



LAUSUNTO

4.11.2016

OM 148/43/2016

Valtiovarainministeriö
VM055:00/2014
VM1237/03.01.00/2016

**LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI
TULOTIETOJÄRJESTELMÄSTÄ JA ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa edellä mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Esityksessä perustettavaksi ehdotettu tulotietojärjestelmä muodostuisi tulorekisteristä ja siihen liittyvistä sähköisistä palveluista. Tulorekisteri sisältäisi reaaliaikaisesti suori- tuksen maksajan ilmoittamat tiedot luonnollisten henkilöiden palkka-, eläke- ja muista etuuksista sekä niihin liittyvät muut tiedot. Ehdotetussa laissa tarkoitettujen tietojen ilmoittaminen tulorekisteriin korvaisi voimassa olevat verottajalle tehtävät vuosi- ilmoitukset. Tämän henkilörekisterin rekisterinpitäjä olisi Verohallintoon perustettava Tulorekisteriyksikkö. Se ei kuitenkaan käyttäisi tulorekisterin tietoja omassa toiminnas- saan, vaan välittäisi rekisteriin ilmoitetut tiedot muille ehdotetussa laissa mainituille vi- ranomaisille ja muille julkista tehtävää hoitaville tahoille. Tiedot olisivat salassa pidettä- viä eikä niitä luovutettaisi muuhun käyttöön.

Tulorekisterin keskeisenä tavoitteena on ehdotuksen mukaan keventää työnantajien hallinnollista taakkaa sekä yksinkertaistaa palkkatietoihin liittyviä ilmoittamisenmenettely- jä ja -velvoitteita. Esityksen tavoitteena on myös tulorekisteriin talletettävien tietojen reaaliaikainen hyödynnettävyys ehdotetussa laissa mainittujen viranomaisten ja mui- den tietoa käyttävien toiminnoissa. Ehdotettu rekisteri tukisi niin ikään osaltaan halli- tusohjelman mukaisia tavoitteita julkisen hallinnon tuottavuuden parantamiseksi, jul- kisten tietojärjestelmien yhteensopivuuden ja yhteentoimivuuden edistämiseksi sekä harmaan talouden torjumiseksi.

Oikeusministeriö pitää ehdotuksessa esitettyjä tavoitteita sinänsä kannatettavina. Se ei ole kuitenkaan vakuuttunut siitä, että niihin kaikilta osin päästäisiin ehdotetun säänte- lyn avulla.

Ehdotuksessa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin perustelujen mukaan siinä ehdotettujen säännösten lisäksi täydentävästi henkilötietolakia (523/1999). Kuten jäljempänä todetaan, ehdotettujen säännösten suhde tämän yleislain yksittäisiin säännöksiin, kuten rekisterinpitäjän velvoitteisiin ja rekisteröidyn oikeuksiin ja niiden toteuttamiseen jää kuitenkin ehdotuksessa jossain määrin epäselväksi.

Ehdotus laiksi tulotietojärjestelmästä

Tulorekisterin käyttötarkoitus ja rekisterinpitäjä. Tulorekisterin käyttötarkoituksena olisi ehdotetun 5 §:n mukaan vastaanottaa, tallettaa ja välittää ehdotetussa laissa mainituille viranomaisille ja muille julkista tehtävää hoitaville tahoille suorituksen maksajan ilmoittamat tiedot sekä suorituksen saajan ja tiedon käyttäjän ilmoittamat rinnakkaiset tiedot.

Rekisterinpitäjänä toimivan Verohallintoon perustettavan Tulorekisteriyksikön tehtävänä olisi lain 4 §:n mukaan kehittää tulotietojärjestelmää ja sen käyttöä. Rekisterinpitäjälle kuuluvat muut rekisterinpitoon liittyvät tehtävät ja veloitteet määräytyisivät henkilötietolain mukaan. Ehdotettujen säännösten ja henkilötietolain välinen suhde jää kuitenkin jossain määrin epäselväksi. Ehdotuksen perusteella ei ole esimerkiksi täysin selvää, kenen puoleen rekisteröity voisi kääntyä saadakseen tulorekisterissä olevan virheellisen tiedon korjatuksi. Avoimeksi jää myös, kenen tehtävänä olisi tarkistaa tulorekisteriin talletettujen tietojen virheettömyys ja korjata tai poistaa siellä oleva virheellinen tieto. Kuuluisiko tämä henkilötietolain 29 §:n mukaisesti rekisterinpitäjälle? Entä millainen olisi suorituksen maksajan tai muun tietoja tulorekisteriin luovuttavan tahon vastuu huolehtia antamiensa tietojen ajantasaisuudesta ja virheettömyydestä? Tietojen poistamista tulorekisteristä koskevan 14 §:n perusteluissa todetaan vain, että henkilötiedot olisi poistettava tästä rekisteristä henkilötietolain perusteella jo ennen mainituksa pykälässä tarkoitettua määräaikaa, kun ne ovat tulorekisterin käyttötarkoituksen kannalta tarpeettomia.

Tietojen välittäminen tulorekisteristä ja niiden käyttäminen

Tulorekisteriyksikkö välittäisi tulorekisterin tietoja ehdotetun lain 13 §:ssä luetelluille viranomaisille ja muille tahoille siten, kuin näiden tiedonsaantioikeudesta on muualla laissa säädetty. Pykälässä ilmaistaan tietojen saajat, mutta avoimeksi jää, mihin tarkoituksiin nämä voisivat saamiaan tietoja käyttää. Tästä säädetään 13 §:n 3 momentin mukaan muualla laissa. Säännöksen perusteluissa tuodaan joidenkin siinä mainittujen tiedonsaajien osalta esiin niitä tehtäviä, joiden hoitamiseksi ne voisivat käyttää tulorekisteristä saamiaan tietoja. Näin ei kuitenkaan tehdä kaikkien pykälässä mainittujen tiedonsaajien osalta. Avoimeksi jää esimerkiksi se, mihin tarkoituksiin kunnat ja kuntayhtymät voisivat käyttää tulorekisteristä saamiaan tietoja. Kunnilla ja kuntayhtymillä on monenlaisia tehtäviä ja myös niitä olisi käsiteltävä ja arvioitava esityksessä ehdotetun tiedonsaantioikeuden kannalta. Ehdotuksen perusteella on kautta linjan vaikea arvioida, ovatko tulorekisteristä tietoja saavien viranomaisten ja muiden tahojen muualla laissa säädettyt henkilötietojen käyttötarkoitukset yhteensopivia ehdotetun tulorekisterin käyttötarkoituksen kanssa. Ehdotettua sääntelyä tulisi tältäkin osin avata jatkovalmistelussa enemmän.

Esitysluonnoksessa ei esitetä tarkempia perusteita sille, miten siinä on päädytty 13 §:n 1 momentissa mainittuihin tulorekisterin tietojen saajiin. Oikeusministeriö katsoo, että myös ulosottoviranomainen tulisi mainita ehdotetussa säännöksessä tietoja tulorekisteristä saavana viranomaisena, koska silläkin on voimassa olevan lainsäädännön mukaan oikeus saada viranomaisilta, velallisilta, työnantajilta ja muilta tahoilta ehdotetussa laissa tarkoitettuja tulorekisteriin talletettavia tietoja. Ulosottoviranomainen täyttää muutenkin esitysehdotuksen perusteluissa tulorekisterin tietojen saajalle asetetut kriteerit. Sen lisääminen tämän rekisterin tiedonsaajien joukkoon olisi myös esityksen tavoitteiden mukaista muun muassa siltä osin, kuin tavoitteena on tulorekisteriin talletettavien tietojen reaaliaikainen hyödynnettävyys ehdotetussa laissa mainittujen viranomaisten ja muiden tietoa käyttävien toiminnoissa samoin kuin hallitusohjelman mukainen julkisen hallinnon tuottavuuden parantaminen.

