty edellä kohdassa 2.4.

5.2.4 Tanska

Tanskassa on läheisesti Suomen vertailutietotarkastusta muistuttava menettely. Olennaisena erona on kuitenkin se, että edellytyksenä on 19 maallikosta koostuvan veroneuvoston (Tax Council) lupa, jos tarkastus kohdistuu luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin, joiden nimiä verohallinto ei vielä tiedä. Veroneuvoston hyväksymä nimettömiä henkilöitä koskeva tiedonkeruu koskee siten niitä tapauksia, joissa verohallinto haluaa tehdä esimerkiksi satunnaisia tarkastuksia tai toimialatutkimuksia, joissa on kyse yhteen tai useampaan nimeämättömään henkilöön liittyvistä tiedoista. Tällainen henkilöryhmä voi olla esimerkiksi yrityksen asiakaskunta tai yrityksen toimittajat tilanteessa, jossa verohallinto ei tiedä etukäteen, kenen tiedoilla on merkitystä jatkoselvityksen kannalta. Tiedossa ei ole oikeuskäytäntöä, jossa olisi arvioitu, täyttääkö Tanskan menettely yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimukset.

5.2.5 Norja

Norjassa on läheisesti Suomen vertailutietotarkastusta muistuttava menettely, jossa kolmas osapuoli on velvollinen veroviranomaisten pyynnöstä antamaan tietoja, joilla voi olla merkitystä verovelvollisen verovelvollisuuden kannalta. Olennaisena erona on kuitenkin se, että tiedon keräämiselle tulee olla erityinen syy, jos veroviranomainen ei yksilöi sitä verovelvollista tai toimea, josta se pyytää tietoa. Tällaisissa tilanteissa tietoa voidaan kerätä vain yrityksiltä. Tiedossa ei ole oikeuskäytäntöä, jossa olisi arvioitu, täyttääkö Norjan menettely yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimukset. Saadun selvityksen perusteella yleinen tietosuoja-asetus saattaa rajoittaa menettelyä.

6 Lausuntopalaute

Esitysluonnoksen lausuntokierros järjestettiin 30.6.–18.8.2025. Lausunnon antoivat seuraavat tahot: Verohallinto, Keskuskauppakamari ry, Finanssiala ry, Veronmaksajain Keskusliitto ry, oikeusministeriö, Suomen asianajajat, Kansaneläkelaitos, Teknologiateollisuus ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Elinkeinoelämän keskusliitto ry, Akava ry ja tietosuojavaltuutettu. Saaduista lausunnoista on laadittu lausuntoyhteenveto, joka löytyy

valtioneuvoston hankesivustolta osoitteesta valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnukseella VM005:00/2025.

Lausuntopalautteen mukaan esitysluonnoksen tavoitetta harmaan talouden torjunnasta pidettiin yleisesti kannatettavana. Osassa lausunnoista myös esitystä kokonaisuudessaan pidettiin kannatettavana. Toisaalta osassa lausunnoista esitystä ei pidetty kannatettavana. Näissä lausunnoissa nostettiin esille monia erityisesti tietosuojaan liittyviä näkökohtia, kuten esimerkiksi tietojen säilytysaika sekä se, että ehdotettu säännös mahdollistaisi Verohallinnolle liian laajat tietopyynnöt, jotka eivät olisi yleisen tietosuojasetuksen edellyttämällä tavalla oikeasuhtaisia ja vain välttämättömiin tietoihin rajattuja. Lausuntopalautteessa kritisoiitiin myös arviota verotuotoista. Lisäksi lausunnoissa nostettiin esille se, että ehdotetussa sääntelyssä ei esitetä Verohallinnolle korvausvelvollisuutta tiedonantovelvollisille tietojen antamisesta aiheutuneista kustannuksista.

Jatkovalmistelussa säännöksen sanamuotoa ja perusteluita on muutettu lausuntopalautteen perusteella. Pykälän 2 momenttia on muutettu siten, että Verohallinnon tietopyynnön on oltava perusteltu ja tarkasti kohdennettu verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin. Momenttiin on myös lisätty edellytys, jonka mukaan Verohallinnon 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. Pykälän 4 momentin 4 kohtaa on muutettu siten, että tiedot, joita ei lopulta käytetä verotuksessa, hävitetään heti, kun tämä ilmenee. Pykälästä on poistettu massadatan käsite. Esityksen perusteluita on muutettu vastaavasti. Erityisesti perusteluita tietojen välttämättömyydestä ja pyyntöjen kohdentamista on tarkennettu. Perusteluita on muokattu merkittävästi myös esityksen kohdassa 10 Suhde perustuslakiin ja sääntämisyjärjestys. Esityksen perusteluihin on tehty myös paljon muita täsmennyksiä ja lisäyksiä, kuten esimerkiksi täsmennys arvioitujen verotuottojen kertymiseen, lisäys tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeudesta ja täsmennys tietojen käyttötarkoituksesta. Myös säännöksen sanamuotoon on tehty edellä mainittujen muutosten lisäksi pieniä täsmennyksiä.

Jatkovalmistelussa esitystä ei muutettu siltä osin kuin lausuntopalautteessa esitettiin Verohallinnolle korvausvelvollisuutta tiedonantovelvollisille tietojen antamisesta aiheutuneista kustannuksista. Asiassa sovellettavan verotusmenettelystä annetun lain 25 §:n §:n 1 momentin mukaan Verohallinnolla on oikeus saada tiedot maksutta. Tiedonantovelvollisille aiheutuu kustannuksia tietojen antamisesta. Lausuntopalautteessa ei ole tuotu esille kustannusten arvioituja määriä tai arvioituja kustannusten määrien muutoksia uuden sääntelyn johdosta, mutta kustannusten on lausuntopalautteessa arvioitu lisääntyvän. Kustannusten ei kuitenkaan arvioida lisääntyvän ehdotetun säännöksen johdosta merkittävästi, kun verrataan ehdotetun säännöksen perusteella tehtävistä vertailutietotarkastuksista tiedonantovelvollisille aiheutuvia kustannuksia niihin kustannuksiin, jotka aiheutuivat tiedonantovelvollisille ennen esityksessä mainittuja tietosuojavaltuutetun ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä tehdyistä vertailutietotarkastuksista. Huomionarvoista on myös se, että esimerkiksi finanssialalla on monia muitakin velvoitteita, kuten esimerkiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyviä velvoitteita, joista aiheutuneita kustannuksia ei korvata finanssilaitoksille. Vertailutietotarkastuksista aiheutuvia kustannuksia ei voida pitää erityisen merkityksellisinä verrattuna muista velvoitteista aiheutuviin kustannuksiin.

Lausuntopalautteessa on nostettu esille, että verotusmenettelylain 25 §:n 2 momentin mukaan valtiolle, kunnille ja hyvinvointialueille voidaan korvata tietojen luovuttamisesta aiheutuneita kustannuksia. Säännös on alun perin koskenut valtiota ja kuntia ja se on lisätty jo kumottuun verotuslakiin (482/1958) hallituksen esityksellä HE 276/1994 vp. Maimitusta hallituksen esityksestä ei ilmene, miksi valtion ja kuntien kustannuksista on säädetty verotuslain 49 a §:ssä

muista tiedonantovelvollisista poikkeavasti. Verohallinnosta saadun tiedon mukaan säännöstä on sovellettu erittäin harvoin. Siten säännöstä ei voida pitää erityisen tarpeellisenä. Jos tiedonantovelvollisten kustannusten korvaamista tahdottaisiin yhtenäistää, voitaisiin se Verohallinnon korvausvelvollisuuden laajentamisen sijasta toteuttaa ennemmin siten, että Verohallinnon korvausvelvollisuus poistettaisiin valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden osalta.

7 Säännöskohtaiset perustelut

21 §. Vertailutietotarkastus. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin selvyiden vuoksi siten, että siihen lisättäisiin täsmennys, jonka mukaisesti Verohallinto voisi tietojen keräämisen lisäksi vaatia tiedonantovelvollista luovuttamaan tietoja. Täsmennys perustuu siihen, että vertailutietotarkastuksia on vakiintuneesti toteutettu siten, että tiedonantovelvollista vaaditaan luovuttamaan tietoja sen sijaan, että Verohallinto keräisi tiedot tiedonantovelvollisen tietojärjestelmästä. Tietojen käyttötarkoitus ei muuttuisi nykytilaan verrattuna. Verohallinto toimittaisi vertailutietotarkastuksen edelleen Verohallinnosta annetun lain 2 §:n 1 momentissa sille tehtäväksi säädetyn verovalvonnan suorittamista varten. Myöskään tiedonantovelvollisuuden peruste ei muuttuisi nykytilaan verrattuna. Velvollisuus perustuisi edelleen vertailutietotarkastuksiinkin sovellettaviin verotusmenettelylain 14 ja 22 §:iin.

Pykälään esitetään lisättäväksi uudet momentit 2–4, joiden johdosta pykälä kokonaisuutena täyttäisi tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain asettamat edellytykset. Ehdotuksessa käytettäisiin yleisen tietosuoja-asetuksen 6, 9 ja 23 artiklojen sallimaa kansallista liikkumavaraa siltä osin kuin ne sisältävät erityissäännöksiä henkilötietojen käsittelystä. Samalla säädettäisiin myös suojatoimista, joilla vähennetään tietojen käsittelystä johtuvia vaikutuksia rekisteröidylle.

Tasapuolinen ja yhdenmukainen verotus toteutuu verotusmenettelylain 26 §:n mukaisesti silloin, kun Verohallinto voi valvoa velvoitteiden noudattamisen sivulliselta saatujen tietojen perusteella. Sivulliselta saatujen tietojen perusteella voidaan todeta myös se, että verovelvollinen on toiminut oikein. Lisäksi Verohallinto voisi hyödyntää tietoja ennakkolisessä ohjauksessa siten, että verovelvollisia ohjataan toimimaan jatkossa oikein.

Ehdotuksen mukaisilla lisäyksillä on tarkoitus vahvistaa Verohallinnon oikeus vaatia tiedonantovelvollista luovuttamaan tietoja, vaikka pyynnössä ei ole nimetty niitä verovelvollisia, joita tiedonantovelvollisuus koskisi. Tietopyynnön kohdentaminen tapahtuisi riskiperusteisesti arvioitua ja rajattuun kokonaisuuteen tai ilmiöön. Kaikkien pyydettyjen tietojen olisi oltava välttämättömiä verovalvonnassa.

