

**LAUSUNTO**

Dnro 2120/03/2016

22.7.2016

Valtiovarainministeriö

valtiovarainministeriö@vm.fi

ESITYS LAIKSI TULOTIETOJÄRJESTELMÄSTÄ (VM55:00/2014)

Esityksen tavoitteet mm. yritysten ja muiden suoritusten maksajien hallinnollisen taakan keventäminen ja julkisen hallinnon tuottavuuden parantaminen ovat kannatettavia. Tulorekisterin toteutuksesta tulee säätää selkeästi siten, että eri toimijoiden tehtävät ja vastuut sekä rekisteröityjen oikeusturva on riittävästi huomioitu. Lausuntonaan ehdotuksen johdosta tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa seuraavaa:

Säätämisedellytykset ja EU-tietosuoja-uudistus

Suomen perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntöä on yksityiskohtaisemmin selostettu ehdotuksen osassa suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys.

Euroopan Unionin Tietosuoja-asetus korvaa direktiivin 95/46/EY, asetus astuu voimaan 25.5.2018. Yleinen tietosuoja-asetus tulee sovellettavaksi sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Asetus korvaa edellä mainitun direktiivin kansalliseksi täytäntöön panemiseksi annetun henkilötietolain (523/1999) säännökset niiltä osin kuin henkilötietojen käsittely kuuluu asetuksen soveltamisalaan. Vaikka kyseessä on kansallisesti suoraan sovellettava asetus, se jättää jäsenvaltioille direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa. Tätä liikkumavaraa on erityisesti julkisella sektorilla. Asetuksen puitteissa on mahdollista antaa kansallista lainsäädäntöä, jolla tarkennetaan asetuksen säännöksiä. Lisäksi kansallisella lainsäädännöllä on jossain määrin mahdollista myös poiketa asetuksen velvoitteista. Oikeusministeriön asettama työryhmä selvittää parhaillaan asetuksen kansallista soveltamista ja mm. kansallisen liikkumavaran laajuutta.

Tässä lausunnossa on tuotu esille mm. rekisterinpitäjän tehtäviä ja vastuuta sekä rekisteröidyn oikeuksia koskevia kysymyksiä. Näiden kysymysten osalta nykyisin voimassa olevissa säännöksissä olevat periaatteet tulevat pääsääntöisesti säilymään ja vahvistumaan.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00-11:00 & 13:00-15:00	pe 9:00-12:00

**Rekisterinpitäjä**

Henkilötietolain 3 §:n mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan yhtä tai useampaa henkilöä, yhteisöä, laitosta tai säätiötä, jonka käyttöä varten henkilörekisteri perustetaan ja jolla on oikeus määrätä henkilörekisterin käytöstä tai jonka tehtäväksi rekisterinpito on lailla säädetty.

Esityksen 4 §:n mukaan tulorekisterin rekisterinpitäjä toimii Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö. Ehdotuksen mukaan Tulorekisteriyksikkö vastaisi henkilötietolain mukaisista rekisterinpitäjälle kuuluvista tehtävistä ja velvoitteista. Esityksen 4 §:n mukaan rekisterinpitäjän tehtävänä olisi kuitenkin ainoastaan on kehittää tulotietojärjestelmää ja sen käyttöä.

Tulorekisteriyksikön tehtävänä ja tulorekisterin **käyttötarkoituksena** olisi vastaanottaa, tallettaa ja välittää sille annetut tiedot muiden viranomaisten tai julkista tehtävää hoitavien tahojen käyttöön. Tulorekisteriyksikkö ei itse käyttäisi vastaanottamiaan tietoja sen omassa toiminnassa. Tuloveroyksikön rekisterinpitäjän tehtävät jäisivät suppeiksi, liittyen ainoastaan järjestelmän tekniseen ylläpitoon.

Pääsääntöisesti keskeinen rekisterinpitäjän tehtävä on vastata henkilörekisterin tietojen virheettömyydestä. Esityksen mukaan rekisterinpitäjällä ei kuitenkaan olisi vastuuta tai edes oikeutta valvoa tulorekisterin tietojen virheettömyyttä. Tulorekisteriyksiköllä ei olisi toimivalta arvioida rekisteriin vastaanotettavan ja rekisteriin tallennettavan tiedon juridista luonnetta. Näin ollen tiedon oikeellisuuden ja juridisen luonteen arvioisi aina tiedon lopullinen käyttäjä omissa prosesseissaan.

