

9.3.2026

EOAK/880/2026

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jyri Vesanto

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE VEROTUSMENETTELYSTÄ ANNETUN LAIN 21 §:N MUUTTAMISESTA ANNETUN HALLITUKSEN ESITYKSEN (HE 141/2025 VP) TÄYDENTÄMISESTÄ

Valtiovarainministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

1 LAKIEHDOTUKSEN SISÄLTÖ

Hallituksen verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n muuttamisesta eduskunnalle antaman esityksen HE 141/2025 vp tarkoituksena on muuttaa verotusmenettelystä annettua lakia siten, että Verohallinto voisi jatkossa kerätä vertailutietotarkastusta varten tietoja tarpeellisessa laajuudessa ottaen huomioon tietosuojasääntelyssä henkilötietojen käsittelylle asetetut vaatimukset.

Nyt kyseessä olevassa luonnoksessa täydentäväksi hallituksen esitykseksi on pyritty ottamaan huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 48/2025 vp hallituksen esityksestä HE 141/2025 vp esittämät huomautukset täydentämällä hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä. Täydentävässä esityksessä ehdotetaan sääntelyyn täydennyksiä, jotka koskevat pääasiassa vertailutietotarkastuksen tekemisen perusteita, vertailutietotarkastuksen käytön viimesijaisuutta, tietojen keräämisen laajuutta ja tarkastusten toistuvuutta sekä luonnollisen henkilön oikeusturvaa. Täydentävässä esityksessä on lisäksi ehdotettu sääntelyn jakamista kahteen pykälään siten, että tietopyynnöstä vertailutietotarkastuksessa säädettäisiin uudessa 21 a §:ssä.

2 LAUSUNTO

2.1 Arvioinnin lähtökohdista

Lakiehdotus on merkityksellinen erityisesti perusoikeutena turvattun yksityiselämän suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään säännöksen mukaan tarkemmin lailla.

Yksityiselämän suoja ja kunnioittaminen on turvattu myös YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 17 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleen mukaan puuttuminen artiklassa turvattuihin oikeushyviin on mahdollista, kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

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.

Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa on turvattu yksityiselämän suoja sekä 8 artiklassa oikeus henkilötietojen suojaan. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä HE 141/2025 vp antamassaan lausunnossa PeVL 48/2025 vp arvioinut lakiehdotusta perustuslain 2 §:n 3 momentin, 10 §:n ja 21 §:n kannalta ja esittänyt siihen useita nyt kyseessä olevassa esitysluonnoksessakin tarkemmin mainittuja muutoksia, jotka ovat edellytyksenä ehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on antanut hallituksen esityksestä HE 141/2025 vp perustuslakivaliokunnalle lausunnon ([EOAK/6686/2025](#)). Siinä on esitetty lakiehdotuksesta useita kriittisiä huomioita, jotka ovat merkityksellisiä arvioitaessa sitä, vaarantaako lakiehdotus yksityiselämän suojan toteutumisen.

Esitysluonnoksessa on sen säätämisyjärjestysperusteluissa keskitytty ainoastaan edellä mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa esiin tuotuihin huomioihin. Arvioin lakiehdotusta lausunnossani ensi sijassa näiltä osin ja erityisesti yksityiselämän suojan toteutumisen kannalta. Luonnoksen mukaisessa lakiehdotuksessa on muilta osin tukeuduttu alkuperäisessä hallituksen esityksessä esitettyyn. Näiltä osin viitataan yllä mainittuun apulaisoikeusasiamies Sakslinin lakiehdotuksesta perustuslakivaliokunnalle antamaan lausuntoon.

2.2 Arviointini

2.2.1 Vertailutietotarkastuksen edellytyksistä ja Verohallinnon tiedonsaantioikeudesta

Vertailutietotarkastuksessa käsiteltävät tiedot kattaisivat myös pankkisalaisuuden alaisia valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia tietoja. Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilön yksityiselämästä voi saada varsin yksityiskohtaisenkin kuvan pankkitilin tapahtumien välityksellä. Perustuslakivaliokunnan mielestä luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat tämän johdosta yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin (PeVL 48/2018 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunnan mukaan toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin on aina säädettävä riittävän tarkkarajaisella ja soveltamisalaltaan täsmällisellä lailla (PeVL 30/2010 vp, s. 6/II). Valiokunta ei ole pitänyt hyvin väliä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin. Valiokunta on antanut merkitystä sille, jos kyse on ollut arkaluonteisista tiedoista (PeVL 96/2022 vp, s. 4 ja siinä viitattut).

Katson, että lakiehdotus jättää siihen nyt ehdotetussa verotusmenettelystä annetun lain 21 a §:ssä vertailutietotarkastusta koskevan tietopyynnön osalta tehtävistä rajauksista huolimatta yksityiselämän suojan ja sen yleisten rajoitusperusteiden kannalta edelleen tietyiltä osin ongelmallisen paljon yksinomaan Verohallinnon harkinnan varaan sen, mitä tietoja se pitää tehtäviinsä kuuluvan verovalvonnan kannalta välttämättöminä. Samalla myös se, milloin Verohallinto katsoo vertailutietotarkastuksen toimittamiselle lakiehdotuksessa yksilöityjen edellytysten täyttyvän, jää ainoastaan Verohallinnon harkinnan varaan.

Lakiehdotusta on sinänsä nyt täsmennetty muun ohella siten, että vertailutietotarkastuksen on kohdistuttava sellaisen verotusta koskevan velvoitteen noudattamisen valvontaan, jonka laiminlyönti muodostaa taloudellisesti merkittävän riskin verotulojen lainmukaiselle kertymiselle. Esitysluonnoksen perusteluissa on tältä osin kuitenkin jätetty varsin väljästi Verohallinnon harkintaan se, millaisen verotusta koskevan velvoitteen noudattamisen laiminlyönnin se voisi katsoa muodostavan taloudellisesti merkittävän riskin verotulojen lainmukaiselle kertymiselle ja milloin edellytys taloudellisesti merkittävästä riskistä perusteluissa mainittu arvioinnin kannalta merkitykselliset seikat huomioon ottaen täyttyisi.

Lakiehdotuksen perusteluissa on todettu, että taloudellisesti merkittävänä pidettävälle riskille ei voida määritellä euromäärää, vaan merkittävyyttä tulisi arvioida lähtökohtaisesti veroriskin kannalta kokonaisuutena ottaen huomioon muun ohessa valvottavan verotusta koskevan velvoitteen kokonaisverokertymä, verovelvollisten lukumäärä, arvio velvoitteen laiminlyövien verovelvollisten määrästä sekä arvio laiminlyöntien vuoksi syntyvästä verovajeesta. Lisäksi perustelujen mukaan vertailutiedot voivat olla verovalvonnassa välttämättömiä silloinkin, kun Verohallinnolla ei ole arviota verovajeen määrästä. Tällaisessa tilanteessa Verohallinto saisi perustelujen mukaan vertailutietojen avulla arvioitua velvoitteet laiminlyövien verovelvollisten ja verovajeen määrän.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 48/2025 vp on todettu muun ohella, että ehdotettua sääntelyä on täsmennettävä siten, ettei se mahdollista massamuotoista ja yksilöimätöntä tietojen keräämistä. Tämän vuoksi esitysluonnoksessa nyt ehdotetun verotusmenettelystä annetun lain 21 a §:ssä säädettäisiin rajauksista vertailutietotarkastusta koskeviin tietopyyntöihin. Ehdotetussa säännöksessä rajattaisiin vertailutietotarkastusta koskeva tietopyyntö koskemaan vertailutietotarkastuksen kohteena olevan ja tietopyynnössä yksilöidyn verotusta koskevan velvoitteen noudattamisen valvomiseksi välttämättömiä tietoja sekä luonnollisten henkilöiden osalta mahdolliseksi koskemaan vain rajat ylittäviä maksutapahtumia koskevia tietoja.

Lakiehdotuksessa vertailutietotarkastuksen toimittamisen edellytykseksi asetetun taloudellisesti merkittävän riskin määrittelemisen esitysluonnoksen perusteluissa kuvatulla tavalla voi käsitykseni mukaan ehdotetusta verotusmenettelystä annetun lain 21 a §:n säännöksestä huolimatta edelleen mahdollistaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitetun kaltaisen tilanteen, kun otetaan huomioon, että vertailutietotarkastus ja sitä koskeva tietopyyntö voisivat euromääräisistä rajoista riippumatta Verohallinnon tekemän rajauksen tai rajausten puitteissa lähtökohtaisesti kohdistua luonnollisten henkilöiden kaikkiin ja siten myös vähäisempiinkin rajat ylittäviin maksutapahtumiin.

Lakiehdotus näyttäisi siten edelleen mahdollistavan laajatin tietopyynnot myös silloin, kun Verohallinnolla ei ole etukäteen ylipäättään tietoa esimerkiksi verovajeen tai velvoitteet laiminlyövien verovelvollisten määrästä. Vertailutietotarkastuksen toimittaminen voisi tämän vuoksi käsitykseni mukaan olla lakiehdotuksen perustelujen mukaan mahdollista myös sellaisissa tapauksissa, joissa Verohallinto itse asiassa saisi vasta vertailutietotarkastuksen toimittamisen jälkeen tiedon siitä, mikä valvotun velvoitteen verotulojen kertymiselle muodostaman riskin merkittävyys tosiasiasa on. Tämä ei nähdäkseni ole ehdotetun verotusmenettelystä annetun lain 21 §:n 1 momentin säännöksen sanamuodon mukaista.

Edellä todettuun nähden katson, että ehdotettu sääntely ei edelleenkään ole sitä koskevat perustelut huomioon ottaen kaikilta osin välttämätöntä ja oikeasuhtaista suhteessa perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan, kun kyse on luonnollisten henkilöiden verovelvoitteiden noudattamisen valvonnasta.

Ehdotettua sääntelyä on näkemykseni mukaan yksityiselämän suojan toteutumisen turvaaminen huomioon ottaen sen jatkovalmistelussa edellä mainituilta osin edelleen täsmennettävä ja rajattava tarkemmin. Lisäksi lakiehdotuksen perusteluissa tulisi täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin tuoda esiin ne edellytykset, joiden perusteella verotusta koskevan velvoitteen noudattamisen laiminlyönnin voitaisiin katsoa muodostavan sellaisen taloudellisesti merkittävän riskin verotulojen lainmukaiselle kertymiselle, että vertailutietotarkastuksen toimittamista voidaan pitää välttämättömänä.

Esitysluonnoksen verotusmenettelystä annetun lain 21 a §:n säännösehdoista koskevissa perusteluissa on mainittu esimerkkejä tietopyyntöjen rajaamisesta. Ensimmäinen esimerkki koskee toisista EU-maista Suomeen tapahtuvaa rajat ylittävää kaupankäyntiä, jossa valvonnan kohteena olisivat Verohallinnon yksilöimät ulkomaiset verkkokauppiat. Verohallinto pyytäisi vertailutietotarkastuksessa pankkeja toimittamaan ilman maksajan nimi- tai muita yksilöintitietoja ne maksutapahtumat, joissa nämä kauppiat ovat maksun saajina. Esimerkin osalta jää mielestäni epäselväksi se, mikä tai mitä verotusta koskevan velvoitteen noudattamisen laiminlyönti siinä muodostaisi sellaisen taloudellisesti merkittävän riskin verotulojen lainmukaiselle kertymiselle, että sitä koskevaa tietopyyntöä voitaisiin pitää verovalvonnassa välttämättömänä. Katson, että myös kyseistä esimerkkiä voisi lakiehdotuksen jatkovalmistelussa täsmentää ja selventää.

2.2.2 Oikeusturvasta

Perusoikeuksien yleisiin rajoittamisedellytyksiin sisältyy myös vaatimus oikeusturvasta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon koskevan 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt.

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä HE 141/2025 vp antamassaan lausunnossa PeVL 48/2025 vp pitänyt perustuslain 10 ja 21 §:n kannalta välttämättömänä vahvistaa lakiehdotuksessa yksilön jälkikäteistä oikeusturvaa koskevaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunnan mielestä se, ettei esitys sisällä ehdotuksia tehokkaasta jälkikäteisestä oikeusturvasta, on yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ongelmallista ja asettaa erityisiä vaatimuksia etukäteisvalvonnalle.

Esitysluonnokseen on nyt sen ehdotettuun verotusmenettelystä annetun lain 21 §:ään lisätty rekisteröidyn tiedonsaantioikeuden turvaamiseksi säännösehdotus, jonka mukaan Verohallinnon on talletettava tieto siitä, onko luonnollisen henkilön tietoja käsitelty vertailutietotarkastuksella, sekä tieto siitä, mihin 21 a §:n mukaiseen tietopyyntöön käsittely liittyy. Luonnollisella henkilöllä olisi pyynnöstä oikeus saada tieto henkilötietojensa käsittelystä vertailutietotarkastuksella.

Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan edelleenkään ehdotettu tai muutoin tuotu esiin mitään oikeusturvakeinoja siinä tapauksessa, että luonnollinen henkilö katsoo, että hänen tietojansa ei ole käsitelty lainmukaisesti ja että hänen perusoikeuttaan yksityiselämän suojaan on loukattu. Epäselväksi jää tämän vuoksi myös se, onko tarkoituksena ollut, että asia jäisi tällaisessa tapauksessa lähinnä tietosuojavaltuutetulle tehtävän ilmoituksen ja tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksien ja toimenpiteiden varaan.

Pidän jälkikäteistä oikeusturvaa koskevan sääntelyn puuttumista lakiehdotuksesta yksityiselämän suojan kannalta ongelmallisena. Katson, että tämä asettaa erityisiä vaatimuksia etukäteisvalvonnalle. Kun etukäteisvalvonta lakiehdotuksen mukaan kuitenkin jää ensi kädessä yksinomaan Verohallinnon oman harkinnan varaan, on ehdotetulta sääntelyltä vaadittavaa täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta syytä korostaa.

Katson, että lakiehdotusta on edellä mainitut näkökohdat huomioon ottaen sen jatkovalmistelussa edelleen syytä täydentää ja täsmentää.