Pykälään lisättävässä 2 momentissa säädettäisiin, että Verohallinto voisi esittää sivulliselle vaatimuksen tietojen luovuttamisesta siten, että siinä ei yksilöitäisi niitä henkilöitä, kuolinpesiä yhteisuuksia, yhtymiä tai yhteisöjä, joita vertailutietotarkastuksella käsitellään. Tällaisen 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. Tällaiset tapahtumat olisivat sellaisia, joista Verohallinto ei saisi tietoa mistään muualta. Jos Verohallinnolla olisi käytössä jokin muu keino, kuten esimerkiksi sivullisen säännönmukainen tiedonantovelvollisuus, tietojen saamiseksi ei käytettäisi vertailutietotarkastusta.

Tietopyynnössä rajauksena voisi olla esimerkiksi rajat ylittävän maksun yhteydessä käytetty sana, kuten "salary" tai muu vastaava sana tai sanoja. Myös muunlaisia rajauksia, kuten esimerkiksi yksittäisen maksun vähimmäismäärä, voitaisiin käyttää, jos tietyn

vähimmäismäärän alittavat suoritukset eivät olisi verovalvonnassa välttämättömiä esimerkiksi siksi, että verotustoimenpiteitä ei kohdennettaisi vähäisiin laiminlyönteihin. Toisaalta euromääräisesti pienetkin yksittäiset suoritukset voivat olla verovalvonnassa välttämättömiä, jos esimerkiksi yksittäisistä vähäisistä suorituksista muodostuu kokonaisuutena verovalvonnassa välttämätön tieto. Käytettävät rajaukset riippuisivat siitä, mitä vertailutietojen kohteena olevat verovalvonnassa välttämättömät tiedot kullakin vertailutietotarkastuksella ovat. Olennaista olisi, että kaikkien yksittäistenkin pyydettyjen tietojen olisi oltava välttämättömiä verovalvonnassa, jolloin pyyntö ei saisi lainkaan kohdentua muihin kuin verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin. Verovalvonnassa välttämättömiä tietoja ovat sellaiset tiedot, joita ilman ei voitaisi selvittää verovelvollisen ilmoittamien tietojen oikeellisuutta tai verotusta koskevan muun velvoitteen hoitamista. Joissain tapauksissa voi olla mahdollista, että esimerkiksi suoritusten maksajien henkilötiedot eivät olisi välttämättömiä verovalvonnassa.

Ehdotettu sääntely muuttaisi vertailutietotarkastusta merkittävästi verrattuna nykytilaan. Verohallinto tekisi vertailutietotarkastusta varten ennalta selvitystyön niiden rajausten selvittämiseksi, jotka yksilöivät valvonnassa välttämättömät tiedot. Nykytilassa Verohallinto on tehnyt käsittelyä kohdentavia toimenpiteitä vasta sen jälkeen, kun tietoaineisto on saatu.

Verohallinto vastaisi siitä, että tietojen välttämättömyys on arvioitu oikein. Verohallinnon olisi perusteltava tietopyyntö huolellisesti. Siten pyynnön tulisi sisältää 2 momentin mukaisten rajausten lisäksi perustelu siitä, mitä pyydettyillä tiedoilla tavoitellaan ja miksi Verohallinto on päättänyt pyynnön mukaisiin rajauksiin. Tällöin pyynnön perusteluista ilmenisi, minkä veroriskin valvomiseksi Verohallinto pyytää tietoja.

Verohallinto ei ole nykymenettelyssä paljastanut tiedonantovelvolliselle tietoja, joiden perusteella olisi pääteltävissä ne verotusta koskevat riskit, joiden valvomiseksi vertailutietotarkastus tehdään. Tällaiset tiedot ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan mukaisesti salassa pidettäviä, koska tietojen antaminen vaarantaisi verovalvonnan tarkoituksen toteutumisen. Verovalvonta voi vaarantua, jos verovelvollinen voisi hyödyntää näitä tietoja välttääkseen verovalvontatoimenpiteet. Ehdotetussa menettelyssä tiedonantovelvollinen saisi tiedon verovalvonnan kohdistumisesta. 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.

Tietopyynnön kohdentaminen oikein saattaa edellyttää myös neuvotteluita tiedonantovelvollisen kanssa. Pyyntöjen kohdentaminen edellyttää kuitenkin verovalvonnan intressien huomioon ottamista ja on selvää, että Verohallinnolla on harkintavalta siitä, minkälaisella kohdentamisella Verohallinto saa verovalvonnassa välttämättömät tiedot.

Ehdotetun 2 momentin ja yleisen tietosuoja-asetuksen periaatteet täyttäviä esimerkkejä tietopyyntöjen rajaamisesta:

Esimerkki 1

Verohallinnolla on arvonnäkökulmasta koskevan unionin oikeuden mukaisesti velvollisuus valvoa Suomeen suuntautuvaa rajat ylittävää kaupankäyntiä. Verohallinnolla ei ole mitään nimenomaista säännönmukaista tietolähdettä, josta saisi tietoja yksittäisistä myyntitapahtumista. Vertailutietotarkastuksella Verohallinto voi kuitenkin saada pankeilta tietoja ulkomaalaisesta rahaliikenteestä. Vertailutietotarkastus voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että

Verohallinto yksilöi ne ulkomaiset verkkokauppiat (taloudelliset toimijat), jotka ovat valvonnan kohteena, ja pyytäisi pankkeja toimittamaan ne tilitapahtumat, joissa nämä kauppiat ovat maksun saajina. Tämä yksilöinti kohdistuisi nimenomaisesti sellaisiin taloudellisiin tapahtumiin, jotka ovat verovalvonnassa välttämättömiä. Lisäsuojatoimenpiteenä tiedonantovelvollinen voisi peittää tilitapahtumista maksajaa koskevat tiedot. Näin itse tietoluovutus ei sisältäisi henkilötietoja, mutta pankin olisi tietopyynnön toteuttamisessa käsiteltävä henkilötietoja selvittäessään verkkokauppiaille suuntautuvat suoritukset.

Esimerkki 2

Henkilön on tuloverotuksessa ilmoitettava kotimaisten tulojen lisäksi myös ulkomaan tulot. Verohallinto saa kotimaisista tuloista sivullistietoja kattavasti, mutta ulkomaisille toimijoille ei ole mahdollista säätää vastaavaa tiedonantovelvoitetta. Verohallinto saa tietoja kansainvälistä tietojenvaihtoa koskevan sääntelyn nojalla, mutta nämä tiedot eivät kata kaikkia tilanteita. Tiedot tulevat myös eri aikoihin eri maista. Pankeilla on tiedot välittämistään maksuista, ja esimerkiksi ulkomaan maksuliikenteen tietojen perusteella voidaan selvittää se, onko verovelvollinen ilmoittanut ulkomailta saadut tulot tai onko ilmoittaminen laiminlyöty. Ehdotetun sääntelyn mukaisesti Verohallinto yksilöisi pyynnössä ne tuloihin liittyvät rajaukset, joiden perusteella pankki voisi poimia sellaiset tapahtumat, jotka ovat verovalvonnan kohteena. Rajauksena voitaisiin käyttää esimerkiksi maksun yhteydessä palkanmaksua yksilöivää tai muuta vastaavaa käsitettä. Näin yksilöityinä Verohallinnon pyyntö kohdistuisi vain sellaisiin tapahtumiin, jotka ovat verovalvonnassa välttämättömiä.

Esimerkki 3

Verohallinto valvoo lähdeverotuksen alaisten osinkojen maksamisen ja lähdeveron palauttamisen järjestelyitä. Järjestelyissä haetaan lähdeveron palautuksia usealta valtiolta ilmoittamalla osinkoerän osingonmaksuja useille tahoille eri valtioissa tai siirretään osakkeita matalan verotuksen maahan ja takaisin alkuperäiselle omistajalle. Tällä on tarkoitus välttää lähdeveron perimistä suomalaisen yhtiön maksamasta osingosta. Vertailutietotarkastus on välttämätön toimenpide näiden tilanteiden tunnistamiseksi ja valvontakohteiden valitsemiseksi. Tietoja ei olisi mahdollista saada muutoin. Vertailutietotarkastuksessa pyydetään tietoja hallintarekisteröidyistä tileistä ja kaupintatileistä sekä tiedot tilien omistajista sekä hallintarekisteröinnin hoitajista.

Esimerkki 4

Verohallinnolla on laissa säädetty velvollisuus valvoa rakennustyömaita koskevia ilmoitusvelvoitteita. Vertailutietotarkastus voidaan tehdä yhteisen työmaan päätoteuttajaan pyytämällä kulunvalvontatietoja urakoitsijoista ja rakennustyömaalla työskentelevistä henkilöistä. Verovalvonta kohdistuu vain rakennustyömaalla työskenteleviin henkilöihin ja pyyntö kohdennettaisiin nimenomaisesti koskemaan tällaisia henkilöitä. Tällöin pyyntö olisi rajattu verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin.

Esimerkki 5

Vertailutietotarkastuksella voidaan valvoa myös esimerkiksi kunnan myyntiä, sähkön myyntiä tai tuulivoimayhtiön kiinteistönomistajille maksamia korvauksia. Tällöin verovalvonnan kannalta välttämättömiä tietoja voidaan pyytää esimerkiksi kultaa ostavalta yhtiöltä, sähköä ostavalta yhtiöltä tai tuulivoimayhtiöltä.

Pykälään lisättävässä 2 momentissa säädettäisiin selvyiden vuoksi myös siitä, että vertailutietotarkastus voidaan toimittaa myös toistuvasti kohdennettuna samaan tiedonantovelvolliseen. Tällöin vertailutietotarkastus kohdistuisi kuitenkin uusiin tapahtumiin, vaikka vertailutietotarkastus toteutettaisiin saman sisältöisenä. Kysymys ei olisi siitä, että vertailutietotarkastus muodostuisi pysyväksi tiedonantovelvollisuudeksi jonkin tiedonantovelvollisen suhteen. Verohallinnolla olisi aina velvollisuus perustella, miksi vertailutietotarkastus toteutetaan saman sisältöisenä. Näissä tilanteissa, joissa tietoja pyydetään toistuvasti, olisi kysymys siitä, että verotusta koskeva riski ei olisi poistunut, ja uusi vertailutietotarkastus olisi välttämätön keino oikean ja yhdenmukaisen verotuksen toteuttamiseksi, koska tietoja ei ole saatavissa muulla keinoin.

