

30.8.2016

EOAK/2720/2016

Valtiovarainministeriö

PL 28

00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: ”HE laiksi tulotietojärjestelmästä VM055:00/2014” lausuntopyyntö

LAUSUNTO

Lausuntopyynnön hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki tulotietojärjestelmästä. Tulotietojärjestelmä muodostuisi tulorekisteristä ja siihen liittyvistä sähköisistä palveluista. Tulotietorekisteri tulisi sisältämään luonnollisen henkilön palkka-, eläke- ja muut etuustulot sekä niihin liittyvät muut tiedot reaaliaikaisesti työnantajan tai muun suorituksen maksajan ilmoittamina.

Rekisteriin talletettavat tiedot olisivat pakollisia, vapaaehtoisia tai näihin tietoihin liittyviä rinnakkaisia tietoja. Pakollisten tietojen sisältö vastaisi pääosin niitä tietoja, jotka suorituksen maksaja on velvollinen antamaan Verohallinnolle, eläkelaitokselle, tapaturmavakuutusyhtiölle ja työttömyysvakuutusrahastolle vuosittaisina niin sanottuina vuosilmoitustietoina. Tulorekisteriin tapahtuva ilmoittaminen korvaisi voimassa olevat vuosilmoitukset. Tulorekisterin tietoja välitettäisiin ainoastaan viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitaville tahoille, jotka lueteltaisiin laissa. Tiedot olisivat tulorekisteriyksikössä salassa pidettäviä. Tulotietojärjestelmän avulla voitaisiin luovuttaa myös muita kuin tulorekisteriin talletettavia tietoja eri toimijoiden välillä. Tulorekisterin rekisterinpitäjänä toimisi Verohallintoon perustettava uusi Tulorekisteriyksikkö.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Tulotietojärjestelmästä annettua lakia sovellettaisiin palkkatulojen osalta vuoden 2019 alusta ja etuustulojen osalta 2020 alusta. Vuoden 2019 alusta tulorekisterin tietoja käyttäisivät Verohallinto, eläkelaitokset, Kansaneläkelaitos sekä Työttömyysvakuutusrahasto. Muut tahot ryhtyisivät käyttämään tulorekisterin tietoja vuoden 2020 alusta.

Arvioin esitysluonnosta seuraavasti.

Henkilötietojen suojasta

Henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön (esim. PeVL 3/2009 vp) mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 35/2008 vp, s. 3/I ja PeVL 2/2008 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on arvioitu yksityiselämän ja henkilötietosuojan näkökulmasta myös tiedonsaantioikeutta koskevia säännöksiä. Valiokunta on useissa yhteyksissä pitänyt liian erittelemättömiä ja laaja-alaisia tiedonsaantioikeuksia koskevia säännöksiä perustuslain vastaisina (esim. PeVL 7/2000 vp, 14/2002 vp, 15/2002 vp, 74/2002 vp). Erityisen ongelmalliseksi on nähty sellaiset laajat tietojensaantioikeudet, joissa viranomaisen tiedonsaanti-intressi syrjäyttää automaattisesti pelkäästään viranomaisen omasta toiminnasta johtuvalla tarpeellisuusperusteella muut, mahdollisesti hyvinkin painavat salassapito-intressit (ks. esim. PeVL 7/2000 vp).

Voimassa olevassa henkilötietolaissa säädetään muun ohella henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista, rekisteröidyn oikeuksista, tietoturvallisuudesta sekä henkilötietojen ohjauksesta ja valvonnasta. Henkilötietolain 5 §:ssä on lueteltu ne tilanteet, joissa henkilötietoja saa ainoastaan käsitellä. Luettelon 1 momentin 4 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä, jos käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädettyjen tai sen nojalla määrätyistä tehtävistä ja velvoitteista. Euroopan unionin tietosuoja-asetus tulee voimaan 25.5.2018. Oikeusministeriö on 17.2.2016 asettanut työryhmän selvittämään Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämien kansallisten lainsäädäntötoimenpiteiden tarvetta ja valmistamaan tietosuoja-asetuksen edellyttämiä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Arvioin ehdotettua sääntelyä tulotietojärjestelmästä perustuslain henkilötietojen suojan ja voimassa olevan henkilötietolain näkökulmasta.

Käsitykseni mukaan lakiluonnoksen 1 § lain soveltamisala ja 5 § tulorekisterin käyttötarkoitus eivät kuvaa riittävän täsmällisesti rekisteröinnin tavoitetta eivätkä rekisterin sallittuja käyttötarkoituksia. Lakiluonnoksen 1 §:ssä todetaan, että laissa säädetään tulorekisteristä ja

siihen tallettavista tiedoista ja tietojen välittämisestä laissa säädettyihin tarkoituksiin. Kuitenkaan lakiehdotuksesta ei ilmene, mitä viranomaisten laissa säädettyjä tehtäviä varten tietoja kerätään ja luovutetaan. Lakiehdotuksen 7 §:ssä on yksityiskohtainen eri säädöksiin perustuva luettelo tulorekisteriin tallettavista pakollisista tulo- muista tiedoista. Lakiehdotuksen 13 §:ssä säädetään tietojen välittämisestä ja tiedon käyttämisestä. Säännösehdotuksen 1 momentissa luetellaan 23 eri viranomaisia ja julkista tehtävää hoitavia yksilöimättä, mitä viranomaistehtäviä varten niillä on oikeus rekisterin tietoihin. Näihin tahoihin kuuluvat muun ohella kunnat ja kuntayhtymät. Pykäläehdotuksen 2 momentin mukaan tietojen käyttäjien oikeuteen sovelletaan, mitä muualla laissa on säädetty.

Mielestäni ehdotettu sääntely ei täytä henkilötietojen suojan edellyttämää sääntelyn täsmällisyyttä, kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta koskevia vaatimuksia. Esimerkiksi kuntien tehtävät ovat varsin laajat. Ne hoitavat kunnalliseen itsehallintoon perustuvia yleiseen toimialaansa kuuluvia tehtäviä ja erityislakeihin, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön sekä maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön sekä ympäristölainsäädäntöön perustuvia kunnan erityiseen toimialaan kuuluva tehtäviä. Viranomaisen laissa säädetty oikeus käyttää tulotietorekisterin tietoja tulee mielestäni ilmetä laista. Kun pakolliset rekisteriin tallettavat tulotiedot on yksilöity täsmällisesti säädöksiin, myös viranomaisten oikeus tietoihin laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tulee vastaavasti yksilöidä täsmällisesti ja kattavasti.

Oikeusturvasta

Ehdotetun lain mukaan Tulorekisteriyksikkö on Verohallinnon yksikkö, jonka tehtävänä on kehittää tulotietojärjestelmää ja sen käyttöä. Esitysluonnoksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan Tulorekisteriyksikön toimintaan sovelletaan hallinnon yleislakeja. Perustelujen mukaan yksiköllä ei ole toimivaltaa arvioida suorituksen maksajan velvollisuutta ilmoittaa tieto tallettavaksi tulorekisteriin eikä talletettavan tiedon juridista luonnetta. Tulorekisteriyksikkö luovuttaisi tietoja vain lain 13 §:n 1 momentissa luetelluille tahoille. Pykälän 4 momentin mukaan tietoja ei luovuteta muille tahoille. Esitysluonnoksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan Tulorekisteriyksikkö ei luovuttaisi rekisterin tietoja esimerkiksi poliisilain nojalla poliisille, ulosottokaaren nojalla ulosottoviranomaiselle eikä tullilain nojalla Tullille, vaikka mainittujen säännösten nojalla kyseisillä viranomaisilla olisi oikeus saada tieto toiselta viranomaiselta. Lain 4 momentti tulisi aina sovellettavaksi, eikä tietoja luovutettaisi muuhun käyttöön. Säännös ei kuitenkaan estä tulorekisteristä välitettyjen tietojen luovuttamista tiedon käyttäjiltä muuhun käyttöön, jos siitä muualla laissa säädetään.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan esityksen tavoitteena on tehostaa viranomaisten ja muiden lakisääteisten toimijoiden tiedonsaantitapaa. Esityksen tavoitteena on myös harmaan talouden torjunta. Perusteluissa todetaan, että esitys mahdollistaa reaaliaikaisen viranomaisneuvonnan ja -valvonnan, mikä edistää harmaan talouden torjuntaa. Tästä huolimatta ehdotuksessa ei perustella, miksi tulotieto-

rekisterin tietoja ei säädettäisi luovutettavaksi harmaan talouden torjumiseksi esimerkiksi poliisin, ulosottoviranomaisten ja Tullin käyttöön.

Lakiehdotuksen säännösten perusteella Tulorekisteriyksikön toiminta olisi lähinnä teknistä tietojen rekisteröintiä ja välittämistä. Esityksen perusteella jää epäselväksi, kuka vastaa rekisteriin talletettavien tietojen virheettömyydestä ja miten toteutuu rekisteröitävän oikeus saada virheellinen tieto korjattua. Henkilötietolain 28 §:n mukaan rekisterinpitäjän on ilman aiheetonta viivytystä oma-aloitteisesti tai rekisteröidyn vaatimuksesta korjattava rekisterissä oleva, käsittelyn tarkoituksen kannalta virheellinen, tarpeeton, puutteellinen tai vanhentunut tieto. Henkilötietolain 7 luvussa säädetään tietoturvallisuudesta ja tietojen säilytyksestä. Esityksestä ei ilmene, mikä on lakiehdotuksen suhde voimassa olevaan henkilötietolakiin ja siinä säädettyihin rekisteröidyn oikeuksiin ja rekisterinpitäjän velvollisuuksiin.

Pitäisin selkeyden vuoksi perusteluna, että laissa säädettäisiin yksikön vastuusta tietojärjestelmän käytävyydestä ja tietoturvallisuudesta sekä yksikön palveluksessa olevien vaitiolovelvollisuudessa ja tulotietorekisterin tietojen hyväksikäyttökiellosta. Niin ikään pitäisin perusteluna viittauksia rangaistussäännöksiin.

Lakiehdotuksen 15 §:n mukaan valitusoikeudesta säädetään hallintolainkäyttölaissa. Pykäläehdotuksen mukaan toimenpide, jolla Tulorekisteriyksikkö on vastaanottanut, tallentanut tai välittänyt tiedon ei ole hallintolainkäyttölaissa tarkoitettu valituskelpoinen päätös. Ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa 5 §:n kohdalla kuvataan tulorekisterin käyttötarkoitusta ja eri tahojen oikeutta tietoihin. Tiedon käyttäjät käyttävät tietoja kahdella eri tavalla. Osaa tulorekisterin tiedoista käytetään kaikissa tilanteissa. Esimerkiksi Verohallinnon käyttöön ilmoitetut tiedot välitetään kokonaisuudessaan. Osaa tiedoista käytetään vain tietyissä tilanteissa ja käyttötarve ilmenee myöhemmin. Lakisääteisiin etuuksiin tai asiakasmaksuihin vaikuttavia tietoja käytetään vain kun hakija hakee etuutta. Tiedon käyttäjän tulisi ilmoittaa Tulorekisteriyksikölle käytön tarpeesta ja yksikkö välittää tiedot, joihin käyttäjällä on oikeus.

Lakiehdotuksessa ei ole arvioitu sitä, että tietojen pyytäjän oikeus käyttää rekisteritietoja voisi olla tulkinnallinen tai että Tulorekisteriyksikkö voisi arvioida oikeutta saada tietoja eri tavoin kuin pyytävä viranomaisena. Kuten olen edellä todennut, kuntien toimiala on laaja eikä laissa ole kuitenkaan yksilöity, mitä eri laissa säädettyjä tehtäviä varten kunnan viranomaisilla on oikeus saada tulotietorekisteriin talletettuja tietoja. Kun Tulorekisteriyksikkö ei tee valituskelpoista päätöstä, rekisteröidyllä ei näyttäisi olevan käytettävissään tehokasta oikeusturvakeinoa.

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tiedon luovuttamista koskevaan päätökseen haetaan muutosta viranomaisten toi-

minnan julkisuudesta annetussa laissa säädetyllä 33 §:n valituksella. Tulisiko siten etua myöntävän viranomaisen tehdä Tulorekisteriyksikölle kirjallinen tietopyyntö ja hakea yksikön tiedon antamista koskevaan hylkäävään päätökseen muutosta. Pahimmillaan tilanne voisi johtaa siihen, ettei hakija saa etuutta, johon katsoo olevansa oikeutettu, koska etuuden myöntävä viranomainen ei saa tarpeellista tulotietoa. Myös muissa tilanteissa voi tulla tulkintatilanteita siitä, onko viranomaisella oikeus vaatimiinsa tietoihin. Mielestäni näitä tilanteita varten tulisi olla käytettävissä mahdollisuus hakea muutosta Tulorekisteriyksikön päätökseen.

Lakiehdotuksen 5 §:n perusteluissa todetaan, että tietojen välittäminen Tulorekisteriyksikön ja tiedon käyttäjän välillä perustuisi sopimukseen, jossa on määritelty tietojen välittäminen. Kun kysymys on lakisääteisistä viranomaistehtävistä, tietojen välittäminen ei mielestäni voi perustua vain sopimukseen. Laissa säädettyjen tietojen teknisen välittämisen ja tavan tulisi vähintäänkin perustua Verohallinnon päätökseen samalla tavoin kuin esimerkiksi verotusmenettelystä annetun lain ilmoitusvelvollisuutta koskevat yksityiskohtaiset menettelytavat.

Lakiehdotuksessa säädetään yksityiskohtaisesti pakollisista tulotiedoista. Lisäksi lakiehdotuksen 8 §:ssä säädetään vapaaehtoisista tiedoista. Nämä tiedot olisivat etuuksien myöntämiseen ja asiakasmaksujen määräämisessä tarvittavia tietoja. Etuuden myöntäjä pyytää nämä tiedot työnantajalta, jos niitä ei ole merkitty rekisteriin. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan vapaaehtoiset tiedot olisivat työnantajien ilmoittamia pakollisia tietoja täydentäviä lisätietoja. Näitä tietoja olisivat esimerkiksi palkattoman ja palkallisen poissaolon ajanjakso, palkattoman poissaolon syy sekä palkallisen poissaolon ajalta maksetun palkan peruste. Mainitut tiedot ovat etuuksien myöntämisessä ja asiakasmaksujen määräämisessä välttämättömiä. Etuuksien toimeenpanija joutuu pyytämään tiedot työnantajalta, jos niitä ei ole ilmoitettu tulorekisteriin. Esityksen perusteluista ei ilmene, miksi tällaiset tiedot olisivat tulotietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia. Myöskään perusteluissa ei ole arvioitu sitä, että esimerkiksi poissaolon syy voi arkaluonteinen tieto. Mielestäni ehdotuksesta ei ilmene, miksi näiden vapaaehtoisten tulotietojen käsittely ja rekisteriin tallentaminen olisi tulotietorekisterin käyttötarkoituksen kannalta välttämätöntä.

Lakiehdotuksen 9 §:ssä säädettäisiin rinnakkaisista tiedoista, joita ilmoitaisi vain tiedon käyttäjä tai suorituksen saaja. Pykäläehdotuksen perustelujen mukaan tilanne koskisi muutoksenhakukelpoista päätöstä, jonka tieto poikkeaisi rekisteriin talletetusta tiedosta. Ehdotuksen perusteluissa ei kuitenkaan kerrota, mitä käyttötarkoitusta varten tällainen tieto talletetaan, miksi ne ovat henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia eikä sitä, mille tahoille niitä voidaan luovuttaa.

Lakiehdotuksen 21 §:n 4 momentin mukaan suorituksen maksaja ei ole velvollinen korvaamaan vahinkoa, joka aiheutuu tulotietojärjestelmässä olevasta virheestä. Ehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan Tulorekisteriyksikön ja Verohallinnon vastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa. Henkilötietolain 47 §:n 1 momentin mukaan rekisterinpitäjä on velvollinen korvaamaan sen taloudellisen vahingon, joka aiheutuu rekisteröidylle tai muulle henkilölle tämän lain vastaisesta henkilötietojen käsittelystä. Pykälän 2 momentin mukaan vahingonkorvauksesta on muutoin voimassa mitä vahingonkorvauslain 2 luvun 2 ja 3 §:ssä, 3 luvun 4 ja 6 §:ssä sekä 4, 6 ja 7 luvussa säädetään. Myös tältä osin rekisteröidyn oikeusturvan sääntely ja suhde henkilötietolakiin jää puutteelliseksi.

Yhteenvetona totean, että lakiluonnoksessa Tulorekisteriyksikön tehtävät ja vastuut jäävät käsitykseni mukaan epäselviksi. Ehdotuksesta ei ilmene, kuka vastaa Tulorekisteriyksikön ylläpitämien rekisterin tietojen oikeellisuudesta sekä virheellisten ja puutteellisten tietojen korjaamisesta eikä se, millä keinolla Tulorekisteriyksikön tiedon tallentamista, käsittelyä ja välittämistä koskevien toimenpiteiden oikeellisuus ja lainmukaisuus voidaan varmistaa. Rekisteröidyn oikeusturva jää siten sääntelemättä. Käsitykseni mukaan lakiehdotus ei täytä perustuslaissa jokaiselle turvatuksi oikeusturvan vaatimuksia.

Tulorekisteriyksikön ohjausryhmä

Lakiehdotuksen mukaan Tulorekisteriyksikön toiminnan tukena on yhteistyöryhmä, joka koostuu Verohallinnon, Kelan ja muiden tahojen edustajista sekä myös suorituksen maksajien ja suorituksen saajien edustajista.

Miestäni laissa tulisi säätää näiden yhteistyöryhmän jäsenten vaitiolovelvollisuudesta ja tulotietorekisterin tietojen hyväksikäyttökiellosta sekä viittauksista rikoslain säännöksiin.

Lakiehdotuksen mukaan yhteistyöryhmä käsittelee muun ohella Verohallinnon toimivaltaan kuuluvien sanktioiden määräämisen perusteita. Laiminlyöntimaksusta säädetään verotusmenettelystä annetun lain 22 a §:ssä. Lain 23 b §:ssä säädetään muutoksenhausta laiminlyöntimaksuun. Määrätyistä maksuista on mahdollisuus hakea muutosta aina korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti. Lakiehdotuksesta ja sen perusteluista ei ilmene, mikä merkitys ja painoarvo on sillä, että laiminlyöntimaksujen perusteita käsitellään yhteistyöryhmässä, kun maksujen määrääminen ei kuulu millään tavalla sen toimivaltaan ja maksuja koskevista päätöksistä on käytettävissä laissa säädetyt muutoshakukeinot. Ehdotuksessa jää epäselväksi yhteistyöryhmän suhde Verohallinnon verotusta toimittaneen asiassa toimivaltaisen yksikön päätöksiin tai riippumattomien tuomioistuinten ratkaisuihin.

Lakiehdotuksen perusteella Tuloveroyksikön tehtävät rajoittuvat tekniseen tietojen tallentamiseen ja välittämiseen. Tältä pohjalta yksikölle säädetyt raportointivelvoitteet tuntuvat ylimitoitetuilta.



Maija Saksin
Apulaisoikeusasiamies



Ulla-Maija Lindström
Esittelijäneuvos