

7.8.2017

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi
jukka.vanhanen@vm.fi

VM066:00/2017

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI TULOTIETOJÄRJESTELMÄSTÄ JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Valtiovarainministeriö on 9.6.2017 pyytänyt maa- ja metsätalousministeriön (jäljempänä *ministeriö*) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Pyydettyä lausuntoaan ministeriö toteaa seuraavaa:

Ministeriö pitää lähtökohtaisesti ehdotuksen tavoitteita ja toteuttamistapaa kannatettavana ja tarkoituksenmukaisena. Palkkatietoihin liittyvien ilmoittamisenmenettelyjen reaaliaikaisuuden ja yksinkertaistamisen voidaan arvioida keventävän työnantajien hallinnollista taakkaa sekä taasaavan ruuhkahuippuja eri viranomaisissa. Ministeriön arvion mukaan sekä reaaliaikaisella tietojen keräämisellä että valvontaviranomaisten pääsillä reaaliaikaisesti palkka- ja etuustuloja koskevien tietoihin sekä muihin työ- ja palvelussuhdetta koskeviin tietoihin keskitetystä tietovarannosta voidaan parantaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa. Ehdotettujen muutoksien voidaan arvioida tehostavan niiden viranomaisten toimintaa, jotka tarvitsevat reaaliaikaista tietoa käsitellessään esimerkiksi valvonta-asioita taikka etuuksia koskevia hakemuksia. Reaaliaikaisten tietojen voidaan arvioida vähentävän kansalaisten hallinnollista taakkaa, jos esimerkiksi etuutta haettaessa kansalaisen ei tarvitse toimittaa tulotietojaan erikseen hakemuksen liitteenä.

Ministeriö toteaa yleisenä huomionaan, että erityisesti valtionhallinnossa osa talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävistä on keskitetty Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen suoraan lain ja asetuksen nojalla. Esityksessä ei ole otettu tarkemmin kantaa vastuukysymyksiin, jos ehdotetussa laissa säädettyjen tietojen antaminen viivästyy esimerkiksi tietoliikennehäiriöiden (*force majeure*) taikka muiden syiden vuoksi, mikä on merkityksellistä arvioitaessa sitä, voidaanko tällaisissa tilanteissa lähtökohtaisesti määrätä ehdotettuja myöhästymismaksuja ja jos voidaan, niin mihin organisaatioon (työnantajana toimivaan virastoon, joka velvollinen käyttämään keskitettyjä palveluja vai keskitettyjä palveluja tuottavaan tahoon) kohdistetaan ehdotettu myöhästymismaksu. Ministeriö ehdottaa harkittavaksi, että esityksessä täsmennettäisiin vastuunjakoa koskevia kysymyksiä erityisesti lain ja asetuksen perusteella keskitettyjen talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien osalta.

Ministeriö toteaa, että ministeriön palkanmaksun teknisestä toteutuksesta ja tietojen toimittamisesta esityksessä mainituille tahoille vastaa Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus. Tästä syystä Valtiokonttorin ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen tulee huomioida toiminnassaan ja valtiolla käytettävissä tietojärjestelmissä ehdotuksesta ehdotettavat muutokset sekä huolehdittava siitä, että valtiolla käytettäviin tietojärjestelmiin tehdään tarvittavat tekniset muutokset ja ne testataan ennen niiden käyttöönottoa samassa aikataulussa kuin missä lain on tarkoitus tulla voimaan.

Ministeriö katsoo, että ehdotuksen pääasiallisesta sisällöstä käy hyvin ilmi uuden tietojärjestelmän keskeiset seikat yhtä keskeistä asiaa lukuun ottamatta. Pääasiallisessa sisällössä mainitaan,

että ehdotus sisältää julkisuuslain muuttamista koskevan säännöksen. Kun kyseisen säännöksen mukaan tulorekisterin tiedot olisivat salassa pidettäviä (kuten kuuluukin), voisi olla perusteltua mainita asiasta jo heti pääasiallisessa sisällössä, ettei ehdotettava uusi rekisteri olisi julkinen rekisteri. Julkisuusperiaatteenkin vuoksi tämä voisi olla perusteltua mainita. Tässä tapauksessa julkisuudesta poikkeamiselle on tietysti perusteet. Samoin luonnoksen yleisperustelujen keskeisissä ehdotuksissa (yleisperustelujen 3.3 luku) voisi olla perusteltua mainita, että kyseessä olisi henkilörekisteri, jonka tiedot olisivat salassa pidettäviä.

Ehdotuksen mukaan tulotietojärjestelmän rekisterinpitäjänä toimisi Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö. Esityksessä tarkastellaan muitakin vaihtoehtoja rekisterinpitäjäksi, mutta jostain syystä esityksessä ei tarkastella sitä, että rekisterinpitäjänä olisi Verohallinto, joka on viranomainen ja oikeushenkilö. Ministeriö ehdottaa harkittavaksi, että esitykseen lisättäisiin tätä koskevat perustelut. Yleensä henkilötietojen suojaa koskevissa erityislaeissa rekisterinpitäjänä on viranomainen eikä ao. viranomaisen sisäinen yksikkö. Joskus on perusteita tästä poikkeavallekin rekisterinpitäjän määrittelylle. Todettakoon, että esimerkiksi metsätietojärjestelmän osalta oli aikaisemmin rekisterinpito määritelty tietyille henkilöille näiden tehtävien perusteella. Metsäkeskuksen organisaatiota koskevan viimeisimmän lain muutoksen jälkeen rekisterinpitäjäksi on voitu säätää ao. organisaatio eli Suomen metsäkeskus. Ehdotettu rekisterinpitäjän määrittely eli se, että rekisterinpitäjänä on viranomaisen yksikkö, tulisi siis perustella esityksessä ja kuvata esimerkiksi, mikä on Verohallinnon vastuu suhteessa Verohallinnon Tulorekisteriyksikön vastuuseen (esimerkiksi mahdollinen vahingonkorvausvastuu). Tulotietojärjestelmää koskevasta lakiehdotuksesta käy ilmi, että Tulorekisteriyksiköllä olisi omat tulostavoitteet ja määrärahat. Tätä ei kuitenkaan tarkastella toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa yleisperustelujen ao. luvussa.

Tulotietojärjestelmää koskevan lakiehdotuksen 23 §:n ja sen perustelujen mukaan myöhästymismaksua ei määrättäisi luonnolliselle henkilölle tai kuolinpesälle, ellei kyse ole elinkeinotoimintaan tai maa- ja metsätalouteen liittyvästä suorituksesta. Maatalous- ja metsätalous ovat elinkeinoja, mutta säännöksen ja perustelujen kirjoitustavan taustalla lienee verolainsäädäntö. Todettakoon, että maatalous- ja metsätalous ovat EU:n valtioneuvoston päätösten mukaan kiistatta taloudellista toimintaa. Saattaisi olla paikallaan tarkistaa pykälän ja perustelujen kirjoitustapaa tai ainakin selittää, miksei tässä yhteydessä maa- ja metsätaloutta katsota elinkeinoksi.

Ehdotuksen sivulla 107 todetaan seuraavasti: ”Tietojen oikeellisuudesta vastaisi lakiehdotuksen mukaan suorituksen maksaja, koska Tulorekisteriyksiköllä ei ole edellytyksiä korjata suorituksen maksajan rekisterinpitoon kuuluvia tulorekisteriin ilmoitettuja tietoja. Korjausvaatimukset olisi siten tehtävä suorituksen maksajalle. Vastaavanlaisia ratkaisuja tietojen oikeellisuuden ja korjaamisen suhteen sisältyy perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyihin lakeihin oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä sähköisestä lääkemääräyksestä ja Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä (419/2011).” Tältä osin voidaan todeta, että metsätietojärjestelmää koskevassa erityislaissa säädetään vain tietojen virheettömyydestä. Metsätietojärjestelmää koskevassa erityislaissa ei ole säännöksiä tietojen korjaamisesta, vaan tältä osin sovelletaan henkilötietolain säännöksiä.

Ehdotuksen sivulla 108 todetaan seuraavasti: ”Talletettavien tietojen ei voida katsoa koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä. Esimerkiksi niin sanottuja arkaluonteisia tietoja ei talletettaisi.” Kyseiset lauseet pitävät paikkansa, mutta informatiivisempaa olisi todeta, että perustuslakivaliokunta on todennut arkaluonteisten tietojen olevan henkilötietojen suojan ydintä ja samassa yhteydessä mainita ao. perustuslakivaliokunnan lausuntoja (esim. PeVL 25/1998 vp, PeVL 39/2009 vp ja PeVL 38/2016 vp).

Ehdotuksen sivulla 109 tarkastellaan täydentävien tietojen tallettamista suhteessa tietojen tarpeellisuuteen. Koska tietojen tarpeellisuus on sekä henkilötietolaissa (9 §:n tarpeellisuusvaatimus) että jatkossa sovellettavassa tietosuojasetuksessa (5 artiklan 1 kohdan c alakohdan tietojen minimointi) keskeinen periaate, perusteluihin voisi olla perusteltua lisätä tulotietojärjestelmää koskevan lakiehdotuksen 5 §:ssä mainitun käyttötarkoituksen. Samoin voisi lisätä kyseisen lakiehdotuksen 1 §:stä tulevan periaatteen eli tarkoituksena on, että tietojen luovuttaminen voisi tapahtua jatkossa keskitetysti tulorekisteristä. Ne muodostavat eräänlaisen lisäperustelun sille, miksi tietojen tallettaminen ehdotuksessa kuvatulla tavalla on tarpeellista.

Kansliapäällikkö



Jaana Husu-Kallio

Neuvotteleva virkamies



Toni Tuomainen