Verohallinto voi luovuttaa verotusta koskevia tietoja muuta tarkoitusta kuin verotusta varten silloin, kun oikeudesta tietojen saamiseen säädetään laissa nimenomaisesti. Tällaisia säännöksiä on lukuisia. Vertailutietotarkastuksella käsitellään laajoja tietokokonaisuuksia ja käsittelyn luonteesta johtuen kaikki vertailutietotarkastuksella käsitellyt tiedot eivät johda verotusta koskevaan päätöksentekoon. Siten pykälään lisättävässä 2 momentissa säädettäisiin selvyiden vuoksi myös siitä, että Verohallinto ei saa luovuttaa vertailutietotarkastuksella saatua aineistoa sellaisenaan edelleen. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 10 §:n mukaan Verohallinto saa käyttää ja käsitellä tiettyä verotusasiaa varten saamiaan ja laatimiaan verotustietoja muidenkin Verohallinnosta annetun lain 2 §:n mukaisten tehtävien suorittamiseksi henkilötietojen suojaa ja asiakirjojen salassapitoa koskevien säännösten estämättä. Säännöstä sovellettaessa on kuitenkin otettava huomioon yleisestä tietosuojasetuksesta seuraavat rajoitukset. Kun Verohallinnon pyynnöt ovat tarkasti rajattu tiettyä asiaa koskeviin verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin, vertailutietotarkastuksella ei käsiteltäisi tietoja, joita Verohallinto voisi käyttää jossain muussa tarkoituksessa tai tehtävässä. Jos tällaista tietoa kuitenkin sisältyy vertailutietotarkastuksella saatuun laajaan tietoaaineistoon, niiden perusteella ei tehdä verotustoimenpiteitä. Silloin, kun vertailutietotarkastuksella käsiteltäviä tietoja on käytetty verotuksessa, vertailutietokäsittely ei kuitenkaan rajoita tietojen käyttämistä eri verolajien velvoitteiden valvonnassa. Siten esimerkiksi verotusta koskevalla päätöksellä olevaa tietoa voidaan käsitellä kuten muitakin verotustietoja, vaikka verovalvonta on alkanut vertailutietotarkastuksesta, eikä vertailutietotarkastus muodosta estettä käyttää tietoa muussa Verohallinnon tehtävässä tai luovuttaa tietoa edelleen toiselle viranomaiselle, jos tietojen antamisesta on säädetty laissa. Vaikka verotustietoja koskevat tiedonsaantioikeudet koskevat lähtökohtaisesti verotuspäätösten tietoja, on tarpeen säännellä rajoitus tietojen edelleen luovuttamisesta, koska kysymys on sellaisesta tietoaaineistosta, jota ei ole vielä käsitelty verotusta koskevassa päätöksenteossa, eikä verovelvollista itseään ole kuultu tiedoista. Tämä suojaisi tietojen käyttöä vain verotuksessa myös jatkossa.

Pykälään lisättävässä 3 momentissa säädettäisiin, että Verohallinto saa käsitellä yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä, jos tällaisia tietoja välillisesti ilmenee 2 momentin mukaisesta aineistosta ja tietojen käsittely on välttämätöntä. Perustuslakivaliokunta on pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevan esityksen yhteydessä (PeVL 48/2018 vp) ottanut kantaa tilitapahtumatietojen käsittelyyn. Yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyy käteisen rahan käytöstä pankkitilin välityksellä tapahtuvaan maksuliikenteeseen, mikä tarkoittaa, että tilitapahtumien perusteella voi muodostaa yksityiskohtaisen kuvan henkilön yksityiselämästä. Lisäksi yksittäinen maksutapahtuma voi

paljastaa erityisiin henkilötietojen ryhmiin liittyvän tiedot, kuten esimerkiksi terveydenhuollon palvelun käyttämisen. Vertailutietotarkastusta koskeva ehdotus tarkoittaa yleistä oikeutta käsitellä sivullisella olevia verovelvollista koskevia tietoja. Nykyisen säännöksen soveltaminen pankkien tilitapahtumatietoihin on ollut tulkinnanvaraista. Ehdotuksen mukaisesti vertailutietotarkastus olisi tarkasti kohdennettu vain sellaisiin tapahtumiin, jotka ovat verovalvonnassa välttämättömiä. Siten kysymys ei ole yhtä laajasta tilitietojen käsittelystä kuin pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmän kohdalla. Kohdennetut pyynnöt eivät muodosta kokonaiskuvaa henkilön yksityiselämästä. On kuitenkin mahdollista, että näidenkin tapahtumien perusteella on muodostettavissa päätelmiä luonnollisen henkilön yksityiselämään liittyvästä toiminnasta. Tämän lisäksi on mahdollista, että vertailutietotarkastuksella käsitellään yksittäisiä taloudellisia tapahtumia, jotka paljastavat erityisiin henkilötietojen ryhmiin kuuluvia tietoja. Vertailutietotarkastuksen tavoitteena ei ole erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen kerääminen tai kokonaiskuvan muodostaminen henkilön yksityiselämästä.

Ehdotuksen mukaisesti Verohallinto voisi käsitellä sellaisia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, jotka ilmenevät välillisesti niistä tiedoista, joita on välttämätöntä käsitellä verovalvonnassa. Tällaisten välillisten tietojen käsittely on välttämätöntä oikean ja yhdenmukaisen verotuksen toimittamiseksi. Verohallinnolla on aineellisten verosäännösten nojalla oikeus ja velvollisuus käsitellä esimerkiksi arvonlisäverotuksessa tietoja myös terveydenhuoltoon liittyvistä maksuista. Verohallinto ei kuitenkaan kohdistaisi pyyntöjä nimenomaan kerätäkseen erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja, vaan tällaiset tiedot voivat ilmetä välillisesti taloudellisista tapahtumista.

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. Koska vertailutietotarkastuksella käsitellään laajoja tietoaaineistoja, erityisiä henkilötietoryhmiä sekä sellaisia verovalvonnassa välttämättömiä tietoja, jotka eivät kuitenkaan välttämättä johda verotusta koskevaan päätöksentekoon, säädettäisiin pykälään lisättävässä 4 momentissa sellaisista suojoimista, jotka suojaavat luonnollisia henkilöitä tässä käsittelyssä.

Pykälään lisättävässä 4 momentissa säädettäisiin, että edellytyksenä pykälän 2 ja 3 momenttien mukaiselle tietojen käsittelylle olisi, että rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset yleisen tietosuojasääntelyn edellyttämät suojoimet on toteutettu. Verohallintoa rekisterinpitäjänä velvoittavat muun ohessa yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaisten käsittelyn periaatteiden toteuttaminen sekä 24, 25 ja 32 artiklojen tarkoittamat toimet. Lisäksi Verohallinnon on täytettävä kansallisen lainsäädännön mukaiset tietosuojavaatimukset.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 25 artiklassa säädetään sisäänrakennetusta ja oletusarvoisesta tietosuojasta. Artiklan 1 kohdan mukaisesti rekisterinpitäjän on tehokkaasti toteutettava tietosuojaperiaatteiden täytäntöönpanoa varten asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, jotta toimet saadaan sisällytettyä käsittelyn osaksi ja käsittely vastaa asetuksen vaatimuksia. Artiklan 2 kohdan mukaisesti rekisterinpitäjän on toteutettava asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistetaan, että oletusarvoisesti käsitellään vain käsittelyn kunkin erityisen tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Tämä velvollisuus koskee kerättyjen henkilötietojen määriä, käsittelyn laajuutta, säilytysaikaa ja saatavilla oloa. Etenkin tulee varmistaa, että henkilötietoja ei saateta rajoittamattoman henkilömäärän saataville. Ehdotetun 4 momentin kohdissa 1–4 säädettäisiin tietosuoja-asetuksen vaatimuksia täsmäntäen nimenomaisista suojoimista, jotka tulisi toteuttaa vertailutietotarkastuksessa. Kohdissa 1–3 ehdotetut suojoimet vastaisivat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2024/1640 jäsenvaltioissa käyttöön otettavista mekanismeista rahoitusjärjestelmän käytön estämiseksi rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen, jäljempänä *rahanpesudirektiivi*, 19 ja 70

artiklassa säädettyjä suojatoimia. Rahanpesudirektiivissä tarkoitettu massadatan käsittely on luonteeltaan samankaltaista kuin laajojen tietoaaineistojen käsittely vertailutietotarkastuksessa Verohallinnossa.

Pykälän 4 momentin 1 kohdassa säädettäisiin, että vertailutietotarkastuksella saatuja tietoja saisi käsitellä vain sellainen Verohallinnon virkamies, joka on erityisesti nimetty ja saanut luvan tällaisten tehtävien suorittamiseen. Kohta edellyttäisi, että Verohallinto osoittaisi vertailutietojen käsittelyn vain nimetyille virkamiehille. Tämä tarkoittaisi myös, että Verohallinnolla olisi oltava koko ajan tiedossa ne virkamiehet, joilla on pääsy vertailutietoihin. Tässä tarkoitetaan käsittelyä, joka kohdistuu vertailutietotarkastuksessa kerätyihin tietoihin sellaisenaan. Verohallinnossa nimetty vertailutietotarkastusvastaava vastaisi siitä, että tietojen käsittely ja suojatoimet on järjestetty tietosuojasääntelyn edellyttämällä tavalla.

Pykälän 4 momentin 2 kohdassa säädettäisiin, että Verohallinnon olisi ylläpidettävä luottamuksellisuutta ja tietosuojaa koskevia korkeita ammatillisia vaatimuksia vertailutietojen käsittelyssä ja lisäksi tietoja käsittelevien virkamiesten olisi oltava erittäin luotettavia ja heillä olisi oltava asianmukainen osaaminen myös laajojen tietoaaineistojen eettiseen käsittelyyn. Tämä tarkoittaisi, että vertailutietoja käsittelevillä virkamiehillä olisi oltava hyvä ammatillinen osaaminen, kyky käsitellä henkilötietoja sekä ymmärrys siitä, että tietojen käsittelyssä on otettava huomioon tasapaino verovalvonnan ja yksityisyyden suojaamisen periaatteiden välillä. Näiden virkamiesten olisi oltava erittäin luotettavia ja heillä tulisi olla kyvykkyys myös eettiseen ajatteluun suurten tietoaaineistojen käsittelyssä. Erityinen luotettavuus tarkoittaisi, että virkamiehistä olisi voimassa turvallisuusselvityslain (726/2014) mukainen henkilöturvallisuus selvitys. Suojelupoliisin tekemien turvallisuusselvitysten tarkoituksena on parantaa mahdollisuuksia ennakolta ehkäistä toimintaa, joka voi vahingoittaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, Suomen kansainvälisiä suhteita, yleistä turvallisuutta tai muuta niihin verrattavaa yleistä etua taikka erittäin merkittävää yksityistä taloudellista etua taikka edellä tarkoitettujen etujen suojaamiseksi toteutettavia turvallisuusjärjestelyjä. Turvallisuusselvitys on perusteltu, koska tietoja käsittelevät virkailijat pääsevät salassa pidettäviin verotustietoihin ja heillä on tässä tehtävässä yksityiskohtaista tietoa verovalvonnan kohdistamisesta. Lisäksi näiden virkamiesten virkahistoriassa ei saisi olla tietojen käsittelyn väärinkäytöstilanteita ja heillä tulisi olla erityinen koulutus näitä tehtäviä varten. 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. Virkavastuun näkökulmasta ehdotetut suojatoimet tarkoittavat erityistä huolellisuutta ja vastuuta tietojen käsittelyssä.

