Valiokunnan lausunto PeVL 48/2025 vp– HE 141/2025 vp

Perustuslakivaliokunta

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

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n muuttamisesta (HE 141/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Pertti Nieminen, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Jaakko Salmenhaara, valtiovarainministeriö
- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- tietosuojavaltuutettu Anu Talus, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Sakari Melander
- dosentti Matti Urpilainen
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi verotusmenettelystä annettua lakia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

Esitykseen sisältyy lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi verotusmenettelylain 21 §:ssä säädettyä vertailutietotarkastusta koskevaa säännöstä siten, että se mahdollistaa verovalvonnan kannalta riittävässä laajuudessa sivulliselle osoitetut tietopyynnöt, joissa ei yksilöidä vertailutietotarkastuksessa käsiteltäviä henkilöitä, kuolinpesiä, yhteisetuuksia, yhtymiä tai yhteisöjä. Verotusmenettelystä annetun lain 21 §:ää ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Lisäksi ehdotetaan selvyyden vuoksi säädettäväksi, että vertailutietotarkastus voidaan toimittaa myös toistuvasti kohdennettuna samaan tiedonantovelvolliseen ja että Verohallinto ei saa luovuttaa vertailutietotarkastuksella kertynyttä tietoa sellaisenaan edelleen.

(2) Verohallinto saa ehdotuksen mukaan käsitellä yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä, jos tällaisia tietoja ilmenee välillisesti vertailutietotarkastuksella saadusta aineistosta. Vertailutietotarkastuksella tietopyyntöä ei kuitenkaan saa kohdistaa erityisiä henkilötietoryhmiä koskeviin tietoihin.

(3) Verohallinnolle ehdotetaan säädettäväksi nimenomainen velvollisuus toteuttaa vertailutietotarkastuksissa erityisiä suojatoimia henkilötietojen turvaamiseksi. Tällaiset suojatoimet liittyvät tietoturvaan, tietosuojaan, luottamuksellisuuteen, tietojen hävittämiseen sekä tietoja käsittelevää virkamiestä koskeviin edellytyksiin.

(4) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 22) mukaan ehdotetulla säännösmuutoksella ajantasaistettaisiin vertailutietotarkastusta koskeva sääntely vastaamaan yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain henkilötietojen käsittelylle asettamia vaatimuksia. Tämä mahdollistaisi Verohallinnon tiedonsaannin vertailutietotarkastuksissa siten, että Verohallinnolla olisi riittävä tietopohja verotuksen toimittamisessa ja verovalvonnassa. Riittävällä tietopohjalla varmistettaisiin verotulojen lisäksi myös verotuksen yhdenmukaisuus ja verovelvollisten tasapuolinen kohtelu. Vertailutietotarkastuksilla olisi mahdollista paikata vuosittain merkittävä verovaje, jonka suuruudeksi arvioidaan vuositasolla noin 100 miljoonaa euroa.

(5) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5).

(6) Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja

vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5).

(7) Perustuslakivaliokunta on arvioinut esimerkiksi viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja keitä 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 tarkoitetut 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. 5—6).

(8) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausuntokäytännössään katsonut, että pankkisalaisuus ei ole yksityiselämän suojan ydinalueeseen kuuluva seikka (PeVL 14/2002 vp, s. 4/II, PeVL 7/2000 vp, s. 4/I). Sittemmin valiokunta on arvioinut uudelleen yksityiselämän suojan ydinalueen merkitystä. Valiokunnan mukaan mitä suuremmassa määrin yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyy 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 mukaan luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat tämän johdosta yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin (esim. PeVL 21/2025 vp, 5 kappale ja PeVL 48/2018 vp, s. 4).

(9) Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään ja että sääntelyn on oltava EU:n tietosuojalainsäädännön mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40). 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).

(10) Perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin on lisäksi aina säädettävä riittävän tarkkarajaisella ja soveltamisalaltaan täsmällisellä lailla (PeVL 30/2010 vp, s. 6/II).

Välttämättömyyskriteeri ja sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

(11) Muutettavaksi ehdotetun verotusmenettelylain 21 §:n 1 momentin mukaan verotarkastus voidaan toimittaa myös yksinomaan siinä tarkoituksessa, että kerätään tai vaaditaan luovuttamaan tietoja, joita voidaan käyttää muun verovelvollisen verotuksessa.