Tiedot välitettäisiin voimassa olevien tiedonsaantioikeuksien perusteella ja ennalta sovitulla tavalla. Tietyissä tilanteissa rekisteristä välitettäisiin lähes kaikkiin tulorekisterin tietoihin, koska osalla tiedon käyttäjistä on laaja tiedonsaantioikeus työnantajan ilmoittamiin tietoihin. Osassa tilanteita välitettävät tiedot olisivat rajallisemmat, johtuen tiedon käyttäjän tiedonsaantioikeuksista.

Esityksen 12 ja 13 §:ssä säädettäisiin salassapidettävien tietojen antamisesta ja tietojen välittämisestä. Tiedon käyttäjän oikeuteen saada tieto tulorekisteristä salassapitosäännösten ja muiden tietojen saantia koskevien rajoitusten estämättä sovelletaan, mitä muualla laissa on säädetty tiedon käyttäjän oikeudesta saada tieto salassapitosäännösten ja muiden tietojen saantia koskevien rajoitusten estämättä suorituksen maksajalta, suorituksen saajalta, viranomaiselta tai toiselta tiedon käyttäjältä.

Esityksestä ei käy ilmi millä tavalla ja kenen toimesta varmistuttaisiin siitä, että tietojen käsittely ja välittäminen/luovuttaminen tulorekisterissä tapahtuisi lukuisten erityislakien mukaisesti.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 HELSINKI	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 66735	ma-to 9:00-11:00 & 13:00-15:00	pe 9:00-12:00



Esityksessä ei säädettäisi tulorekisterin valvonnasta tai sen käyttöön liittyvästä lokitietojen keräämisestä. Esityksessä ei myöskään säädettäisi tietoturvaa koskevasta vastuusta tai esimerkiksi vahingonkorvausvelvollisuudesta.

Esityksen perustelujen mukaan valmistelun yhteydessä oli esillä myös vaihtoehto, jossa suorituksen maksaja olisi toiminut henkilötietolain tarkoittamana rekisterinpitäjänä ja Verohallinto olisi toiminut tulotietojärjestelmän ylläpitäjänä. Vaihtoehto olisi vastannut pientyönantajan maksu- ja ilmoituspalvelujärjestelmästä annetun lain (658/2004) mukaista palvelujärjestelmää. Vaihtoehtoa ei pidetty kuitenkaan toimivana, sillä pelkona oli työnantajan vastuun laajentuminen nykytilaan nähden. Rekisterin käyttötarkoitus olisi kuitenkin puoltanut esillä ollutta vaihtoehtoa. Vaihtoehtoisessa mallissa tieto olisi siirtynyt suoraan suorituksen maksajan rekisteristä tiedon käyttäjän rekisteriin ilman erillistä ja väliaikaista tallennusta viranomaisen

Esityksessä ei selvitetä mitä pelko työnantajan vastuun laajentumisesta olisi käytännössä tarkoittanut. Työnantaja vastaa nykyisinkin joka tapauksessa itse omissa henkilörekistereissään käsittelemiensä henkilötietojen virheettömyydestä. Ehdotuksen jatkovalmistelussa olisi edelleen tarkoituksenmukaista yksityiskohtaisemmin selvittää edellä mainittua vaihtoehtoista mallia.

Pakolliset tiedot ja vapaaehtoiset tiedot

Esitetyn lain 7 §:ssä säädettäisiin tulorekisteriin tallennettavista pakollisista tiedoista. Pakollisten tietojen tietosisältö on esityksessä määritelty keskeisten toimijoiden tietotarpeista huomioiden.

Esitetyn lain 8 §:ssä säädettäisiin tiedoista, jotka talletettaisiin tulorekisteriin suorituksen maksajan vapaaehtoisesti ilmoittamina. Pykälän 1 momentin mukaan vapaaehtoisina tietoina tulorekisteriin talletettaisiin sellaisia etuuksien myöntämisessä tai asiakasmaksujen määräämisessä tarvittavia välttämättömiä tietoja, jotka eivät sisälly 7 §:ssä mainittuihin tietoihin.