Pykälän 4 momentin 3 kohdassa säädettäisiin, että Verohallinnon olisi huolehdittava teknisten ja organisaatioon liittyvien toimenpiteiden avulla, että tietoturva toteutuu vertailutietojen käsittelyssä teknisesti korkeatasoisesti. 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. Teknisesti turvattaisiin, että vertailutiedot ovat vain niiden henkilöiden saatavilla, joilla on tietojen käsittelyyn oikeus. 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.

Pykälän 4 momentin 4 kohdassa säädettäisiin, että vertailutietotarkastuksessa hävitetään verotuksessa tarpeettomat tiedot heti niiden muuttuessa tarpeettomiksi. Vertailutietotarkastuksella pyynnöt on kohdennettava siten, että käsiteltävät tiedot ovat välttämättömiä verovalvonnassa. Tietoaaineistoa käsiteltäessä osa tiedoista voi muuttua

verotuksessa tarpeettomiksi esimerkiksi siitä syystä, että verovalvonnassa todetaan, että verovelvollinen on huolehtinut velvoitteiden noudattamisesta. On myös mahdollista, että tarkasta kohdennuksesta huolimatta saadussa aineistossa on tietoja, jotka eivät ole verovalvonnassa välttämättömiä. Sellaiset tiedot, joita ei käytetä verotustoimenpiteissä, on hävitettävä heti, kun ne todetaan tarpeettomiksi. Tiedot, joita ei ole käytetty verotustoimenpiteissä, on kuitenkin aina hävitettävä viimeistään kahden vuoden kuluttua siitä, kun tiedot on annettu Verohallinnolle. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että Verohallinnolla tulisi olla tehokkaita teknisiä analyysimenettelyitä, joissa verrattaisiin vertailutietoja Verohallinnon muihin tietoihin ja poistettaisiin aktiivisesti tarpeettomat tiedot.

Verotustietoja säilytetään sen mukaisesti kuin tietojen käsittely on tarpeellista verotuksessa. Verotusta koskevien tietojen yleinen säilytysaika on 12 vuotta sen vuoden päättymisestä, jona vuonna käsiteltävään asiaan tieto liittyy. Tietojen säilytysaika perustuu verotusta koskevien velvoitteiden vanhentumiseen. Vertailutietotarkastuksella kerätään tietoja sivulliselta, eikä kyse ole säännönmukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta tai sellaisista tiedoista, jotka siirtyvät suoraan veroilmoitukselle. Käsittelyn tarkoituksena on analysoida ja arvioida johonkin veroriskiinkin liittyviä tapahtumia ja on selvää, että vain jotkut käsiteltävät tiedot siirtyvät käsiteltäväksi yksittäisissä verotustoimenpiteissä. Tietojen käsittelyaika on täten ajallisesti lyhyempi kuin verotuksen tietojen yleinen säilytysaika, ja säilytysajassa on huomioitu se, että aineistoissa on mukana myös tietoja, joita ei käytetä verotusta koskevassa päätöksenteossa. Yksittäisten rekisteröityjen suojaamiseksi on perusteltua määritellä laissa täsmällinen enimmäissäilytysaika sellaisille tiedoille, joita ei käytetä verotustoimenpiteissä.

Tietoaineistojen säilytysajat voivat vaihdella vertailutietotarkastuksella, jos tietoaineistoja on saatu useista eri lähteistä eri aikoihin. Vertailutietotarkastukseen voidaan kerätä tietoaineistoja useista lähteistä, ja tämän jälkeen tehtävät analyysit edellyttävät riittävän käsittelyajan. Toisaalta määräajat verotuksen oikaisuille rajoittavat sitä aikaa, jonka aikana verotusta koskevat toimenpiteet on tehtävä. Kahden vuoden enimmäiskäsittelyajassa Verohallinto ehtisi toteuttaa vertailutietotarkastuksen ja siirtämään yksityiskohtaiseen verovalvontaan ne tapaukset, jotka johtavat verotusta koskeviin toimenpiteisiin. Viimeistään kahden vuoden kuluttua tietojen saamisesta jäljellä olisi vain verotuksessa tarvittavia tietoja, joita käsiteltäisiin aineellisten ja menettelyllisten verotusta koskevien säännösten mukaisesti.

Esimerkki ehdotetun säännöksen mukaisen vertailutietotarkastuksen keskeisistä vaiheista:

1. Verohallinto toteaa vertailutietotarkastuksen olevan tarpeen verovalvonnassa välttämättömien tietojen saamiseksi.
2. Verohallinto arvioi, millaisilla verotuksessa merkityksellisillä tosiseikoilla, taloudellisilla tapahtumilla tai taloudellisilla toimijoilla rajaamalla se saa verovalvonnassa välttämättömät tiedot, mutta ei muita tietoja.
3. Verohallinto aloittaa vertailutietotarkastuksen ja ilmoittaa siitä tiedonantovelvolliselle.
4. Verohallinto tekee tiedonantovelvolliselle tarkkarajaisen ja perustellun tietopyynnön, joka kohdistuu vain verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin.
5. Tiedonantovelvollinen toimittaa pyydytyt tiedot Verohallinnolle.
6. Verohallinto laatii vertailutietotarkastuksesta verotarkastuskertomuksen ja tiedonantovelvollisen veloitteet päättyvät.

7. Verohallinto käsittelee tiedot vertaamalla niitä Verohallinnolla oleviin verotustietoihin.
8. Verohallinto poistaa sellaiset tiedonantovelvolliselta saadut tiedot, joita ei tarvita verotustoimenpiteisiin esimerkiksi siksi, että verovelvollinen on hoitanut velvoitteensa oikein.
9. Verohallinto siirtää yksityiskohtaiseen verovalvontaan ne tiedot, joita tarvitaan verotustoimenpiteisiin.
10. Verohallinto poistaa vertailutietotarkastuksella saadun tietoaineiston myös siltä osin kuin se on vielä olemassa.
11. Vertailutietotarkastuksella saatujen tietojen käsittely päättyy.

Esimerkki verovalvontaan siirretyn tiedon käyttämisestä vertailutietotarkastuksen jälkeen:

1. Verohallinto tutkii yksityiskohtaisessa verovalvonnassa tarkemmin, millaisia verotustoimenpiteitä vertailutietotarkastuksesta siirretyn tiedon perusteella tehdään. Toimenpiteet perustuvat verotuksen menettelysääntöihin, eikä vertailutietotarkastusta koskevaa tietoa käytetä sellaisenaan verotuksen perusteena.
2. Verohallinto kuulee verovelvollista kirjallisesti verotuksen oikaisusta vahingoksi ja kertoo, millä perusteella Verohallinto aikoo oikaista verovelvollisen verotusta.
3. Verovelvollinen vastaa kuulemiseen ja esittää selvitystä asiasta.
4. Verohallinto arvioi, onko verovelvollinen esittänyt vastauksessaan sellaista selvitystä, jonka perusteella verotuksen oikaisu tulisi kokonaan tai osittain jättää tekemättä.
5. Verohallinto tekee verotuksen oikaisun verovelvollisen vahingoksi tai ilmoittaa verovelvolliselle, että oikaisua ei tehdä.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2026.

9 Suhde talousarvioesitykseen

Ehdotetun säännöksen verovaikutusten arvioidaan toteutuvan vuodesta 2027 alkaen. Siten ehdotetuilla muutoksilla ei ole vaikutusta vielä vuoden 2026 talousarvioesitykseen.

10 Suhde perustuslakiin ja sääntämisenjärjestys

10.1 Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

10.1.1 Yleistä henkilötietojen suojaa koskevasta sääntelystä

Vertailutietotarkastusta koskeva lakiehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suoja kuuluu osana perustuslain 10 §:n 1 momentilla turvattuun yksityiselämän suojaan. Henkilötietojen suojasta on säädettävä lailla. Henkilötietojen suojaa toteutetaan ennen kaikkea tietosuojasetuksella sekä sitä täsmentävällä ja täydentävällä tietosuojalailalla.

Perustuslain 10 §:n mukaista suojaa täydentävät EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 18 ja 19/1990) 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artiklan 2 kohdan mukaan oikeus ei kuitenkaan ole rajoittamaton, sillä viranomaiset saavat puuttua sen käyttämiseen silloin, kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä henkilötietojen suoja on katsottu olennaiseksi osaksi 8 artiklan yksityis- ja perhe-elämän suojaa. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa on korostettu muun muassa, että lainsäädännössä pitää olla asianmukaiset takeet siitä, että henkilötietoja ei käsitellä 8 artiklan vastaisesti. Käsiteltävien tietojen tulee olla tarpeellisia sekä sisällöltään että säilytysajaltaan rajattuja rekisteröinnin käyttötarkoitukseen nähden. Niin ikään sääntelyssä tulee olla riittävät takeet, joilla estetään henkilötietojen lainvastainen käyttö. Perustuslakivaliokunnan mukaan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattujen oikeuksien rajoituksiin kohdistuva välttämättömyyden vaatimus edellyttää, että rajoitukselle on oltava painava yhteiskunnallinen tarve, puuttumisen ja tavoiteltavan hyväksytyn päämäärän tulee olla oikeassa suhteessa keskenään ja rajoitukselle on oltava asianmukaiset ja riittävät perustelut (PeVL 35/2018 vp).

EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Tällaisten tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämisestä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Perustuslakivaliokunta on pitänyt merkityksellisenä, että EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että EU:n henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa on otettava huomioon mainitut perusoikeuskirjan artiklat kiinnittäen huomiota siihen, että EU-tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (PeVL 14/2018 vp, PeVL 21/2017 vp).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (PeVL 42/2016 vp, s. 2–3, PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatus lausunnot). Rajoituksia on arvioitava erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4–5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että tietosuojasetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltujen edellytysten mukaisesti (PeVL 1/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin

ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin esittänyt huomioita unionin lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. Valiokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4, PeVL 1/2018 vp, s.3).

Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla (PeVL 14/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta katsoo myös, että sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosääntöisessä arvioissa painopiste on henkilötietojen suojan ja käsittelyä määrävien säännösten sisällöllisessä arvioinnissa. Kansallisen liikkumavaran käyttöön kohdistuvassa arvioinnissa ovat merkityksellisiä esimerkiksi paitsi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan asettamat sisällölliset vaatimukset myös muiden informaatioon liittyvien perusoikeuksien suojan suhde yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (PeVL 14/2018 vp, s. 7). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että tällainen arvio on mahdollinen vain, jos hallituksen esityksessä eritellään riittäväällä seikkaperäisyydellä ne syyt, joiden vuoksi henkilötietojen käsittely katsotaan lakiehdotuksessa välttämättömäksi. Valiokunta ei ole pitänyt riittävänä johtopäätöksenomaisia toteamuksia siitä, että ehdotettu laintasoinen sääntely on täsmällistä ja tarkkarajaista sekä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävää ja että ehdotetut muutokset ovat oikeasuhtaisia suhteessa niiden käyttötarkoitukseen eikä tavoitetta ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin, mikäli säätämisperusteluissa ei ole kuitenkaan lainkaan täsmennetty niitä perusteita, joiden valossa uusia valtuuksia henkilötietojen käsittelyyn voitaisiin pitää perustuslain näkökulmasta hyväksyttävään syyhyn perustuvina ja oikeasuhtaisina (PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta on painottanut, että tällainen puute lakiehdotuksen perusteluissa voi äärimmillään johtaa siihen, että lakiehdotuksen arvioidaan olevan asianmukaisesti perustelematta jääneiltä osiltaan perustuslain vastainen (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3, PeVL 9/2016 vp, s. 6 ja PeVL 19/1998 vp, s. 3–4).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut usein viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä 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 tarkoitettujen 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). Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).

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. Yleisluontoisessa tietojensaantioikeudessa on nähty riskinä, että salassapitointressit syrjäytyvät hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perusteellaan. 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 (PeVL 15/2018 vp).

Tietosuojasetuksen kansallisen liikkumavaran perusta on säädetty yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklassa, jolla annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää kansallisesti henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta voidaan säätää lainsäädännössä tilanteissa, joissa henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohta). Viranomaistoiminnassa henkilötietojen käsittelyn tulisi lähtökohtaisesti perustua näihin henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteisiin. Tietosuojalain 4 §:n 2 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti, jos käsittely on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi.

Kansallista liikkumavaraa voidaan käyttää silloin, kun henkilötietojen käsittely perustuu tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan. Mainitun artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä edellä mainitun tehtävän puitteissa määrittämällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely. Lisäksi kyseisen artiklan 3 kohdan mukaan 1 kohdan c ja e alakohdassa tarkoitettujen käsittelyn perustasta

on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Säätely voi koskea muun muassa rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta, käsiteltävien tietojen tyyppiä, asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä, joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa, käyttötarkoitussidonnaisuutta, säilytysaikoja sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä. Unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtaoikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vertailutietotarkastusta koskevaa lainsäädäntöä siten, että Verohallinto voisi jatkossa kerätä vertailutietotarkastusta varten tietoja tietosuojasäätelyn henkilötietojen käsittelylle asettamien vaatimusten puitteissa. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään turvaamaan Verohallinnon tiedonsaantia verovalvonnassa ja siten myös verotulojen kertymistä. Ehdotetussa säännöksessä säädettäisiin muun ohessa Verohallinnon oikeudesta suorittaa vertailutietotarkastus, vertailutietotarkastusta koskevan pyynnön edellytyksistä ja vertailutietotarkastuksella saatujen tietojen käsittelyä koskevasta suojaustoimista Verohallinnossa. Vertailutietotarkastuksia suorittamalla Verohallinto toteuttaisi sille Verohallinnosta annetussa laissa säädettyä verovalvontatehtävää. Vertailutietotarkastus olisi yksi Verohallinnon käytettävissä olevista valvontakeinoista sen varmistamiseksi, että lainmukaiset verot saadaan kerätyksi oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti yhteiskunnan palveluiden ja muiden menojen rahoittamiseksi.

Ehdotettu säännös olisi merkityksellisen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Esityksessä ehdotetaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa säätelyä, joka annettaisiin yleisen tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Ehdotetussa säätelyssä vertailutietotarkastukseen liittyvien henkilötietojen käsittely Verohallinnossa olisi tarpeen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Tiedonantovelvollisten antaessa vertailutietotarkastuksessa Verohallinnolle tietoja henkilötietojen käsittely perustuisi 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseen.

Ehdotuksessa käytettäisiin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2–4 kohtien sallimaa liikkumavaraa säätämällä henkilötietojen käsittelyperusteesta vertailutietotarkastuksessa. Lisäksi käytettäisiin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan sekä 23 artiklan 1 kohdan e alakohdan sallimaa liikkumavaraa. Tältä osin liikkumavaran käyttämisen perusteita on selostettu tarkemmin jaksoissa 10.1.3 ja 10.1.4.

Ehdotettavassa säätelyssä on otettu huomioon perustuslain ja tietosuoja-asetuksen henkilötietojen suojalle asettamat edellytykset. Vertailutietotarkastus on yksi verotusmenettelylain 14 §:n mukaisen verotarkastuksen toteuttamismuodoista ja Verohallinnon oikeus saada tietoja pohjautuisi mainitun pykälän mukaiseen tietojen esittämisvelvollisuuteen verotarkastuksessa. Vertailutietotarkastuksen kohteena oleviin tietoihin sovellettaisiin verotusmenettelylain 22 §:n 4 momenttia, jonka mukaan mainitun lain 3 luvussa tarkoitettut tiedot on annettava Verohallinnolle salassapitosäännösten ja muiden tietojen saantia koskevien rajoitusten estämättä.

Vertailutietotarkastuksella pyydettyjen tietojen käyttötarkoitus olisi verovalvonta, joka on Verohallinnon lakisääteinen tehtävä. Verovalvonta pitäisi sisällään kaikki ne toimet, joilla Verohallinto valvoo, että verovelvolliset ovat täyttäneet oikein ja ajallaan verotusta koskevat ilmoitus- ja muut velvollisuutensa. Vertailutietotarkastusta koskevassa säätelyssä ei voida tyhjentävästi luetella niitä tahoja, joihin Verohallinto voisi kohdistaa vertailutietotarkastuksen. Tavallisesti vertailutietotarkastuksen kohteena on rahalaitos tai muu maksujen välittäjä, mutta

vertailutietotarkastus voi olla välttämätöntä kohdistaa myös muihin tahoihin verovalvonnassa merkityksellisten tosiseikkojen selvittämiseksi. Tämän johdosta säännöksessä ei voida rajoittaa vertailutietotarkastuksen kohdejoukkoa pelkästään rahalaitoksiin tai muihin maksujen välittäjiin. Vertailutietotarkastuksella pyydettyjä tietoja ei myöskään ole mahdollista rajata vain tilitapahtumien tai maksutietojen kaltaisiin taloudellisiin tapahtumiin, koska vertailutietotarkastuksella voi olla välttämätöntä pyytää myös tietoja muista verovalvonnassa merkityksellisistä tosiseikoista.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan henkilötietojen suojan rajoitusten pitää olla hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia. Henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten tulee olla lisäksi tarkkarajaisia ja tietojen käsittely on rajattava välttämättömään. Ehdotetussa vertailutietotarkastusta koskevassa säännöksessä henkilötietojen käsittelyn oikeasuhtaisuutta ja rajoittumista välttämättömään on pyritty varmistamaan sääntelemällä tarkkarajaisesti vertailutietotarkastuksen pyyntöä koskevista edellytyksistä. Ehdotetussa verotusmenettelylain 21 §:n 2 momentissa säädettäisiin näistä edellytyksistä. Säännöksen mukaan tietopyynnön olisi oltava perusteltu ja tarkasti kohdennettu verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin. Tietopyyntö olisi lisäksi 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. Verohallinnon olisi siten ennen pyynnön tekemistä rajattava pyynnön laajuus säännöksen edellyttämällä tavalla siten, että se kohdistuu vain verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin. Tällä pyrittäisiin varmistamaan, että tietopyynnot ovat tarkkarajaisia ja oikeasuhtaisia tavoiteltuun päämäärään nähden. Tarkasti rajattu pyyntö pienentäisi myös käsiteltävien henkilötietojen määrää ja siten alentaisi rekisteröidyille tietojen käsittelystä aiheutuvia riskejä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 21/2025 vp kiinnittänyt huomiota pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään kohdistuvien tietopyyntöjen ennakkokontrolliin. Perustuslakivaliokunnan mukaan pelkkä pyynnön yksilöinti kontrolloi tietopyyntöjä melko muodollisesti, eivätkä yksilöintitiedot sisällä tietoa siitä, miten tiedonsaantioikeuden käyttöä suhteessa välttämättömyyседellytykseen on arvioitu tietoja pyytävässä viranomaisessa. Perustuslakivaliokunnan mukaan olisi perusteltua, että välttämättömyysarviointi kirjattaisiin vähintään viranomaisen omaan tietojärjestelmään ennakkokontrollin varmistamiseksi sekä sen todentamiseksi, että tietopyynnön tekijä on arvioinut tietopyynnön laajuutta oikein. Nyt käsillä olevien vertailutietotarkastusten kohdalla tämä edellytys toteutuisi, koska pyynnot olisivat kohdennettuja vain verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin ja koska välttämättömyys ilmenisi tietopyynnön perusteluista ja peruste dokumentoitaisiin myös vertailutietotarkastuksesta laaditulle verotarkastuskertomukselle.

Ehdotetun sääntelyn mukaisesti vertailutietotarkastus on kohdennettava siten, että käsiteltävänä ovat sellaiset välttämättömät tiedot, joiden perusteella voidaan valvoa verotukseen liittyvä riskiä. Välttämättömillä tiedoilla tarkoitetaan sellaisia tietoja esimerkiksi yksittäisistä tilitapahtumista, jotka todentavat verotuksessa merkityksellisen taloudellisen tapahtuman. Lakiin ehdotetuilla vaatimuksilla tietojen välttämättömyydestä ja kohdentamisessa käytettävillä rajauksilla varmistetaan se, että vertailutietotarkastuksessa esitetyt tietopyynnot eivät kohdistu sellaisiin henkilön yksityiselämää koskeviin tapahtumiin tai tietoihin, joita ei ole tarpeellista käsitellä verotuksessa kuten esimerkiksi tilitapahtumilla olevat tavanomaiset ruokaostokset.

Vertailutietotarkastus on verovalvonnan toimenpide, eikä sen tarkoituksena ole korvata muita ilmoitus- ja tiedonantovelvollisuutta koskevia säännöksiä. Vertailutietotarkastuksessa käsitellään pääasiassa taloudellisia tapahtumia kuvaavia tietoja, jotka pitäisi olla ilmoitettu veroilmoituksella. Sivulliselta saatavien tietojen perusteella Verohallinto voisi varmistaa, että verovelvollinen on antanut tiedot oikein vero- tai muulla ilmoituksella.

Vertailutietotarkastuksella käsitellään sellaisia sivullistietoja, joita ei ole mahdollista saada muutoin ja joiden perusteella voidaan valvoa verovelvoitteen hoitamista, mikä osaltaan korostaisi vertailutietotarkastusten suorittamisen välttämättömyyttä verovalvonnan kannalta.

Vertailutietoja koskevien pyyntöjen kohdentamisessa ja tietojen välttämättömyyden arvioinnissa verovalvonnan intressien huomioon ottaminen on keskeistä. Verovalvonnan luonteesta Verohallinnon lakisääteisenä tehtävänä seuraa, että Verohallinnolla olisi yksinomaan harkintavalta siitä, minkälaisella kohdentamisella se pyytää verovalvonnessa välttämättömät tiedot, vaikka tietyiltä osin tiedonantovelvollisen kanssa voisi olla tarpeen käydä keskustelua tietopyynnön ja sen toteuttamisen yksityiskohdista. Ehdotetussa menettelyssä Verohallinnon on kuitenkin perusteltava tietopyyntö, jolloin tiedonantovelvollinen saa tiedon siitä, millä perusteella Verohallinto on katsonut pyydettyt tiedot välttämättömiksi verovalvonnan kannalta. Tietopyynnön perusteluissa tiedonantovelvollinen voi myös saada sellaista Verohallinnon verovalvontaan liittyvää salassa pidettävää tietoa esimerkiksi veroriskeistä ja verovalvonnan kohdentamisesta, josta se olisi vaitiolovelvollinen. Verohallinnon tehdessä tietopyynnön, se vastaisi tietopyynnön välttämättömyyden arvioinnista, tietopyynnön rajauksesta ja muista tietosuojasääntelyn mukaisista tiedonkäsittelyn vaatimuksista. Tiedonantovelvollisen on mahdollista saada vertailutietotarkastuksella esitettyyn tietopyyntöön valituskelpoinen päätös, johon on mahdollista hakea muutosta.

10.1.2 Henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet tietosuojasetuksessa

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetään henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista. Esityksen kannalta merkityksellisiä ovat etenkin artiklan 1 kohdan b alakohdan käyttötarkoitussidonnaisuutta koskeva periaate, c alakohdan tietojen minimointia koskeva periaate, d alakohdan tietojen täsmällisyyttä koskeva periaate sekä e alakohdan tietojen säilytyksen rajoittamista koskeva periaate.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Jos tietoja käsitellään muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen, tietojen toissijaisen käytön on täytettävä tietosuoja-asetuksessa asetetut edellytykset. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetään tietojen käsittelystä alkuperäisten käyttötarkoitusten kanssa yhteensopiviin käyttötarkoituksiin. Mainitun kohdan mukaan tietojen käsittely alkuperäisten käyttötarkoitusten kanssa yhteensopiviin käyttötarkoituksiin voi perustua jäsenvaltion kansalliseen lainsäädäntöön. Kansallisen lainsäädännön tulisi muodostaa välttämättömän ja oikeasuhtaisen toimenpiteen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tällaiseksi tavoitteeksi on säädetty muut 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.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan tietojen minimointia koskevan periaatteen mukaan tietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Mainitun artiklan 1 kohdan d alakohdassa puolestaan säädetään tietojen täsmällisyyden vaatimuksesta. Tietojen on oltava täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä. Lisäksi on toteutettava kaikki mahdolliset kohtuulliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että käsittelyn tarkoituksiin nähden virheelliset henkilötiedot poistetaan tai oikaistaan viipymättä. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan säilytyksen rajoittamista koskevan periaatteen mukaan tietoja on säilytettävä muodossa, josta

rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten.

Edellä todetun mukaisesti ehdotetussa verotusmenettelylain 21 §:n 2 momentissa säädettäisiin vertailutietoja koskevan pyynnön edellytyksistä ja rajoitettaisiin pyynnön laajuutta. Säännöksellä toteutettaisiin tietosuoja-asetuksen tietojen minimoinnin periaatetta. Edellä kuvatulla tavalla säännös asettaisi sellaiset rajat Verohallinnon vertailutietoja koskeville pyynnöille, että ne olisivat oikeasuhtaisia ja välttämättömiä myös tietojen minimoinnin periaatteen näkökulmasta.

Ehdotetun säännöksen perusteella tehdyt tietopyynnot olisivat myös EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössään (C-439/19 Latvijas Republikas Saeima, kohta 98) esiin tuoman suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Ehdotettu sääntely täyttäisi myös EU-tuomioistuimen asiassa C-175/20 (Valsts ierēmumu dienests) annettussa ratkaisussa kansalliselle säännöksille asetetut edellytykset. Mainitussa ratkaisussa EU-tuomioistuin totesi, että 5 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ilmaistun oikeasuhtaisuutta 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 (asia C-175/20, kohta 83). Samassa ratkaisussa EU-tuomioistuin katsoi myös, että tilanteessa, jossa kyseessä olevien henkilötietojen luovuttaminen ei perustu suoraan sen perustana olevaan lain säännökseen vaan toimivaltaisen viranomaisen pyyntöön, on tarpeen, että pyynnössä täsmennetään, mitkä ovat tämän tietojen keräämisen erityiset tarkoitukset yleistä etua koskevaan tehtävään tai julkisen vallan käyttöön nähden, jotta pyynnön vastaanottaja voi varmistua siitä, että kyseessä olevien henkilötietojen siirtäminen on lainmukaista, ja jotta kansalliset tuomioistuimet voivat tarkistaa kyseisten käsittelyjen laillisuuden (asia C-175/20, kohta 71). Nyt ehdotettu sääntely vertailutietoja koskevan pyynnön perustelemisesta on myös tältä osin edellä kuvatun EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukainen.

Vaikka Verohallinnon on rajattava tietopyyntö tarkasti vain verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin, ei voida täysin välttyä siltä, että tietoaineisto voi sisältää myös sellaisia henkilötietoja, joita ei lopulta käytetä verotusta koskevassa päätöksessä sekä sellaisia tietoja, jotka eivät liity verotuksessa merkityksellisiin tosiseikkoihin tai taloudellisiin tapahtumiin. Verovelvollinen on voinut esimerkiksi ilmoittaa asianmukaisesti veroilmoituksellaan tulon, joka käy ilmi vertailutiedoista. Verovalvonnan näkökulmasta tällainenkin tieto on välttämätöntä, sillä verovalvontaan sisältyy myös sen todentaminen, että verovelvollinen on ilmoittanut tulonsa oikean suuruisena ja siten hoitanut velvoitteensa asianmukaisesti. Tällöin vertailutieto ei johda verotustoimenpiteeseen. Vertailutietoaineistossa voi olla myös sellaisia tietoja, joista käy ilmi esimerkiksi maksutapahtuman toinen osapuoli, joka ei ole varsinaisen valvonnan kohteena. Ehdotettu välttämättömyysperuste tarkoittaisi tällaisessa tilanteissa, että Verohallinnon esittämässä tietopyynnössä edellytetään peittämään esimerkiksi ostajaa koskevat tiedot silloin, kun valvonnan kohteena on esimerkiksi internetissä toimiva kauppias. Kuitenkin, jos kysymys on esimerkiksi tulon maksajasta tai välittäjästä, voi myös tämän toisen osapuolen toiminnasta saatava tieto olla välttämätöntä verovalvonnan kannalta. Tällaiset toimijat ovat tosin useimmiten muita kuin luonnollisia henkilöitä, jolloin henkilötietojen suojaa koskevat kysymykset eivät lähtökohtaisesti ole merkityksellisiä.

Ehdotetun verotusmenettelylain 21 §:n 4 momentin 4 kohdan mukaan Verohallinnon olisi hävitettävä tiedot heti, kun ne todetaan verotuksessa tarpeettomiksi. Tiedot, joita ei ole käytetty verotustoimenpiteissä, olisi kuitenkin aina hävitettävä viimeistään kahden vuoden kuluttua siitä, kun tiedot on annettu Verohallinnolle. Säännöksellä toteutetaan tietosuoja-asetuksen tietojen täsmällisyyden ja tietojen säilytyksen rajoittamisen periaatteita. Säännös soveltuisi myös silloin, kun edellä kuvatulla tavalla havaitaan, että vertailutietoaineistossa on sellaisia tietoja, jotka eivät ole välttämättömiä verovalvonnan näkökulmasta. Tällöin nämä tiedot hävitettäisiin välittömästi. Verohallinto esimerkiksi hävitettäisi tiedot heti, jos tiedonantovelvollinen olisi erehdyksessä antanut sellaisia tietoja, joita Verohallinnon pyyntö ei ole koskenut.

Arvioitaessa käsiteltävien tietojen asiayhteyttä erityisesti rekisteröityjen ja rekisterinpitäjän suhteen kannalta tulee ottaa huomioon, että Verohallinnolla on toimivalta valvoa verovelvoitteiden hoitamista myös sivullisilta saatavien tietojen perusteella ja tällä tavalla puuttua lakisääteisen tehtävän suorittamiseksi rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin. Vertailutietotarkastus ei kohdennu erityisiin henkilötietoryhmiin, mutta tiedoista voi välillisesti ilmetä myös näitä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja. Tämä käsittely on kuvattu jäljempänä erikseen. Tietojen käsittelyllä on vaikutuksia rekisteröidylle. Vertailutietotarkastuksella saatujen tietojen perusteella Verohallinto voi tehdä arvion siitä, onko tarkastuksen kohteena olevissa tilanteissa huolehdittu verotusta koskevista velvoitteista tai laiminlyöty näitä velvoitteita. Verohallinto voi ryhtyä laiminlyönnin johdosta erilaisiin toimivallassaan oleviin toimenpiteisiin.

