

Valtiovarainministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta ja positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain 22 ja 25 §:n muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta ja positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain 22 ja 25 §:n muuttamisesta. Tulotietojärjestelmästä annettua lakia (53/2018) muutettaisiin saattamalla siinä olevat rekisterinpitäjän vastuuta koskevat säännökset vastaamaan yleisestä tietosuoja-asetuksesta seuraavia vaatimuksia. Muutoksia on valmisteltu yhteistyössä oikeusministeriön kanssa ja ministeriö pitää niitä perusteltuina. Ehdotettavien muutosten myötä säännökset myös vastaisivat pitkälti positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain säännöksiä. Positiivisesta luottotietorekisteristä annettua lakia (739/2022) muutettaisiin samalla rekisteröidyn henkilötietojen käsittelyn rajoittamispyyntöä koskevan tiedon luovutuksen osalta. Oikeusministeriö pitää mahdollisena, että muutos tehdään tässä yhteydessä.

1. Henkilötietojen suoja

Oikeusministeriö pitää ehdotettuja rekisterinpitäjän vastuuseen liittyviä muutoksia tärkeinä. EU:n yleinen tietosuoja-asetus ei mahdollista sitä, että rekisterinpitäjän vastuu osoitettaisiin laissa muulle taholle kuin mahdolliselle toiselle yhteisrekisterinpitäjälle, ja voimassa olevan lain säännökset ovat tältä osin ristiriidassa tietosuoja-asetuksen rekisterinpitäjän vastuuta koskevien säännösten kanssa. Esitysluonnoksen perusteluissa on myös asianmukaisesti kiinnitetty huomiota siihen, että rekisterinpitäjää koskevat lainmuutokset eivät poista niitä velvoitteita, joita tulotietojärjestelmään tietoja luovutavilla on suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla, kuten asetuksen 19 artiklan mukaiset velvoitteet.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota 1. lakiehdotuksen 4 §:n 3 momenttiin. Sen sisältö vastaisi sinänsä pitkälti voimassa olevia säännöksiä. Ehdotetun 4 §:n 3 momentin suhdetta henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn laintasoisuutta koskevaan vaatimukseen olisi syytä kuitenkin arvioida vielä tarkemmin jatkovalmistelun aikana, ja myös sääntelyn tarpeellisuutta olisi hyvä tarkastella samalla. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Lailla säätämisen käsitettä perustuslakivaliokunta on avannut tarkemmin lausunnossaan PeVL 14/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on pidetty selvänä, että perustuslain 10 §:n 1 momentin sääntelyvarauksella ilmaistaan lailla säätämisen lisäksi se lähtökohhta, että henkilötietojen suoja koskeva perusoikeus selvästi edellyttää tuekseen tavallista lainsäädäntöä (PeVL 14/2018 vp, s. 23, ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 5/II—6/I). Perustuslakivaliokunta on rinnastanut EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen laintasoiseen sääntelyyn, ja sitä täydentävään kansalliseen sääntelyyn olisi lähtökohtaisesti suhtauduttava pidättyvästi (PeVL 14/2018 vp).

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

Vaikuttaa siltä, että nyt ehdotettava 4 §:n 3 momentin ensimmäinen virke mahdollistaisi, että tallennettavat henkilötiedot määriteltäisiin osin lain tasolla voimassa olevan lain 3 luvussa ja sitä täydentävästi Tulorekisteriyksikön päätöksellä 4 §:n 3 momentin nojalla. Ehdotettu muotoilu sanamuotonsa mukaan mahdollistaisi hyvinkin erilaisten tietojen tallentamisen rekisteriin Tulorekisteriyksikön päätöksellä. Esityksen jatkovalmistelussa ehdotetun 3 momentin suhdetta on syytä arvioida suhteessa henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn laintasoisuutta koskevaan vaatimukseen. Ehdotettavan momentin säännöskohtaisia perusteluja voisi myös olla syytä täsmentää erityisesti sen selventämiseksi, että tarkoituksena ei ole rajoittaa laissa säädettyjä ilmoitusvelvollisuuksia tai tiedonsaantioikeuksia, vaikka tähän viitataan voimassa olevien säännösten perusteluissa.

Lain esitöiden valossa vaikuttaisi siltä, että ehdotettavaa 3 momenttia vastaavat voimassa olevat säännökset liittyvät rekisterinpitäjän velvollisuuteen pitää huoli siitä, että tulotietojärjestelmässä käsiteltävien henkilötietojen tulee olla henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tällainen velvollisuus seuraa suoraan EU:n yleisestä tietosuoja-asetuksesta. Lähtökohtaisesti tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla ei enää ole tarpeen säätää henkilötietojen käsittelystä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemmin, jos käsittelyyn ei arvioida liittyvän erityisiä riskejä. Esitysluonnoksen mukaan tulotietorekisteriin talletettaviin tietoihin ei sisälly tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, eikä myöskään valtiosääntöisesti arkaluonteisia tietoja (s. 4 ja 19). Tulorekisteriin talletetut tuloja ja muita suorituksia sekä suorituksen saajia ja maksajia koskevat tiedot ovat kuitenkin lain nojalla salassa pidettäviä, ja sisältävät henkilötietoja. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on myös kiinnitetty huomiota perustuslakivaliokunnan linjaukseen henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn lakitasoisuudesta myös silloin, kun sääntelyssä on kyse julkisen vallan käytöstä (s. 19). Tulotietojärjestelmästä annetun lain yksityiskohtainen sääntely on sinänsä myös oikeusministeriön käsityksen mukaan tarpeellista, huomioiden sen, että tietoja voidaan lain 13 §:n nojalla luovuttaa muun muassa sellaisiin käyttötarkoituksiin, jotka tarkoittavat tulotietojen yhdistämistä valtiosääntöisesti arkaluonteisiin tietoihin, tai muuten merkittäviä riskejä tarkoitettuihin käyttötarkoituksiin kuten luottotietoihin yhdistämiseksi, ulosoton toimittamiseksi ja esitutkintaan.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että tietojen luovuttamisesta rajattuihin käyttötarkoituksiin säädetään voimassa olevan lain 5 luvussa. Ehdotetun 4 §:n 3 momentin toinen virke vaikuttaa päällekkäiseltä voimassa olevan lain 5 luvun säännösten kanssa. Toisen virkkeen tarpeellisuutta olisi hyvä vielä arvioida.

2. Uhkasakko

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotukseen sisältyy uhkasakkoa koskeva pykälä, jota perustellaan erityisesti rekisterinpitäjän tarpeilla. Ehdotettu pykälä on sinänsä mahdollinen ja vastaisi pitkälti sitä, mitä positiivisesta luottotietorekisteristä annetussa laissa säädetään. Perusteluissa on myös kiinnitetty asianmukaisesti huomiota uhkasakon ja hallinnollisten sanktioiden väliseen eroon. Sivulla 8 olevan otsikon voisi kuitenkin korjata vastaamaan uhkasakon tarkoitusta.

Uhkasakkoa koskevan pykälän vaikutuksia koskevan arvion mukaan uhkasakkoja määrättäisiin 200–1000 vuosittain, mikä lisäisi merkittävästi vuosittaista uhkasakkojen määrää. Esitysluonnoksesta ei kovin selkeästi ilmene, miten näiden uhkasakkojen toimittaminen Oikeusrekisterikeskukselle täytäntöönpanoa varten on tarkoitus toteuttaa (tietojärjestelmäintegraatiolla vai muulla tavalla). Koska asiamäärä vaikuttaa verrattain suurelta, oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että esityksen jatkovalmistelussa arvioidaan huolellisesti Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuvat tietojärjestelmä- ja henkilöstökustannukset. Oikeusrekisterikeskuksella tulisi olla riittävä rahoitus huolehtia täytäntöönpanotehtävästä, mukaan lukien tarkemmin viranomaisten kesken sovittava mahdollinen tietojärjestelmäintegraatio.

3. Muutoksenhaku

Voimassa oleva tulotietojärjestelmästä annettu laki sisältää säännökset muutoksenhausta myöhästymismaksun osalta. Laissa olisi syytä huomioida myös muutoksenhaku uhkasakkoa koskevaan päätökseen. Lainkirjoittajan oppaan kohdassa 12.13.2 ohjeistetaan informatiivisen viittauksen käyttöön muutoksenhakuoikeudesta, kun laissa on kyse ns. normaalin muutoksenhaun lisäksi uhkasakollain mukaisesta muutoksenhausta. Jos kyseessä olevassa laissa säädetään myös uhkasakollaisista (1113/1990) tarkoitetuista hallinnollisista pakkokeinoista, muutoksenhakusäännös voidaan muotoilla esimerkiksi seuraavasti:

”Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Muutoksenhaussa uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista sekä teettämis- tai keskeyttämisuhan asettamista ja täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevaan päätökseen sovelletaan kuitenkin, mitä uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään.”

Tulotietojärjestelmästä annetussa laissa ei ole säädetty muutoksenhausta, vaan myöhästymismaksun osalta viitataan oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettuun lakiin. Myöskään viimeksi mainitussa laissa ei ole viittausta uhkasakkolakiin. Oikeusministeriö toteaa, että nyt ehdotettavien säännösten osalta jää epäselväksi, missä järjestyksessä uhkasakon asettamiseen ja tuomitsemiseen haettaisiin muutosta. Oikeusministeriö katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa muutoksenhakua koskevia säännöksiä on selkiytettävä.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Virpi Koivu

Liitteet -

Jakelu Valtiovarainministeriö

VN/1240/2024-OM-10

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: