



## Lausunto

9.12.2020

VN/735/2020  
VN/735/2020-OM-8Valtiovarainministeriö  
valtiovarainministerio@vm.fi**Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle veronumeromenettelyn laajentamisesta**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon mukaisesta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Oikeusministeriö on arvioinut esitysluonnosta henkilötietojen suojan sekä tietojen antamista koskevan sääntelyn osalta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

**Henkilötietojen suoja**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä annettua lakia siten, että veronumeromenettely otettaisiin käyttöön myös laivanrakennusalalla. Lakiehdotukseen sisältyy säännöksiä veronumerorekisterin rekisterinpitäjästä, rekisterin käyttötarkoituksesta, rekisteröitävistä henkilöistä, rekisterin tietosisällöstä ja rekisteritietojen julkisuudesta sekä tietojen säilytysajasta. Lakiehdotus on siten merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatus yksiyksiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Ehdotettu sääntely kuuluisi yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalalle, joka on suoraan sovellettavaa ja sellaisenaan velvoittavaa lainsäädäntöä. Asetuksen puitteissa on kuitenkin mahdollista antaa tai pitää voimassa kansallista lainsäädäntöä, jolla tarkennetaan tai täsmennetään asetuksen säännöksiä. Perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan kantaa todeten, että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti tietosuojasetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla, ja että erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi (PeVL 14/2018 vp, s. 4–5 ja PeVL 26/2018 vp, s. 2–3).

*Käsittelyn oikeusperusteesta*

Esitysluonnoksessa käsittelyn oikeusperusteeksi on tunnistettu yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta. Alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on sallittua, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi.

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Oikeusministeriö**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office****Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone****Faksi**  
**Fax**  
**Fax****s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**PL 25  
00023 ValtioneuvostoEteläesplanadi 10  
Helsinki0295 16001  
+358 295 1600109 1606 7730  
+358 9 1606 7730oikeusministerio@om.fi  
oikeusministerio.fi

Oikeusperusteen yksilöimisen lisäksi kansallista liikkumavaraa käytettäessä on oleellista, että lakiluonnoksesta käy selkeästi ilmi, millä tavoin esitys täydentää tai täsmentää yleistä tietosuojaa-asetusta. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (esim. PeVL 1/2018 vp, s. 3). Esitysluonnoksessa käsitellään (s. 19 – 20) rekisterinpitäjää, rekisterin käyttötarkoitusta, rekisteröityjä, rekisterin tietosisältöä ja säilytysaikaa koskevaa sääntelyä, jotka osaltaan täydentävät yleistä tietosuojaa-asetusta. Oikeusministeriöllä ei ole tältä osin huomautettavaa.

#### *Henkilötunnuksen käsittelystä*

Ehdotetun 4 a §:n mukaan veronumerorekisteriin merkittäisiin *suomalainen henkilötunnus*. Esitysluonnoksessa ei ehdoteta henkilötunnuksen käsittelystä erityissääntelyä, vaan käsittely perustuisi oikeusministeriön käsityksen mukaan kansalliseen yleislainsäädäntöön. Esitysluonnoksen valossa vaikuttaa siltä, että henkilötunnuksen käsittely perustuisi tietosuojalain (1050/2018) 29 §:n 1 momentin 1 kohtaan, joka mahdollistaa henkilötunnuksen käsittelyn laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Oikeusministeriö huomauttaa, että esityksen perusteluissa tulisi tehdä selkoa, mihin yleislain säännökseen henkilötunnuksen käsittely perustuu, ja ettei henkilötunnuksen käsittelystä ole tarpeen antaa erityissääntelyä.