Vertailutietotarkastuksessa ei olisi kysymys käyttötarkoitussidonnaisuuden vastaisesta henkilötietojen käsittelystä yhteensopimattomalla tavalla niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen nähden. Vertailutietotarkastusta koskevassa pykälässä olisi kysymys tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettusta kansallisesta säännöksestä, jolla mahdollistetaan tietojen käsittely alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivaan tarkoitukseen. Vertailutietotarkastus olisi välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettua tavoitteen, jäsenvaltion tärkeän taloudellisen ja rahoituksellisen edun, turvaamiseksi. Mainituissa säännöksessä mainitaan verotukseen liittyvät asiat yhtenä esimerkkinä jäsenvaltion tärkeästä taloudellisesta ja rahoituksellisesta edusta.

10.1.3 Erityisiin henkilöryhmiin kuuluvien tietojen ja arkaluonteisten tietojen käsittely

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4–5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyvä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä

muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdantokappaleessa 51 painotetaan, että asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että pankkisalaisuus ei ole yksityiselämän ydinalueeseen kuuluva seikka (PeVL 14/2002 vp, s. 4/II, PeVL 7/2000 vp, s. 4/I). Valiokunta on sittemmin arvioinut uudelleen yksityiselämän suojan ydinalueen merkitystä. Valiokunnan aiemmassa käytännössä esimerkiksi luottamuksellisen viestin tunnistamistietojen katsottiin jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (ks. esim. PeVL 33/2013 vp, s. 3/I, PeVL 6/2012 vp, s. 3—4, PeVL 29/2008 vp, s. 2/II ja PeVL 3/2008 vp, s. 2/I). Valiokunta on tarkistanut tätä käytäntöään, koska sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp, s. 6/II, ks. myös PeVL 36/2018 vp, s. 22).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että mitä suurimmassa määrin yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyä käteisen rahan käytöstä pankkitilin välityksellä tapahtuvaan maksuliikenteeseen, sitä yksityiskohtaisemman kuvan henkilön yksityiselämästä voi muodostaa pankkitilin tilitapahtumista. Tilitapahtumista voi ilmetä suoraan jopa arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä tai terveydenhuoltopalvelujen käytöstä. Valiokunnan mielestä luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat tämän johdosta yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin (PeVL 48/2018 vp). Vaikka tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta kansallisessa lainsäädännössä tulee tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan valitun erityisten henkilötietoryhmien käsitteen vuoksi välttää arkaluonteisten tietojen käsitteen käyttämistä sääntelyn selvyuden vuoksi (ks. myös PeVL 14/2018 vp), pitää perustuslakivaliokunta edelleen perusteltuna kuvata valtiosääntöisesti tiettyjä henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteisiksi (PeVL 15/2018 vp). Myös tietosuoja-asetuksen johdantokappaleessa 51 painotetaan erityisten henkilötietoryhmien erityistä arkaluonteisuutta. Näillä tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin vain tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä (ks. tältä osin myös esim. PeVL 17/2018 vp). Myös tietosuoja-asetuksen mukaan sen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta (PeVL 14/2018 vp, s. 6).

Vertailutietotarkastus kohdistuisi usein tilitapahtumatietoihin, jotka perustuslakivaliokunta on tuoreessa käytännössään rinnastanut valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisiin tietoihin. Vertailutietotarkastusta koskevan sääntelyn on siten täytettävä arkaluonteisten tietojen käsittelylle asetetut edellytykset. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään.

Edellä jaksossa 10.1.1 on käsitelty ehdotetun vertailutietotarkastusta koskevan verotusmenettelylain 21 §:n tarkkarajaisuutta, oikeasuhtaisuutta ja kohdistumista vain verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin yleisesti henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn näkökulmasta. Ehdotetulla säännöksellä varmistetaan se, että rekisteröidyn oikeuksiin ei puututa enempää kuin on välttämätöntä yleistä etua koskevan tavoitteen eli verovalvonnan suorittamiseksi. Ehdotetun säännöksen mukaan tietopyyntö on rajattava siten, että se kohdistetaan tiettyyn verotuksessa merkitykselliseen tosiseikkaan, taloudelliseen tapahtumaan tai taloudelliseen toimijaan. Tällä pyritään varmistamaan jo ennakolta siitä, että tiedot eivät sisältäisi sellaisia tietoja, joista olisi mahdollista muodostaa kokonaiskuva henkilön yksityiselämästä. Vertailutietotarkastuksessa käsitellään tilitapahtumatietoja paljon suppeammin ja kohdennetummin kuin esimerkiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmässä, koska Verohallinnon olisi aina kohdennettava käsittely vain välttämättömiin yksittäisiin tapahtumiin. Lisäksi on huomioitava, että vertailutietotarkastus ei ole tarkoituksenmukainen keino yksittäiseen luonnolliseen henkilöön kohdistuvassa verovalvonnassa, koska sillä lähtökohtaisesti valvotaan suuremman ennalta määrittellemättömän verovelvollisjoukon verovelvoitteiden hoitamista. Verohallinto voi sen sijaan kohdistaa yksittäiseen verovelvolliseen verotusmenettelylain 14 §:ssä tarkoitettun tavallisen verotarkastuksen, jonka yhteydessä on mahdollista esimerkiksi pyytää pankeilta tietoja tilitapahtumista verotusmenettelylain 18 a ja 19 §:n nojalla.

Tietosuoja-asetus sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä koskevat säännökset, jossa asetetaan aiempaa tiukemmat vaatimukset näiden tietojen käsittelylle, mukaan lukien henkilötietojen suojaamista koskevat vaatimukset. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen käsittelystä. Artiklan 1 kohdan mukaan sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys, sekä geneettisten tai biometristen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveystietojen käsittelyä taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevien tietojen käsittely, on kiellettyä. Artiklan 2 kohdassa säädetään poikkeuksesta 1 kohdan kieltoon.

Tämän esityksen mukainen oikeus erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelystä vertailutietotarkastuksessa perustuu kyseisen artiklan 2 kohdan g alakohtaan sisältyvään sääntelyliikkumavaraan. Artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan 1 kohtaa ei sovelleta, jos käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhtainen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Toisin sanoen yleistä etua koskevasta syystä käsittely ei ole mahdollista suoraan asetuksen perusteella, vaan se edellyttää lisäksi tarkentavaa sääntelyä tai muuta menettelyä.

Tietosuojalain 6 §:n 1 momentissa säädetään poikkeus tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan soveltamiseen. Mainitun momentin 2 kohdan mukaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa puolestaan säädetään suojatoimista, jotka rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän on toteutettava rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi.

Verotuksessa ja vertailutietotarkastuksessa ei ole lähtökohtaisesti tarpeellista käsitellä tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Jos vertailutietotarkastus kohdistuu tietoihin, jotka kuvaavat luonnollisen henkilön taloudellisia tapahtumia, tiedot voivat joissain tilanteissa kuitenkin sisältää myös erityisiin henkilötietojen

ryhmiin kuuluvia tietoja. Nämä tiedot olisivat kuitenkin vertailutietotarkastuksella sattumanvaraisia, eikä näitä tietoja tallennettaisi Verohallinnossa siten, että esimerkiksi tiedonhaun kohdistaminen olisi mahdollista jonkin erityiseen henkilötietoryhmään kuuluvan seikan selvittämiseksi. Näissä tilanteissa tietoja käsitellään huolellisesti. Vertailutietotarkastuksen tavoitteena ei ole erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen kerääminen tai kokonaiskuvan muodostaminen henkilön yksityiselämästä, eikä vertailutietotarkastusta koskaan toteuteta siinä tarkoituksessa, että kerättäisiin nimenomaisesti erityisiin henkilötietojen ryhmiin kuuluvia tietoja. Verohallinnolle voi kuitenkin olla verovalvonnassa välttämätöntä käsitellä myös tällaisia tietoja esimerkiksi silloin, kun verovalvonnan kohteena ovat terveydenhuollon toimijat tai silloin, kun verovalvonnassa arvioidaan luonnollisen henkilön maksuliikennettä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että Verohallinto voisi käsitellä yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, jos tällaisia tietoja ilmenee välillisesti vertailutietotarkastuksella saadusta aineistosta ja tietojen käsittely on välttämätöntä verovalvonnassa. Vertailutietotarkastuksen tietopyyntöä ei kuitenkaan saisi kohdistaa erityisiä henkilötietoryhmiä koskeviin tietoihin. Erityisiä henkilötietoryhmiä koskevassa ehdotuksessa käytettäisiin tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan sallimaa kansallista liikkumavaraa.

Yleiseen tietosuojasääntelyyn perustuvina suojatoimina Verohallintoa rekisterinpitäjänä velvoittavat muun ohessa yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan mukaisten käsittelyn periaatteiden toteuttaminen sekä 24, 25 ja 32 artiklojen tarkoittamat toimet. Lisäksi Verohallinnon on täytettävä kansallisen lainsäädännön mukaiset tietosuojavaatimukset. Laajan tietoaaineiston ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn tietosuojaoikeudellisista vaatimuksista johtuen Verohallinnolle säädettäisiin kuitenkin nimenomainen velvollisuus toteuttaa vertailutietotarkastuksissa erityisiä suojatoimenpiteitä henkilötietojen turvaamiseksi.

Näistä suojatoimista säädettäisiin verotusmenettelylain 21 §:n 4 momentissa. Suojatoimet liittyisivät tietoturvaan, tietosuojaan, luottamuksellisuuteen, tietojen hävittämiseen sekä tietoja käsittelevää virkamiestä koskeviin edellytyksiin. Menettelyt takaisivat sen, että tietoja käsitellään vain nimettyjen virkailijoiden toimesta turvallisessa tietojenkäsittely-ympäristössä. Ehdotetut suojatoimet turvaisivat luonnollisten henkilöiden henkilötietojen asianmukaista käsittelyä.

Ehdotettua säännöstä voidaan pitää oikeasuhtaisena erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn osalta, kun otetaan huomioon vertailutietotarkastuksen kohdistuminen vain verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin, vertailutietoja koskevalle pyynnölle ehdotetut rajaukset ja muut pyynnölle asetettavat edellytykset sekä tietosuojasetuksen ja tietosuojalain velvoittavat suojatoimet yhdessä säännöksessä ehdotettujen Verohallintoa velvoittavien erityisten suojatoimien kanssa. Säännös täyttäisi myös tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdasta kansallisen liikkumavaran käyttämiselle johtuvat edellytykset.