Osa rekisteriin talletetuista vapaaehtoisista tiedoista jäisi tarpeettomiksi. Kaikkiin vapaaehtoisiin tietoihin ei kohdistuisi niiden säilyttämisaikana tietotarpeita, koska tiedolle ei ole ilmennyt konkreettista käyttöä yhdenkään tiedon käyttäjän toiminnassa. Tietojen tarpeellisuus ilmenisi vasta hakemuksen tai muun asian vireille tulon perustella.

Jatkovalmistelussa tulee ottaa huomioon, että viranomaisen ei pääsääntöisesti voi kerätä henkilötietoja, jotka eivät ole tarpeellisia määriteltyyn käyttötarkoitukseen.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 HELSINKI	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 66735	ma-to 9:00-11:00 & 13:00-15:00	pe 9:00-12:00



Henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään.

Rinnakkaiset tiedot ja valitusoikeuden rajoitukset

Henkilötietojen on oltava täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä. Rekisterinpitäjän on toteutettava kaikki mahdolliset ja kohtuulliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että käsittelyn tarkoituksiin nähden epätarkat ja virheelliset henkilötiedot poistetaan tai oikaistaan viipymättä.

Ehdotuksen 9 §:n mukaiset rinnakkaiset tiedot talletettaisiin poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa suorituksen maksajan tieto olisi suorituksen saajan tai tiedon käyttäjän käsityksen mukaan virheellinen. Rinnakkaisen tiedon tarkoituksena on ensinnäkin lisätä tulorekisterin tietojen oikeellisuutta ja näin yksityisyyden suojaa. Toisekseen rinnakkaisen tiedon tarkoituksena on vähentää virheellisiä viranomaispäätöksiä ja esimerkiksi etuuskien takaisinperintää. Esityksen mukaan rinnakkainen tieto ei missään tilanteessa korvaisi suorituksen maksajan tietoa, vaan se talletettaisiin suorituksen maksajan tiedosta riippumatta sen rinnalle.

Tiedon käyttäjä arvioisi omassa viranomaistoiminnassa rinnakkaisen tiedon merkityksen, eikä rinnakkainen tieto olisi merkityksellisempi suorituksen maksajan ilmoittamaan tietoon nähden. Rinnakkainen tieto osoittaisi tulorekisteriin talletettuun suorituksen maksajan ilmoittamaan tietoon kohdistuvasta näkemysrosta.

Kysymyksessä olisi viranomaisen henkilörekisteri, jonka tietojen perusteella tehtäisiin rekisteröityjen oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyviä päätöksiä. Ehdotetun sääntelyn mukaan rekisteriin voitaisiin kuitenkin ainoastaan tallentaa erilaisia käsityksiä tietojen virheellisyydestä, mutta rekisterinpitäjä tai kukaan muukaan ei ottaisi kantaa onko tulorekisterissä oleva tieto virheetön.

Ehdotetun lain 15 §:ssä säädetään rajoituksista valitusoikeuteen. Toimenpide, jolla Tulorekisteriyksikkö on vastaanottanut, tallettanut tai välittänyt tässä laissa tarkoitettun tiedon, ei olisi hallintolainkäyttölain 5:ssä tarkoitettu valituskelpoinen päätös tai toimenpide. Tällä perusteella suorituksen maksaja, suorituksen saaja tai tiedon käyttäjä ei voisi valittaa siitä, että Tulorekisteriyksikkö on vastaanottanut tai jättänyt vastaanottamatta sille annettun tiedon. Samoin kukaan edellä mainituista tahoista ei voisi valittaa siitä, että tieto on talletettu tai jätetty tallettamatta tulorekisteriin taikka missä muodossa tieto on tulorekisteriin talletettu. Samoin suorituksen maksaja, suorituksen saaja tai tiedon käyttäjä ei voisi valittaa siitä, että Tulorekisteriyksikkö on välittänyt tai jättänyt välittämättä tiedon tai kenelle tieto on välitetty. Ehdotuksen mukaan valitusoikeutta rajoittavasta säännöksestä seuraa, että rekisteriin talletetun tiedon luonne ja oikeellisuus ei voi tulla koskaan arvioiduksi lain 15 §:n perusteella.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 HELSINKI	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 66735	ma-to 9:00-11:00 & 13:00-15:00	pe 9:00-12:00



Esityksessä jää epäselväksi kenellä olisi vastuu rekisteriin tallennetuista tiedoista mm. niiden virheettömyydestä. Edellä mainitut valitusoikeuden rajoitukset, se että rekisterinpitäjä ei millään muotoa vastaa tietojen oikeellisuudesta, epätasällinen sääntely siitä kuka vastaisi tulorekisterin tietojen välittämisen (luovuttamisen) lainmukaisuudesta johtaisi epätydyttävään tilanteeseen rekisteröityjen oikeusturvan näkökulmasta. Esityksessä jää epäselväksi mm. kenelle henkilötietolain mukainen virheenkorjausta koskeva pyyntö esitettäisiin.

Henkilörekisteri ja sähköiset palvelut

Tulotietojärjestelmä muodostuisi tulorekisteristä ja siihen liittyvistä sähköisistä palveluista. Tulorekisterin lisäksi laissa säädettäisiin niistä sähköisistä palveluista, joihin tulotietojärjestelmää voitaisiin käyttää. Sähköisten palveluiden käyttäminen edellyttäisi osapuolten sopimusta tai erillistä lain säännöstä. Tulotietojärjestelmää voitaisiin käyttää tiedon käyttäjien väliseen monenlaiseen tietojen luovuttamiseen, silloin kun kyse on sellaisen tiedon luovuttamisesta, mitä ei talleteta tulorekisteriin. Palvelun käyttämisestä riippumatta osapuolten tulisi keskenään sopia palvelun käytöstä, ja tietojen luovuttamisesta ja vastaanottamisesta säädetään muualla laissa, eikä palvelun käyttö vaikuta luovuttamiseen.

Esityksestä ei käy ilmi olisiko rekisterinpitäjä (Tuloveroyksikkö) edellä mainitussa sopimuksessa osapuolena ja jäisikö rekisterinpitäjän rooli tältäkin osin sähköisten palvelujen toteutuksessa ainoastaan teknisen alustan kehittämiseen. Esitetty Tulotietojärjestelmä tulisi olemaan esitetyn sääntelyn näkökulmasta erittäin haasteellinen kokonaisuus eri toimijoille. Järjestelmä tulee sisältämään viranomaisen henkilörekisterin, jonka tietosisältö on määritelty ja tämän lisäksi vapaaehtoisia ja rinnakkaisia tietoja, sekä mm. eri osapuolten välistä tietojenvaihtoa. Osa toiminnasta tapahtuu lain perusteella, osa perustuisi sopimuksiin.

Esityksen mukaan kansalaisen mahdollisuudet ajantasaisesti varmistaa omia tietojaan koskevien raportointivelvollisuuksien toteutumista oikeansisältöisenä paranevat olennaisesti. Kansalainen voi tarkistaa häntä itseään koskevat tulorekisterissä olevat tulotiedot milloin tahansa kansalaisen palvelunäkymän avulla. Ilmeisesti tällä ei tarkoiteta henkilötietolain 26 §: mukaista tarkastusoikeutta. Tästä kansalaisten mahdollisuudesta ei ole säädetty erikseen, ehkä tällä viitataan Kansalaisen Palveluväylän kautta tapahtuvaan mahdollisuuteen tutustua rekisteritietoihinsa. Asia jää esityksessä epäselväksi.

Tietojen poistaminen

Ehdotetun lain 14 §:n mukaan Tulorekisteriin talletetut tiedot olisi poistettava viimeistään 10 vuoden kuluttua tiedon tallettamisvuotta seuraavan vuoden alusta. Ehdotuksen mukaan tietojen poistamisen osalta olisi kuitenkin huomioitava, että tiedot olisi poistettava henkilötietolain perustella ennen edellä mainittua määräaikaa, kun henkilötiedot ovat tulorekisterin käyttötarkoituksen kannalta tarpeettomia.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 HELSINKI	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 66735	ma-to 9:00-11:00 & 13:00-15:00	pe 9:00-12:00



Tietojen poistamista koskevaa aikaa ei voi esityksen perusteella arvioida, koska 10 vuoden aikaa ei ole perusteltu. Myöskään se millä tavalla ja kenen toimesta muun poistoajan toteuttamisesta huolehdittaisiin jää epäselväksi.