Valitusoikeuden rajoitus

Lain 15 §:ssä säädettäisiin valitusoikeuden rajoituksista. Säännöksen mukaan toimenpide, jolla Tulorekisteriyksikkö on vastaanottanut, tallettanut tai välittänyt ehdotetussa laissa tarkoitettun tiedon, ei olisi hallintolainkäyttölain (586/1996) 5 §:ssä tarkoitettu valituskelpoinen päätös tai toimenpide. Tämä tarkoittanee sitä, ettei suorituksen maksaja tai saaja taikka tiedon käyttäjä voisi valittaa siitä, että Tulorekisteriyksikkö on vastaanottanut tai jättänyt vastaanottamatta sille annetun tiedon. Mainitut tahot eivät ilmeisesti voisi valittaa myöskään siitä, että tieto on talletettu tai jätetty tallettamatta tulorekisteriin, taikka siitä, missä muodossa tieto on talletettu tähän rekisteriin ja kenelle se on välitetty.

Ehdotuksen perustelujen mukaan tiedon luovuttamista tulorekisteristä koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; julkisuuslaki) 33 §:n mukaisella valituksella. Tämä tarkoittanee sitä, että esimerkiksi tilanteessa, jossa Tulorekisteriyksikkö on hylännyt jotain etuutta myöntävän viranomaisen pyynnön saada rekisteristä tarvitsemiaan tulotietoja, viimeksi mainitun tulisi tehdä Tulorekisteriyksikölle julkisuuslain mukainen kirjallinen tietopyyntö ja hakea yksikön siihen antamaan kielteiseen päätökseen muutosta siten kuin julkisuuslaissa säädetään. Tilanne voisi käytännössä johtaa siihen, ettei etuuden hakija saisi sitä etuutta, johon katsoo olevansa oikeutettu, koska etuuden myöntävä viranomainen ei ole saanut ajoissa tulorekisteristä päätöstään varten tarvitsemaansa tulotietoa. Ehdotuksella voi siten olla haitallisia vaikutuksia yksilön oikeusturvan kannalta.

Muuta

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että 24.5.2016 voimaan tullutta Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta aletaan soveltaa 25.5.2018 alkaen. Asetus korvaa henkilötietojen suojaa koskevan direktiivin 95/46/EY samoin kuin sen täytäntöön panemiseksi annetun henkilötietolain siltä osin, kuin henkilötietojen käsittely kuuluu asetuksen soveltamisalaan ja asetus sisältää säännökset niistä asioista, joista nykyään säädetään henkilötietolaissa. Asetus vaikuttaa myös henkilötietojen käsittelyä sääntelevään kansalliseen erityislainsäädäntöön siltä osin, kuin se kuuluu asetuksen so-

veltamisalaan. Vaikka kyseessä on kansallisesti suoraan sovellettava asetus, se jättää jäsenvaltiolle direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa. Tätä liikkumavaraa on erityisesti julkisella sektorilla. Asetuksen puitteissa on joiltain osin mahdollista antaa kansallista lainsäädäntöä, jolla tarkennetaan asetuksen säännöksiä. Lisäksi kansallisella lainsäädännöllä on jossain määrin mahdollista myös poiketa asetuksen velvoitteista.

Oikeusministeriö asetti kuluvan vuoden helmikuussa työryhmän selvittämään Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämien kansallisten lainsäädäntötoimenpiteiden tarvetta ja valmistelemaan tietosuoja-asetuksen edellyttämiä muutoksia henkilötietojen käsittelyä sääntelevään kansalliseen yleislakiin sekä koordinoimaan asiasta annetun erityislainsäädännön tarkistamiseksi tarpeellista lainvalmistelutyötä. Työryhmässä ovat edustettuina muun muassa valtioneuvoston kanslia ja kaikki ministeriöt. Työryhmän tulee saada mietintönsä lainsäädännön muutosehdotuksista valmiiksi 31.5.2017 mennessä.

Osastopäällikkö,
ylivohtaja



Sami Manninen

Erityisasiantuntija



Leena Vettenranta