10.1.4 Rekisteröidyn oikeuksien rajoittaminen

Yleisen tietosuojasetuksen 23 artiklan mukaan rekisterinpitäjään tai henkilötietojen käsittelijään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan lainsäädäntötoimenpiteellä rajoittaa 15 artiklassa säädettyä rekisteröidyn oikeutta tutustua tietoihin, joita hänestä on kerätty, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide artiklan 1 kohdassa mainittujen seikkojen varmistamiseksi. Artiklan 1 kohdassa on mainittu muun ohessa

muut 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.

Mainitun artiklan 2 kohdassa on säädetty niistä seikoista, joista artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen lainsäädäntötoimenpiteiden olisi sisällettävä tarpeen mukaan erityisiä säännöksiä. Erityisiä säännöksiä tulisi olla käsittelytarkoituksesta tai käsittelyn ryhmistä, henkilötietoryhmistä, käyttöön otettujen rajoitusten soveltamisalasta, suojatoimista, joilla estetään väärinkäyttö tai lainvastainen pääsy tietoihin tai niiden siirtäminen, rekisterinpitäjän tai rekisterinpitäjien ryhmien määrittämisestä, tietojen säilytysajoista ja sovellettavista suojatoimista ottaen huomioon käsittelyn tai käsittelyryhmien luonne, laajuus ja tarkoitukset, rekisteröidyn oikeuksista ja vapauksiin kohdistuvia riskeistä ja rekisteröityjen oikeudesta saada tietoa rajoituksesta, paitsi jos tämä voisi vaarantaa rajoituksen tarkoituksen.

Tietosuojalain 34 §:ssä on käytetty asetukseen sisältyvää kansallista liikkumavaraa ja kyseisen säännöksen mukaisesti rekisteröidyllä ei ole tietosuoja-asetuksen 15 artiklassa tarkoitettua oikeutta tutustua hänestä kerättyihin tietoihin muun ohessa, jos henkilötietoja käytetään valvonta- ja tarkastustehtävissä ja tiedon antamatta jättäminen on välttämätöntä Suomen tai Euroopan unionin tärkeän taloudellisen tai rahoituksellisen edun turvaamiseksi.

Rekisteröidyllä olisi lähtökohtaisesti oikeus saada tietoja henkilötietojen käsittelystä. Verohallinto voisi kuitenkin rajoittaa käsittelystä kertomista siltä osin kuin tietojen antaminen vaarantaa verotusta koskevan valvontatoimenpiteen. Tietojen antamisen rajoittamisessa sovellettaisiin harkinnan varaisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n 2 momentissa säädettyä oikeutta kieltäytyä tietojen antamisesta asianosaiselle, jos tietojen antaminen vaarantaa erittäin tärkeän yleisen edun, kuten verovalvonnan tarkoituksen, sekä yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan ja kansallisen tietosuojalain 34 §:n 1 momentin 3 kohtaa, jonka mukaisesti rekisteröidyllä ei ole tietosuoja-asetuksen 15 artiklassa tarkoitettua oikeutta tutustua hänestä kerättyihin tietoihin, jos henkilötietoja käytetään valvonta- ja tarkastustehtävissä ja tiedon antamatta jättäminen on välttämätöntä Suomen tai Euroopan unionin tärkeän taloudellisen tai rahoituksellisen edun turvaamiseksi. Luonnollinen henkilö voisi kuitenkin saada tiedon henkilötietojen käsittelystä sen jälkeen, kun tietojen antaminen ei enää vaaranna verovalvontaa.

Rekisteröidyn tarkastusoikeuden rajoittaminen kaventaa yksilön perusoikeuksia. Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mukaisesti lailla säädetyn rajoituksen on oltava oikeasuhtainen ja siinä on noudatettava keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia. Tarkastusoikeuden rajoittamista voidaan pitää perusteltuna ja oikeasuhtaisena, koska vertailutietotarkastusta koskevat tietopyynnöt liittyisivät tehtäviin, jotka on listattu tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa. Tarkastusoikeus vertailutietoihin voisi siten merkittävästi vaarantaa esimerkiksi kesken olevan Verohallinnon valvontatehtävän. Tiedonhankinnan ennenaikainen paljastuminen tiedonkohteelle itselleen voisi vaarantaa kokonaan Verohallinnon valvontatoimenpiteen, jota varten vertailutietoja olisi pyydetty. Vaitiolo- ja vaitiolovelvollisuus sitoisi myös tiedonantovelvollista. Vertailutietotarkastuksessa käsiteltävien tietojen tarkastusoikeudesta ei olisi tarpeen säätää erikseen, koska tietosuojalain 34 § soveltuisi myös vertailutietotarkastuksiin.

Tarkastusoikeuden rajoituksesta huolimatta 15 artiklan mukaiset tiedot tulisi kuitenkin antaa tietosuojalain 34 §:n mukaisesti tietosuojavaaluttetulle rekisteröidyn pyynnöstä. Tietosuojavaaluttetulla olisi siten mahdollisuus arvioida henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta. Ottaen huomioon tarkastusoikeudesta aiheutuvat riskit Verohallinnolle valvontatehtävissä sekä rekisteröidyn mahdollisuutta hyödyntää välillistä tarkastusoikeutta, tällaista verovalvontatoimien aikaista väliaikaista rekisteröidyn oikeuksien rajoitusta voidaan

pitää perusteltuna ja perustuslain mukaisena tietosuoja-asetuksen 23 artiklan ja tietosuojalain 34 §:n 1 momentin perusteella.

10.2 Yhteenvetoa

Ehdotettavassa sääntelyssä on otettu huomioon tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain asettamat vaatimukset, kuten edellä on esitetty. Tietojen käsittely on rajattu perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännön edellyttämällä tavalla täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Ehdotetun verotusmenettelylain 21 §:n mukaan Verohallinnon pitäisi rajata vertailutietoja koskeva pyyntö tarkasti vain verovalvonnassa välttämättömiin tietoihin, mikä siten rajoittaisi myös käsiteltävien henkilötietojen määrää. Vertailutietotarkastusta koskeva säännös olisi oikeasuhtainen vertailutietotarkastuksen tarkoitukseen eli verovalvonnan suorittamiseen nähden. Ehdotettu sääntely toteuttaisi myös tietosuoja-asetuksen henkilötietojen käsittelyä koskevia periaatteita kuten esimerkiksi käyttötarkoitussidonnaisuuden ja tietojen minimoinnin periaatteita. Kun ehdotettu sääntely täyttää tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain asettamat vaatimukset, ehdotetun sääntelyn on katsottava täyttävän myös perustuslain 10 §:n henkilötietojen suojalle asettamat vaatimukset.

Edellä esitetyillä perusteilla ehdotettu säännös voitaisiin hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin asian merkityksellisyyden vuoksi suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiassa lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 21 §, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1411/2010, seuraavasti:

21 §

Vertailutietotarkastus

Verotarkastus voidaan toimittaa myös yksinomaan siinä tarkoituksessa, että kerätään tai vaaditaan luovuttamaan tietoja, joita voidaan käyttää muun verovelvollisen verotuksessa (*vertailutietotarkastus*).

Verohallinto voi esittää sivulliselle vaatimuksen tietojen luovuttamisesta siten, että vaatimuksessa ei yksilöidä kaikkia niitä henkilöitä, kuolinpesiä, yhteisuuksia, 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. Vertailutietotarkastus voidaan toimittaa myös toistuvasti kohdennettuna samaan tiedonantovelvolliseen. Verohallinto ei saa luovuttaa vertailutietotarkastuksella saatua aineistoa sellaisenaan edelleen.

Verohallinto saa käsitellä vertailutietotarkastuksessa luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä, jos tällaisia tietoja välillisesti ilmenee 2 momentin nojalla pyydytyistä tiedoista ja tietojen käsittely on välttämätöntä verovalvonnassa.

Edellytyksenä 2 ja 3 momentin mukaiselle tietojen käsittelylle on, että on toteutettu rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet sekä seuraavat suojatoimet:

1) vertailutietotarkastuksella saatuja tietoaineistoja käsittelee vain sellainen Verohallinnon virkamies, joka on erityisesti nimetty ja saanut luvan tällaisten tehtävien suorittamiseen;

2) 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;

3) Verohallinto huolehtii teknisten ja organisaatioon liittyvien toimenpiteiden avulla, että tietoturva toteutuu vertailutietojen käsittelyssä teknisesti korkeatasoisesti;

4) 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.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 9.10.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Valtiovarainministeri Riikka Purra

Laki

verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 21 §, sellaisena kuin se on osaksi
laissa 1411/2010, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

21 §

21 §

Vertailutietotarkastus

Vertailutietotarkastus

Verotarkastus voidaan toimittaa myös yksinomaan siinä tarkoituksessa, että kerätään tietoja, joita voidaan käyttää muun verovelvollisen verotuksessa (*vertailutietotarkastus*).

Verotarkastus voidaan toimittaa myös yksinomaan siinä tarkoituksessa, että kerätään tai vaaditaan luovuttamaan tietoja, joita voidaan käyttää muun verovelvollisen verotuksessa (*vertailutietotarkastus*).

Verohallinto voi esittää sivulliselle vaatimuksen tietojen luovuttamisesta siten, että vaatimuksessa ei yksilöidä kaikkia niitä henkilöitä, kuolinpesiä, yhteisuuksia, 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. Vertailutietotarkastus voidaan toimittaa myös toistuvasti kohdennettuna samaan tiedonantovelvolliseen. Verohallinto ei saa luovuttaa vertailutietotarkastuksella saatua aineistoa sellaisenaan edelleen.

Verohallinto saa käsitellä vertailutietotarkastuksessa luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY

kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus) 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä, jos tällaisia tietoja välillisesti ilmenee 2 momentin nojalla pyydyistä tiedoista ja tietojen käsittely on välttämätöntä verovalvonnassa.

Edellytyksenä 2 ja 3 momentin mukaiselle tietojen käsittelylle on, että on toteutettu rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet sekä seuraavat suojatoimet:

1) vertailutietotarkastuksella saatuja tietoaineistoja käsittelee vain sellainen Verohallinnon virkamies, joka on erityisesti nimetty ja saanut luvan tällaisten tehtävien suorittamiseen;

2) 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;

3) Verohallinto huolehtii teknisten ja organisaatioon liittyvien toimenpiteiden avulla, että tietoturva toteutuu vertailutietojen käsittelyssä teknisesti korkeatasoisesti;

4) 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.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