#### *Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä*

Henkilötietojen käsittelyn kohdistuessa yleisen tietosuojaa-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, tulee henkilötietojen käsittelyssä täyttyä jokin 9 artiklan 2 kohdassa luetelluista tilanteista. Nyt käsiteltävässä esitysluonnoksesta ei käy ilmi, että käsittely koskisi erityisiä henkilötietoryhmiä, eikä oikeusministeriöllä ole herännyt epäilyä tämän suhteen. Jatkovalmistelun yhteydessä esityksen perusteluissa olisi kuitenkin syytä todeta, ettei rekisteriin tallenneta erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

#### *Tietojen säilytysaika ja poistaminen*

Ehdotetussa 6 §:ssä säädettäisiin tietojen säilytysajoista ja poistamisesta veronumerorekisteristä. Verohallinto poistaisi viran puolesta pykälän 2 momentin mukaan rakennustyömaalla työskentelevää rekisteröityä koskevat tiedot tai rakennusalueella työskentelyä koskevan merkinnän veronumerorekisteristä, jos rekisteröidystä ei ole annettu verotusmenettelystä annetun lain 15 b §:ssä tarkoitettuja tietoja viimeisen kahden vuoden aikana. Pykälän 3 momentin mukaan telakka-alueella työskentelevä henkilö merkitään veronumerorekisteriin kolmen vuoden määräajaksi. Verohallinto poistaisi viran puolesta telakka-alueella työskentelevää rekisteröityä koskevat tiedot veronumerorekisteristä määräajan päätyttyä, jos rekisteröity, työnantaja tai telakka-alueella pääasiallista määräysvaltaa käyttävät työnantaja ei ole uusinnut rekisterimerkintää.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan säilytysajat olisivat esitysluonnoksen mukaan erilaiset riippuen siitä, toimiiko henkilö rakennustyömaalla vai telakka-alueella. Rakennustyömaalla toimiessa rakennustyömaan pääurakoitsijan tai muun päätoteuttajan on toimitettava veromenettelylain 15 b §:n 1 momentin mukaan kuukausittain Verohallinnolle verovalvontaa varten yhteisellä rakennustyömaalla työskentelevistä työntekijöistä ja itsenäisistä työnsuorittajista samoin kuin työnantajista ja vuokratyöntekijöistä tarpeelliset yksilöinti- ja yhteystiedot sekä tiedot työnantajan kotivaltiosta, työ- ja toimeksiantosuhteen laadusta sekä työskentelyä ja Suomessa oleskelua samoin kuin vakuuttamista koskevat tiedot. Esitysluonnoksessa poikkeavia säilytysaikasäännöksiä on perusteltu sillä, että telakka-

alueella työskentelevistä ei anneta verotusmenettelystä annetun lain 15 b §:ssä tarkoitettuja työntekijätietoja. Verohallinto ei siten voisi esitysluonnoksen mukaan poistaa telakalla työskentelevää veronumerorekisteristä työntekijäilmoitusten puuttumisen perusteella. Voisikin olla mahdollista, että rakennustyömaalla työskentelevän tiedot poistetaan viran puolesta noin kahden vuoden kuluttua, kun taas telakka-alueella työskentelevän tiedot poistettaisiin kolmen vuoden kuluttua. Oikeusministeriön käsityksen mukaan jatkovalmistelussa olisi vielä syytä arvioida, olisiko yhtenäistä poistoaikaa rakennustyömaalla ja telakka-alueella työskentelevien välillä sääntelyteknisesti mahdollista toteuttaa. Oikeusministeriö huomauttaa myös, että teoriassa ehdotettu sääntely voisi johtaa tilanteeseen, jossa työntekijä lopettaisi samanaikaisesti työskentelyn sekä telakka-alueella että rakennustyömaalla, jolloin rekisteröidylle saattaisi olla epäselvää, kumpaa poistoaikaa sovellettaisiin.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan henkilötietoja on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 39 kohdan mukaan henkilötietojen olisi oltava riittäviä ja olennaisia ja rajoitettava siihen, mikä on välttämätöntä niiden käsittelyn tarkoitusten kannalta. Tämä edellyttää erityisesti sitä, että henkilötietojen säilytysaika on mahdollisimman lyhyt.

Arvioitaessa tarvetta säätää henkilötietojen säilytysajoista on myös otettava huomioon perustuslakivaliokunnan tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeinen lausuntokäytäntö. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan ensinnäkin EU:n tietosuojalainsäädännön uudistamista edeltäneeseen lausuntokäytäntöön, jossa säilytysajoista säätämistä pidettiin vakiintuneesti yhtenä perustuslain 10 §:n kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Toisaalta säätämisyjärjestysperusteluissa on tunnistettu perustuslakivaliokunnan tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeinen lausuntokäytäntö, jonka mukaan yksityiskohtaiselle tietosuojasääntelylle ei ole lähtökohtaisesti enää valtiosääntöoikeudellista tarvetta.

Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan huomioitu perustuslakivaliokunnan tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeistä lausuntokäytäntöä liittyen henkilötietojen säilytysaikoihin. Valiokunta on pitänyt viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 13/2017 vp, s. 6) ja korostanut, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016 vp, s. 7).

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan uudempi lausuntokäytäntö tarkoittaa käytännössä sitä, että erityissääntelyä henkilötietojen säilytysajoista tulisi välttää, ellei kyse ole arkaluonteisista henkilötiedoista taikka muutoin käsittelystä, josta voi aiheutua korkea riski henkilön oikeuksille ja vapauksille. Ottamatta kantaa siihen, onko säilytysajoista tarpeen tässä yhteydessä säätää erityislainsäädännössä, oikeusministeriö huomauttaa, että esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa olisi ainakin huomioitava edellä mainittu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja arvioitava sitä nyt ehdotettaviin säilytysaikasäännöksiin peilaten.

## Tietojen antaminen

Lakiehdotuksen 5 §:ä muutettaisiin siten, että pykälässä lueteltuihin julkisiin tietoihin lisättäisiin tieto siitä, onko henkilö merkitty rekisteriin rakennusalalla vai laivanrakennusalalla työskentelevänä sekä tieto siitä, mikä on rekisteröinnin päättymisajankohta laivanrakennusalalla. Sääntelyn osalta relevanttia on perustuslakivaliokunnan käytäntö, joka liittyy tietopalvelun toteuttamiseen verkossa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista julkisena tietopalveluna mahdollisena, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL

2/2017 vp, s. 7, PeVL 65/2014 vp, s. 4/II—5/I, PeVL 32/2008 vp s. 2/I—3/II). Perustuslakivaliokunta on pitänyt yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että tällaisesta internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina. Tällaista rajausta pidettiin edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä arvioitaessa varsin laajan terveydenhuollon ammattihenkilöiden tietoja sisältävän tietopalvelun luomisen mahdollistavaa esitystä (PeVL 32/2008 vp, s. 3/I, ks. myös PeVL 65/2014 vp, s. 4/II—5/I).

Ehdotetussa 5 §:n muutoksessa näyttäisi yllä mainittu perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioiden olevan asianmukaisesti rajattu oikeus saada tietoja yleisen tietoverkon välityksellä henkilön nimen ja veronumeron perusteella tehtäviin hakuihin. Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa sääntelyratkaisusta tältä osin. Säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi kuitenkin huomioida yllä mainittu relevantti perustuslakivaliokunnan käytäntö.

Pykäläluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että muun ohella pykälää muutettaisiin siten, että jokaisella olisi oikeus saada pykälässä tarkoitetut tiedot salassapitosäännösten estämättä, kun voimassa olevassa pykälässä on säädetty tietojen saamisesta salassapitovelvollisuuden estämättä. Muutosta pidetään tarpeellisena, koska tietojen salassapito perustuu lakiin. Säännöskohtaisissa perusteluissa olisi asianmukaista täsmentää, mihin säännökseen tietojen lähtökohtainen salassapito perustuu. Oletettavasti kyse on verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1999/1346) 4 §:ssä säädettyyn lähtökohtaiseen verotusasiakirjojen salassapitovelvoitteeseen. Tältä osin oikeusministeriö viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ko. lain julkisuusperiaatteen kannalta nurinkurisesta lähtökohdasta, jonka perusteella salassapito muodostuu laissa pääsäännöksi julkisuusperiaatteen sijaan (PeVL 4/2014 vp, s. 4).

## Lopuksi

Edellä lausutusta huolimatta oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnos on valmisteltu hyvin ja on selkeä, tiivis ja ymmärrettävä kokonaisuus.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Petteri Jartti

Jakelu

Valtiovarainministeriö