Yhteistyöryhmä ja toiminnasta raportointinen

Esitetyn lain 18 §:n mukaan Tulorekisteriyksikön olisi vuosittain laadittava toiminnastaan kertomus yhteistyöryhmälle. Ehdotuksesta ei käy ilmi mitä tietoja kertomus sisältäisi. Tulorekisterin yhteistyöryhmän tehtävänä olisi ainoastaan käsitellä asioita, päätöksien tekeminen, suositusten tai ohjeiden antaminen ei ryhmän tehtäviin kuuluisi.

Organisaation oma etu on tehokkaasti valvoa sekä tarkastaa sisäisen ja ulkoisen tarkastuksen keinoin myös omia tietojenkäsittelyjärjestelmiään; toisaalta asiaan liittyy voimakas yleinen lainvalvontaintressi. Eräs työkalu jolla voidaan toteuttaa nämä molemmat on tietotilinpäätös. Tietosuojavaltuutetun toimisto ohjaa harkitsemaan tietotilinpäätöstyypisistä raportoinnista säätämistä järjestelmän osalta. Lisätietoja saa tietosuojavaltuutetun toimiston laatimasta oppaasta ”Laadi tietotilinpäätös” www.tietosuoja.fi.

Järjestelmän käyttöönotto

Esitetyn järjestelmän käyttöönotto olisi tarkoituksenmukaista tehdä vaiheittain, esimerkiksi siten, että pilottivaiheessa järjestelmää käyttäisi vain osa tulevista käyttäjistä. Esityksen mukaan mm. Tanskassa järjestelmän käytön pilottivaihe osoittautui tärkeäksi, mutta siitä huolimatta järjestelmää on jouduttu korjaamaan useamman kerran sen käyttöönoton jälkeen.

Ylitarkastaja Heikki Huhtiniemi puh. 029 56 66749 antaa tarvittaessa lisätietoja.

Tietosuojavaltuutettu

Reijo Aarnio

Ylitarkastaja

Heikki Huhtiniemi

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 HELSINKI	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 66735	ma-to 9:00-11:00 & 13:00-15:00	pe 9:00-12:00

**Tietosuojavaltuutetun toimivalta**

Henkilötietolain (523/1999) 38 §:n 1 momentin mukaan tietosuojavaltuutettu antaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa ohjausta ja neuvontaa sekä valvoo henkilötietojen käsittelyä tämän lain tavoitteiden toteuttamiseksi ja käyttää päätösvaltaa siten kuin tässä laissa säädetään.

Henkilötietolain 40 §:n 1 momentin mukaan tietosuojavaltuutetun on edistettävä hyvää tietojenkäsittelytapaa sekä ohjein ja neuvoin pyrittävä siihen, ettei lainvastaista menettelyä jatketa tai uusita. Tarvittaessa tietosuojavaltuutetun on saatettava asia tietosuojalautakunnan päätettäväksi taikka ilmoitettava syytteesen panoa varten.

Henkilötietolain 40 §:n 2 momentin mukaan tietosuojavaltuutetun on ratkaistava asia, jonka rekisteröity on saattanut 28 ja 29 §:n nojalla hänen käsiteltäväkseen. Tietosuojavaltuutettu voi antaa rekisterinpitäjälle määräyksen rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamisesta tai tiedon korjaamisesta.

Tietosuojavaltuutettu valvoo yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (työelämän tietosuojalaki) (759/2004) 22 §:n mukaan lain noudattamista yhdessä työsuojeluviranomaisten kanssa.

Sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004) 32 §:n mukaan tietosuojavaltuutetun tehtävänä on valvoa mm. lain 7 lukuun (26-29 §) sisältyvien suoramarkkinointia koskevien säännösten noudattamista.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 HELSINKI	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 66735	ma-to 9:00-11:00 & 13:00-15:00	pe 9:00-12:00