(12) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan säännös tarkoittaa, että Verohallinnolla olisi toimivalta toimittaa vertailutietotarkastus tekemänsä tietojen luovutusvaatimuksen perusteella. Ehdotusta ei voida pitää asianmukaisena perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta, koska siitä ei ilmene, mihin harkintaan Verohallinto perustaa toimivaltansa käytön. Säännöstä on perustuslaista johtuvista syistä tarkennettava siten, että siitä ilmenevät ne perusteet, joilla Verohallinto voi perustella vertailutietotarkastuksen tekemistä. Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

(13) Pykälän 2 momentin mukaan Verohallinto voi esittää sivulliselle vaatimuksen tietojen luovuttamisesta siten, että vaatimuksessa ei yksilöidä kaikkia niitä henkilöitä, kuolinpesiä, yhteisetuuksia, 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.

(14) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu sääntely on hyvin väljä eikä sisällä mitään kriteerejä, joiden perusteella tietojen välttämättömyyttä arvioidaan. Ehdotettu sääntely jättää ongelmallisen paljon yksinomaan Verohallinon harkinnan varaan, mitä tietoja se pitää tehtäviinsä kuuluvan verovalvonnan kannalta välttämättöminä. Esitys pitää sisällään yleisiä velvollisuuksia tietopyyntönä esitettävän vaatimuksen perusteista, muttei suoraa velvollisuutta tosiseikkojen kirjaamisesta tietopyyntöön, jolloin välttämättömyysarviointi ilmenisi myös jälkikäteen tehtävässä kontrollissa.

(15) Ehdotettu sääntely ei perustuslakivaliokunnan mielestä täytä perustuslakivaliokunnan käytännössä tiedonsaantioikeuden täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta asetettuja vaatimuksia. Ehdotettua sääntelyä on perustuslain 10 §:stä johtuvista syistä täsmennettävä siten, että siinä tarkemmin määritellään ne edellytykset, joiden perusteella voidaan arvioida, että pyydetyt tiedot ovat välttämättömiä verovalvonnan kannalta. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

(16) Sääntelyn täsmällisyyden osalta perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että esityksen perusteluissa (s. 32) tietojen välttämättömyyden katsotaan ilmentävän vertailutietotarkastuksen viimesijaisuutta. Perustelujen mukaan tietojen saamiseksi ei käytettäisi vertailutietotarkastusta, jos Verohallinnolla olisi käytettävissä jokin muu keino tietojen saamiseksi. Esityksen mukaan (s. 49) verohallinto voi kohdistaa yksittäiseen verovelvolliseen verotusmenettelylain 14 §:ssä tarkoitetun tavallisen verotarkastuksen, jonka yhteydessä on mahdollista esimerkiksi pyytää pankeilta tietoja tilitapahtumista verotusmenettelylain 18 a ja 19 §:n nojalla. Perustuslakivaliokunnan mukaan välttämättömyyden kytkemisestä viimesijaisuuteen esimerkiksi siten, että vertailuverotietotarkastuksen käyttö olisi mahdollista vain, jos

Verohallinto ei ole saanut välttämättömiä tietoja tavallisella, kohdennetulla verotarkastuksella tai kohdennetulla sivullisen tiedonantovelvollisuudella, tulisi säätää nimenomaisesti laissa. Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

(17) Pykälän 2 momentissa tarkoitettuna rajauksena tietopyynnössä voisi esityksen (s. 32) perustelujen mukaan olla esimerkiksi ilmaisu "salary", jolla pyritään rajat ylittävien maksujen selvittämiseen, tai tietyllä perusteella määritelty yksittäisen maksun vähimmäismäärä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vastaavasti rajaaminen voisi liittyä esimerkiksi tiettyihin lähisukulaisten välisiin tilisiirtoihin. Tällöin vertailutietotarkastus voisi kohdistua esimerkiksi kaikkiin tietyn finanssialan toimijan palveluja käyttäviin, jotka siirtävät rahaa lähisukulaiselleen. Ehdotetussa muodossaan sääntely vaikuttaa mahdollistavan myös massamuotoisen ja yksilöimättömän tietojen keräämisen. Perustuslakivaliokunnan mielestä siltä osin kuin näin on, ei ehdotettua sääntelyä voida pitää suhteessa perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan välttämättömänä ja oikeasuhtaisena. Valiokunnan mielestä oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallisena voidaan pitää myös ehdotettuun sääntelyyn sisältyvää mahdollisuutta määrätä tällainen tarkastus toteutettavaksi toistuvasti ilman mitään lisäedellytyksiä.

(18) Ehdotettua sääntelyä on perustuslain 10 §:stä johtuvista syistä täsmennettävä siten, ettei se mahdollista massamuotoista ja yksilöimätöntä tietojen keräämistä eikä myöskään tarkastusten toteuttamista toistuvasti ilman laissa säädettyjä, asianmukaisia lisäedellytyksiä. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

(19) Perustuslakivaliokunta pitää sinänsä mahdollisena parantaa ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta perusoikeutena turvatun yksityiselämän suojan kannalta esimerkiksi täsmentämällä sääntelyä siten, että se koskisi ainoastaan veronsaajien verotusintressin näkökulmasta korkeariskisten ja rajattujen tapahtumien valvontaa.

