



31.5.2022

Valtiovarainministeriö
kirjaamo.vm@gov.fi

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 26.4.2022 (VN/30075/2021)

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta. Tietosuojavaltuutetun toimisto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Tietosuojavaltuutetun toimisto on arvioinut kokonaisuutta toimivaltansa piiriin kuuluvan henkilötietojen suojan toteutumisen valossa ja lausuu asiassa kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esitystä koskevassa luonnoksessa ehdotetaan tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) muuttamista siten, että tiedonsaantiin oikeutettujen tiedon käyttäjien piiriä laajennettaisiin. Tulorekisterin tietoja voitaisiin voimassa olevan lain nojalla tiedonsaantiin oikeutettujen tahojen lisäksi luovuttaa jatkossa Harmaan talouden selvityksyksikölle, Tullille, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle, Maahanmuuttovirastolle, oikeusaputoimistolle ja Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimistolle, yleiselle edunvalvojalle, haastemiehille sekä poliisille näiden laissa säädettävien tehtävien hoitamista varten. Tietojen saantiin jo oikeutettujen työ- ja elinkeinotoimiston sekä elinkeino-, liikene- ja ympäristökeskuksen tiedonsaantioikeutta laajennettaisiin koskemaan niiden maahanmuuttohallinnon tehtävien hoitamiseen tarvittavia tietoja. Lisäksi esityksessä ehdotetaan kunnan ja kuntayhtymän tiedonsaantioikeuden siirtämistä tietyiltä osin hyvinvointialueille sekä tarkennuksia tulorekisteriyksikön yhteistyöryhmää ja raportointivelvoitteita koskeviin säännöksiin.

Ehdotuksilla ei laajennettaisi mainittujen tahojen tiedonsaantioikeutta sisällöllisesti, vaan kyse on tiedoista, joita näillä muutoinkin olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada. Ehdotuksella ei myöskään laajennettaisi tulorekisteriin talletettavien tietojen piiriä nykyisestä.

Tulorekisterin piirissä käsiteltävät tiedot ovat luonteeltaan henkilötietoja, minkä vuoksi esityksen sisältämät ehdotukset tietojen luovuttamisesta tulotietojärjestelmään nähden uusille tiedon käyttäjille ja uusiin käyttötarkoituksiin ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 1 momentin turvaamien yksityiselämän ja henkilötietojen suojan sekä henkilötietojen käsittelyä koskevan tietosuojalainsäädännön, ennen muuta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus), jäljempänä *tietosuojasetus*, kannalta. Tietosuojasetuksen näkökulmasta kysymys on esitysluonnoksen sivulla 22 todetulla tavalla asetuksessa tarkoitetuista lakisääteisen velvoitteen, yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän ja rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi annettavista henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöksistä,

joilla täsmennetään tietosuoja-asetuksen säännöksiä asetuksen kansallisen liikkumavaran puitteissa.

Tietojen luovuttaminen tulorekisteristä

Tulorekisterin käyttötarkoituksena on vastaanottaa, tallettaa ja välittää suorituksen maksajien ilmoittamia tulonsaajia koskevia tulotietoja ja muita niihin liittyviä tietoja tiedon käyttäjille lakiehdotuksen 13 §:n mukaisiin tarkoituksiin. Kysymys on automatisoidusta, keskitetystä ja valtakunnallisesta tietojärjestelmästä tulo- ja etuustietojen ilmoittamista ja edelleen välittämistä varten.

Ehdotuksen mukaan uusien käyttäjien ja käyttötarkoitusten lisääminen tulorekisterin käyttäjätahoiksi ei heikennä niitä perusteita, joiden johdosta tietojen käsittely vastaanottamalla, tallettamalla ja välittämällä suorituksen maksajien ilmoittamia tietoja tulotietojärjestelmän kautta tiedon käyttäjille on pidettävä hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden, so. mukaan lukien perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaisen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan, kannalta. Kysymys on tietojen käyttäjille säädettyjen lakisääteisten ja yleisen edun mukaisten tehtävien hoitamiseksi tarvittavien tietojen välittämisestä, joita koskevasta tiedonsaantioikeudesta salassapitosäännösten estämättä on kunkin käyttäjätahon osalta erikseen muualla säädetty.

Tulotietojärjestelmään liittyvä henkilötietojen käsittely kuuluu edellä todetulla tavoin yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Ehdotetun käsittelyn tapahtuessa muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi henkilötiedot on kerätty eli tietojen käyttötarkoituksen vaihtuessa tietojen luovuttamisen ja tiedonsaantioikeuden toteuttamisen yhteydessä, on nyt tarkasteltavana olevaa toteutusta arvioitava tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetyllä tavalla käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta vasten. Näiltä osin tietosuoja-asetus edellyttää, että käsittely perustuu rekisteröidyn suostumukseen tai jäsenvaltion lainsäädäntöön, joka muodostaa välttämättömän ja oikeasuhtaisen toimenpiteen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi.

Välttämättömyyskriteerin täyttyminen viranomaisten tiedonsaantioikeuksien toteuttamisessa edellyttää, että tiedonsaantioikeus kohdistuu ainoastaan viranomaisen laissa säädetyn toiminnan kannalta välttämättömiin tietoihin. Huomionarvoista on, että kansallisesti myös perustuslakivaliokunta on perustuslain 10 §:n 1 momentin soveltamista koskevassa arvioinnissaan kiinnittänyt huomiota muun ohella siihen, miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (ks. esim. PeVL 19/2012 vp, PeVL 17/2016 vp ja PeVL 48/2018 vp näissä viitattuine lausuntoineen). Oikeasuhtaisuuden osalta on puolestaan arvioitava sitä, ovatko suunnitellut henkilötietojen käsittelytoimet laajuudeltaan oikeassa suhteessa käsittelyllä tavoiteltuun päämäärään nähden.

Nyt ehdotetulla muutoksella ei luotaisi uusia tai laajennettaisi jo olemassa olevia tiedonsaantioikeuksia sisällöllisesti, vaan kysymys olisi näiden tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta teknisesti uudella tavalla siirtymällä nykymuotoisista, manuaalista käsittelyä sisältävistä useista tiedonsiirron menetelmistä yhden keskitetyn tietojärjestelmän käyttöön. Tämän vuoksi asiassa on käsittelyn välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta arvioitava ennen muuta sitä, mahdollistaako tietojärjestelmän käyttäminen vastaisuudessaakin tiedonsaantioikeuksien käytön rajaamisen ainoastaan viranomaisen lakisääteisten tehtävien toteuttamiseksi tarpeellisiin tietoihin, vai voiko tietojärjestelmän käyttö mahdollistaa tilanteita, joissa käsittelytoimet ylittäisivät sen, mikä on perustellusti tarpeellista sanottujen tarkoitusten toteuttamiseksi. Tietosuojavaltuutettu



toteaa, että on keskeistä varmistua tiedonsaantioikeuksien rajoittumisesta myös tulotietojärjestelmän piirissä ainoastaan tietojen käyttäjille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi tosiasiallisesti tarvittaviin tietoihin. Vaatimuksenmukaisuutta on tarkasteltava niin siltä osin, mihin tulorekisterin tietoihin kullakin viranomaisella on pääsy ylipäänsä, kuin yksittäisten kyselyiden tarkoituksen toteuttamiseksi tarpeellisten tietojen kannalta.

Esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, millä tavalla tulotietojärjestelmä teknisesti ja käytännössä mahdollistaa ehdotuksen mukaisten eri viranomaisten tiedonsaantioikeuksien toteuttamisen siten, että kullekin yksittäiselle viranomaiselle luovutetaan kussakin yksittäisessä tilanteessa ainoastaan kysymyksessä olevan käsittelyn kannalta tarpeelliset tiedot. Tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan kysymys on tulotietojärjestelmää koskevan lain valmistelun ja toimeenpanon aiemmissa vaiheissa ratkaistu eri käyttötarkoituksia varten toteutettujen tiedonsaantiprofiilien avulla. Ottaen huomioon, että tiedonsaantiin liittyvät tarpeet ovat todennäköisesti sisällöltään ja laajuudeltaan vaihtelevia eri viranomaisten ja toisaalta yksittäisten tietojenluovutustilanteiden välillä, on olennaista, että järjestelmä mahdollistaa myös tietojen saantiin oikeutettujen tahojen piirin kasvaessa käsiteltävien tietojen tosiasiallisen rajaamisen tietojen minimoitua koskevan periaatteen mukaisesti ainoastaan kulloiseenkin käsittelyn tarkoitukseen nähden tapauskohtaisesti tarpeellisiin henkilötietoihin.

Henkilötietojen suojaan kohdistuvat vaikutukset

Esityksessä todetaan ehdotuksen tavoitteena olevan muun ohella tietosuojan parantaminen, kun perinteisin menetelmin tapahtuvasta ja monesti manuaalista käsittelyä ja siten virhemahdollisuuksia sisältävästä tietojenvaihdosta siirryttäisiin uusinta tekniikkaa hyödyntävän tietojärjestelmän käyttöön. Esityksen mukaan nykyisin vaihtelevin menetelmin tapahtuvaan tietojensaantiin koetaan tiedonsaantiin oikeutettujen tahojen piirissä liittyvän edellä mainituista seikoista johtuvia riskejä.

Esityksessä ei kuitenkaan ole arvioitu tarkemmin nyt ehdotettuun toteutukseen liittyviä, tulotietojärjestelmän käytön laajentamisen ja tiedonsaantiin oikeutettujen tiedon käyttäjien piirin laajentamisen vaikutusta rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille aiheutuviin riskeihin. Tietosuojavaltuutettu toteaa, että muutosehdotukseen liittyvät henkilötietojen suojaan kohdistuvat riskit on aiheellista tunnistaa ja arvioida kattavasti sekä arvioida tarve tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukaisen tietosuojan vaikutustenarvioinnin toteuttamiselle tai jo olemassa olevan vaikutustenarvioinnin päivittämiseksi. Arvioinnissa on siten huomioitava sekä ehdotetusta muutoksesta aiheutuvat uudet riskit että muutoksen vaikutukset jo nykyisellään tulotietojärjestelmään liittyviin, tunnistettuihin riskeihin. Tietosuojavaltuutettu pitää sinänsä kannatettavana nykyisten menettelyjen tarkistamista ja systematisointia, mutta toteaa samalla, että vaikka käsittelyn automatisointi saattaa vähentää manuaalisen virheen mahdollisuuksia, se voi myös tuoda mukanaan muita tai toisentyypisiä riskejä liittyen esimerkiksi tietojen eheyteen ja luottamuksellisuuteen. Vastaavasti tulorekisteristä tiedonsaantiin oikeutettujen käyttäjien piirin laajentaminen voi kohottaa esimerkiksi tietoturvasuuteen ja tietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden varmistamiseen liittyviä riskejä suhteessa nykytilaan.

Esityksessä ei niin ikään ole otettu kantaa siihen, millaisia ennakkollisia ja/tai jälkikäteisiä kontrolleja tiedonluovutuksiin liittyy nykyisellään tai olisi ehdotuksen myötä tehtävien muutosten johdosta tarkoitettu liittyvän, lukuun ottamatta esityksen sisältämiä yksittäisiä viittauksia käyttöoikeuksiin ja kerättäviin lokitietoihin. Tietosuojavaltuutettu pitää keskeisenä, ottaen huomioon tulorekisterin piirissä käsiteltävien henkilötietojen laajamittaisuus ja luonne sekä nyt annetun ehdotuksen myötä yhä laajeneva tiedon

käyttäjien piiri, että tietojen käsittelylle määritetään ja käsittelytoimiin kohdistetaan riittävät valvontatoimenpiteet sen varmistamiseksi, että tietoja on haettu ja luovutettu ainoastaan kysymyksessä olevien viranomaisten laissa säädettyjen, kussakin yksittäistapauksessa perusteltujen tiedonsaantioikeuksien toteuttamiseksi. Todettakoon, että esimerkiksi yksinomaan käyttöoikeushallinta ja määritellyt henkilökohtaiset käyttöoikeudet eivät vielä takaa sitä, että kyseisiä oikeuksia käytetään ainoastaan ennalta määritettyihin ja asianmukaisiin tarkoituksiin. Myöskään lokitietojen kerääminen ja niiden jälkikäteinen valvonta eivät estä väärinkäytöksiä, vaan toimivat ainoastaan jälkikäteisen selvittämisen välineenä tilanteissa, joissa esimerkiksi perusteeton henkilötietojen käsittely ja siten henkilötietojen suojaan kohdistunut riski on itsessään jo toteutunut.

Tulotietojärjestelmän käyttöalan laajentuessa on lisäksi yhä olennaisempaa varmistua soveltuvassa laajuudessa siitä, että tulorekisterin tietoihin kohdistuva tietojenkäsittely on läpinäkyvää suhteessa rekisteröityihin. Rekisterissä olevien tietojen käyttötarkoituksen lisääntyessä ja niiden luonne huomioiden on vastaavasti korostuneen tärkeää, että tulorekisterin tietojen täsmällisyydestä pyritään käytännössä varmistumaan kaikin mahdollisin käytettävissä olevin keinoin.

Rekisterinpitäjän vastuu

Tietosuoja-asetuksen 24 artiklan 1 kohdan mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa ja osoittaa, että henkilötietojen käsittelyssä noudatetaan tietosuoja-asetusta. Tulotietojärjestelmän osalta rekisterinpitäjäksi on voimassa olevan tulotietojärjestelmästä annetun lain 4 §:ssä määritetty Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö, jonka tulee näin ollen varmistua tulotietojärjestelmää koskien esimerkiksi henkilötietojen luovuttamisen ja muun käsittelyn lainmukaisuudesta ja perusteltuudesta sekä pystyä myös osoittamaan se.

Rekisterinpitäjän vastuiden osalta tietosuojavaltuutettu haluaa tässä yhteydessä kiinnittää yleisesti huomiota tiettyihin tulotietojärjestelmän rekisterinpitäjärooliin liittyviin kysymyksiin, huolimatta siitä, että asiaan ei sinänsä ole nyt arvioitavana olevan esityksen puitteissa ehdotettu muutoksia.

Edellä todetulla tavoin rekisterinpitäjän vastuista säädetään tietosuoja-asetuksessa. Tietosuoja-asetus tältä osin sisällä mahdollisuutta kansallisen liikkumavaran käyttöön. Tulotietojärjestelmästä annetun lain 4 §:ssä on säädetty tietosuoja-asetusta täsmentäen Tulorekisteriyksikölle kuuluvista tulotietojärjestelmään liittyvistä vastuista, kuitenkin siten, että vastuun tulorekisteriin talletettavien tietojen oikeellisuudesta ja oikaisemisesta on pykälän 3–5 momenteissa säädetty kuuluvan tulorekisteriin tiedot antaneille suorituksen maksajille. Lainkohdassa on siten säädetty tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan rekisterinpitäjälle kuuluvan tietojen täsmällisyyttä sekä 16 artiklan mukaisen rekisteröidyn oikaisuoikeuden toteuttamista koskevien vastuiden kuulumisesta muulle kuin laissa määritetylle rekisterinpitäjälle.

Tietosuojavaltuutettu toteaa tältä osin, että huolimatta Tulorekisteriyksikön käytännössä tunnistetuista haasteista pystyä tosiasiallisesti varmistumaan suorituksen maksajien antamien tietojen täsmällisyydestä, rekisterinpitäjä ei voi välttää vastaamasta rekisterinpitäjälle tietosuoja-asetuksen perusteella kuuluvista velvollisuuksista, eikä niistä voida tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran puitteissa myöskään säättää toisin. Tietosuojavaltuutettu pitää tästä syystä aiheellisena, että tehdyn sääntelyratkaisun suhde tietosuoja-asetuksen mukaisiin vaatimuksiin avattaisiin tältä osin uudelleen tarkasteltavaksi ja tarvetta tulotietojärjestelmästä annetun lain 4 §:n



muuttamiseksi arvioitaisiin, jotta voitaisiin varmistua siitä, että säännös vastaa yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyä. Tietosuojavaltuutettu viittaa tässä yhteydessä vertailuarvon vuoksi positiivista luottotietorekisteriä koskevan lain osalta tehtyyn ratkaisuun, jossa nyt kysymyksessä olevan tulotietojärjestelmästä annetun lain 4 §:ssä säädettyä vastaavat poikkeukset rekisterinpitäjän vastuusta päädyttiin poistamaan lakiehdotuksesta tietosuoja-asetuksesta seuraavien vaatimusten ja kansallisen liikkumavaran puuttumisen johdosta.

Tietosuojavaltuutettu