Suojatoimet ja oikeusturva

(20) Lakiehdotuksen 21 §:n 4 momentissa on pyritty luomaan suojatoimia henkilötietojen suojaamiseksi. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kyseiset suojatoimet jäävät sisällöltään säännökseen sisältyvien huomattavan avoimien ja näin käytännössä vaille asiasisältöä jäävien vahvikesanojen varaan. Lisäksi ehdotuksessa on osin käytetty lakikielelle jossain määrin vieraita ja osin vastakohtaispäätelmille tilaa jättäviä ilmaisuja (erit. 21 §:n 4 momentin 2 kohta).

(21) Perustuslakivaliokunta korostaa, että lakiehdotuksen suojatoimia koskevien säännösten tulisi olla konkreettisia ja muuhun sovellettavaan sääntelyyn nähden erityisiä, jos näillä vaatimuksilla halutaan korostaa esimerkiksi säännöksessä mainittuja tietoturvallisuuden teknistä korkeatasoisuutta, eettistä käsittelyä, erityistä luotettavuutta, osaamista tai korkeita ammatillisia vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että tietojen suojaamista oikeudettomalta käytöltä ei voi perustaa vain rekisterinpitäjää tai tietojen käsittelijää koskevan virkavastuun varaan (PeVL 4/2021 vp, PeVL 65/2018 vp, PeVL 52/2018 vp ja PeVL 51/2018 vp). Ehdotettua suojatoimia koskevaa sääntelyä on syytä täsmentää.

(22) Hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi, miten henkilö, jonka verotuksesta ei ole kyse, saa tiedon arkaluonteisten henkilötietojensa käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä se, ettei esitys sisällä ehdotuksia tehokkaasta jälkikäteisestä oikeusturvasta, on yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ongelmallista ja asettaa erityisiä vaatimuksia etukäteisvalvonnalle.

(23) Perustuslakivaliokunta pitää perustuslain 10 ja 21 §:n kannalta välttämättömänä vahvistaa yksilön jälkikäteistä oikeusturvaa koskevaa sääntelyä. Tämä on edellytyksenä lakiesityksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

(24) Esityksen mukaan (s. 8 ja 45) tiedonantovelvollisen on mahdollista saada vertailutietotarkastuksella esitettyyn tietopyyntöön valituskelpoinen päätös verotusmenettelylain 65 a §:n 7 momentin mukaisesti. Muutosta päätökseen haetaan verotuksen oikaisulautakunnalta kirjallisella oikaisuvaatimuksella. Valiokunta korostaa tiedonantovelvollisen oikeutta saada valituskelpoinen päätös tietopyynnöstä.

Jatkokäsittely

(25) Perustuslakivaliokunta on edellä esittänyt arvioitavaan lakiehdotukseen useita muutoksia, jotka ovat edellytyksenä ehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunnan käsityksen mukaan lakiehdotuksen muuttaminen tällä tavoin koskee ainakin osittain lakiehdotuksen keskeisiä osia. Valiokunta on pitänyt välttämättömänä ja hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana, että etenkin silloin, kun laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään tehtäviksi hyvin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi (PeVL 9/2020 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 76, ks. myös PeVL 75/2014 vp, s. 8/II).

(26) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitavan lakiehdotuksen sääntely ei ole mitaltaan erityisen laajaa (ks. myös PeVL 12/2021 vp, kappale 76). Sääntelyn merkittävyys perusoikeusnäkökulmasta kuitenkin puoltaa valmistelun osoittamista valtioneuvostolle. Valiokunnan mielestä valtiovarainvaliokunnan on tarkkaan harkittava, onko lakiehdotuksen muuttaminen mahdollista eduskunnassa. Perustuslakivaliokunta on perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edellyttänyt perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavien ja merkittävien muutosten saattamista uudestaan perustuslakivaliokunnan arvioitaviksi (ks. esim. PeVL 4/2021 vp, kappale 41). Jos valtiovarainvaliokunta päätyy itse valmistelemaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetyt muutokset, on valtiovarainvaliokunnan mietintöluonnos saatettava perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Tämä on tällöin edellytyksenä hallituksen esityksen lakiehdotusten käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (ks. myös PeVL 40/2021 vp, kappaleet 23—24).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sääntelyn täsmentämisestä, vertailutietotarkastuksen tekemisen perusteiden sääntelystä, vertailutietotarkastuksen käytön viimesijaisuudesta, tietojen keräämisen laajuudesta ja tarkastusten toistuvuudesta, oikeusturvasta sekä tarpeesta saattaa valtiovarainvaliokunnan mietintöluonnos perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 20.11.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Wille Rydman ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Markku Eestilä kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen