



6.6.2024

Valtiovarainministeriö
kirjaamo.vm@gov.fi

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VN/1240/2024

Hankkeen VM011:00/2024 lausunto

Valtiovarainministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetulta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi tulotietojärjestelmästä annetun lain ja positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain 22 ja 25 §:n muuttamisesta. Tietosuojavaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Tietosuojavaltuutettu kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että tietosuojavaltuutettu on jo positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain valmistelun yhteydessä kiinnittänyt huomiota asiaan, jota tässä yhteydessä ehdotetaan muutettavaksi tulotietojärjestelmästä annetun lain 24 a §:ssä. Tietosuojavaltuutettu pitää muutosehdotuksia kannatettavina, mutta katsoo, että ehdotusta tulisi edelleen kehittää rekisteröidyn oikeuksien varmistamiseksi. Tietosuojavaltuutettu on arvioinut kokonaisuutta toimivaltansa piiriin kuuluvan henkilötietojen suojan toteutumisen valossa ja lausuu asiassa kunnioittavasti seuraavaa.

Rekisterinpitäjän vastuu

Ehdotettavan tulotietojärjestelmästä annetun lain 4 §:ää mukaan Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö vastaisi henkilötietojen käsittelystä ja rekisterinpitäjälle säädetyistä velvollisuuksista rekisterinpitäjänä. Esityksen mukaan Verohallinto toimisi kuitenkin Tulorekisteriyksikön kanssa yhteisrekisterinpitäjänä ylläpidon, teknisen toimivuuden ja tietoturvallisuuden osalta. Ehdotettavasta säännöksestä jätettäisiin pois tällä hetkellä voimassa olevan lain mukainen maininta siitä, että suorituksen maksajat vastaavat tulorekisteriin talletettavaksi antamiensa tietojen oikeellisuudesta sekä tietojen oikaisemisesta ilman aiheetonta viivytystä.

Tietosuojavaltuutettu on pyytänyt aikaisemmin lain 4 §:n sääntelyn uudelleentarkastelua juuri Tulorekisteriyksikön rekisterinpitäjän vastuiden sekä suorituksen maksajien tulorekisteriin liittyvien vastuiden osalta. Tietosuojavaltuutettu pitää hyvänä, että rekisterinpitäjän vastuuta koskevan sääntelyratkaisu on arvioitu uudelleen ja ehdotettavassa sääntelyssä on huomioitu Tulorekisteriyksikön yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset tehtävät ja velvoitteet.

Säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 13 on todettu, että Tulorekisteriyksikön rekisterinpitoon liittyvien vastuiden laajeneminen ei vaikuttaisi suorituksen maksajien vastuuseen täyttää säädetty ilmoitusvelvollisuutensa tulotietorekisteriin asianmukaisesti. Perusteluiden mukaisesti ilmoitettujen tietojen olla sisällöllisesti oikeita ja niissä mahdollisesti ilmevät virheet korjata ilman aiheetonta viivytystä virheen havaitsemisen



jälkeen. Tietosuojavaltuutettu pitää hyvänä, että perusteluissa on myös erikseen avattu tämä ilmoitusvelvollisten vastuu ilmoittamistaan tiedoista. Tämä havainnollistaa myös, että sekä ilmoittajalla että Tulorekisteriyksiköllä on kummallakin rekisterinpitäjänä oltava riittävät ja tehokkaat toimintamekanismit siihen, että virheelliset tiedot poistetaan tai oikastaan viipymättä. Rekisterinpitäjyyttä koskevat säännökset eivät saa aiheuttaa sitä, että rekisteröityjä koskevia päätöksiä tehdään virheellisten tietojen perusteella.

Tietojen luovuttaminen rekisteröidyn vaatiessa käsittelyn rajoittamista

Ehdotettavasta 24 a §:stä

Esityksessä ehdotetaan poistettavaksi tulotietojärjestelmästä annetun lain 24 a §:ssä tällä hetkellä voimassa oleva säännös, jonka mukaan rekisteröidyillä ei ole oikeutta käsittelyn rajoittamiseen tietosuoja-asetuksen 18 artiklan mukaisesti tulotietojärjestelmässä. Esityksen sivulla 7, kohdassa 2.2.3 on arvioitu, että tulotietojärjestelmän käyttötarkoitus huomioon ottaen tulotietojärjestelmästä annetun lain 24 a §:n säännös poikkeuksesta rekisteröidyn oikeuteen rajoittaa henkilötietojen käsittelyä tulotietojärjestelmässä voi ylittää sen, mikä asetuksen 23 artiklassa tarkoitettulla tavalla on välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Tietosuojavaltuutettu pitää hyvänä, että tätä tulotietojärjestelmästä annetun lain säännöstä on nyt arvioitu hieman tarkemmin siitä näkökulmasta, onko tietosuoja-asetuksen takaamiin rekisteröidyn oikeuksiin tehtävä rajoitus oikeasuhtainen.

Ehdotettavassa tulotietojärjestelmästä annetun lain 24 a §:ssa säädettäisiin kuitenkin, että tiedot voitaisiin luovuttaa lain 13 ja 13 a §:ssä säädetyihin tarkoituksiin sen estämättä, mitä tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta siihen, että rekisterinpitäjä rajoittaa henkilötietojen käsittelyä, jos rekisteröity kiistää henkilötietojen paikkansapitävyyden. Nykyhetkellä voimassa olevaa tulotietojärjestelmästä annetun lain säännöstä, joka koskee poikkeusta tietosuoja-asetuksen 18 artiklassa säädettyyn rekisteröidyn oikeuteen, muutettaisiin siis siten, että poikkeus jäisi kuitenkin käytännössä voimaan tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetuissa tilanteissa, jossa rekisteröity kiistää henkilötietojen paikkansapitävyyden.

Positiivisesta luottotietorekisteristä annettuun lakiin tehtäisiin myös tältä osin muutokset, koska tulotietojärjestelmästä saatuja rekisteröidyn brutto- ja nettotuloja luovutetaan myös positiiviseen luottotietorekisterin käyttäjille.

Sovellettavasta tietosuoja-sääntelystä

Tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan rekisteröidyillä on oikeus siihen, että rekisterinpitäjä rajoittaa käsittelyä, jos kyseessä on siitä, että rekisteröity kiistää henkilötietojen paikkansapitävyyden, jolloin käsittelyä rajoitetaan ajaksi, jonka kuluessa rekisterinpitäjä voi varmistaa niiden paikkansapitävyyden. Tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 2 kohdan mukaan, jos käsittelyä on rajoitettu 1 kohdan nojalla, näitä henkilötietoja saa säilyttämistä lukuun ottamatta, käsitellä ainoastaan rekisteröidyn suostumuksella taikka oikeudellisen vaateen laati- miseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi tai toisen luonnollisen henkilön



tai oikeushenkilön oikeuksien suojaamiseksi tai tärkeää unionin tai jäsenvaltion yleistä etua koskevista syistä.

Tietosuoja-asetuksen johdannossa (kappale 67) täsmennetään, että henkilötietojen käsittelyä rajoittavia menetelmiä voisivat olla muun muassa valittujen tietojen siirtäminen toiseen käsittelyjärjestelmään, käyttäjien pääsyn estäminen valittuihin henkilötietoihin tai julkaistujen tietojen väliaikainen poistaminen verkkosivustolta. Automaattisissa rekistereissä käsittelyn rajoittaminen olisi lähtökohtaisesti varmistettava teknisin keinoin niin, että henkilötiedot eivät enää myöhemmin joudu käsittelytoimien kohteeksi eikä niitä enää voi muuttaa. Henkilötietojen käsittelyn rajoittaminen olisi ilmaistava järjestelmässä selvästi.

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.

Tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa on säädetty, että jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan lainsäädäntötoimenpiteellä rajoittaa niiden velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaa, joista säädetään muun muassa tietosuoja-asetuksen 18 artiklassa, jos kyseisessä rajoituksessa noudetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide, jotta voidaan taata (e kohta) jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet, erityisesti unionille tai jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien rahaan, talousarvioon ja verotukseen liittyvät asiat sekä kansanterveys ja sosiaaliturva.

Tietosuoja-asetuksen johdannon kappaleen 73 mukaan rekisteröidyn oikeuksia koskevien, esimerkiksi yleiseen etuun liittyvistä syistä pidettävien julkisten rekisterien pitämisen turvaamiseksi tehtyjen, rajoitusten, olisi oltava perusoikeuskirjassa ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksen suojaamiseksi tehdyssä eurooppalaisessa yleissopimuksessa vahvistettujen vaatimusten mukaisia.

Arviointitarpeet jatkovalmistelussa

Nyt ehdotettava tulotietojärjestelmästä annetun lain 24 a §:n säännös siis mahdollistaisi tietojen luovuttamisen tulotietojärjestelmästä samaan tapaan kuin aikaisemminkin muun muassa Verohallinnolle, eläkelaitoksille, ulosottoviranomaisille, Maahanmuuttovirastolle, vakuutusyhtiöille ja työ- ja elinkeinotoimistolle, vaikka rekisteröity olisi käyttänyt tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaista oikeutta tietojen rajoittamiseen kiistäessään tietojen paikkaansapitävyyden. Käytännössä rekisteröidyn rajoitusvaatimuksen johdosta ei esimerkiksi estettäisi tietoihin pääsyä väliaikaisesti, vaan rajoitusvaatimus toimisi ainoastaan jälkikäteisenä tietojen paikkansapitävyyden selvittämisen keinona. Rekisteröidyn tietojen käsittelyn rajoitusvaatimuksella ei siten olisi välitöntä vaikutusta hänen henkilötietojensa luovuttamiseen tulotietojärjestelmästä.

Hallituksen esityksen mukaan (s. 19) mahdollisuutta tietojen luovuttamiseen ehdotettavalla tavalla voidaan tulotietojärjestelmän käyttötarkoitus huomioiden pitää tärkeänä jäsenvaltion yleistä etua koskevana syynä,



mutta tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi ehdotetaan kuitenkin nimenomaisesti säädettäväksi siitä, että tiedot voidaan tällaisessakin tilanteessa luovuttaa sen mukaisesti kuin lain 5 luvussa on säädetty. Esityksen mukaan rajoitustoimenpiteen välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden varmistamiseksi säännöksen soveltamisala rajattaisiin koskemaan vain 18 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja tilanteita. Esityksen mukaan ehdotettu säännös on tulotietojärjestelmän käyttötarkoituksen kannalta välttämätön ja sillä pyrittäisiin välttämään esimerkiksi tilanteita, joissa henkilö voisi vaatia rajoittamaan tietojensa käsittelyä esimerkiksi tavoitteenaan välttyä verojen maksamiselta tai etuuksien takaisinperinnältä taikka muulla tavoin hyötyä siitä, että oikeat ja ajantasaiset tiedot eivät olisi viranomaisten tai lakisääteistä tehtävää hoitavien tahojen käytävissä.

Tältä osin on korostettava, että tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdan säännös koskien oikeutta tietojen rajoittamiseen suojaa erityisesti rekisteröityjen oikeutta siihen, että häntä itseään koskevia päätöksiä tehdään oikeiden ja ajantasaisten tietojen perusteella. Tulotietojärjestelmään talletetuilla tiedoilla on useita eri käyttötarkoituksia ja niiden luonne huomioiden on korostuneen tärkeää, että tulorekisterin tietojen täsmällisyydestä pyritään käytännössä varmistumaan kaikin mahdollisin käytettävissä olevin keinoin.

Tulotietojärjestelmästä luovutettavien tietojen perusteella tehdään eri viranomaisten ja muiden rekisterinpitäjien organisaatioissa päätöksiä, joista aiheutuu rekisteröidyille oikeudellisia vaikutuksia tai jotka vaikuttavat häneen vähintäänkin vastaavalla merkittävällä tavalla. Tätä olisi painotettava arvioitaessa, ylittävätkö esityksessä mainitut yleistä etua koskevat syyt rekisteröidyn tietosuoja-asetuksen mukaisen oikeuden rajoittaa omien henkilötietojensa käsittelyä. Ehdotettu tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen oikeuksien rajoittaminen voi vaikuttaa merkittävällä tavalla rekisteröidyn muihin oikeuksiin, esimerkiksi päätöksiin rekisteröidyn toimeentulosta tai ulosmittauksen suuruudesta.

Lisäksi olisi huomioitava, että rajoitusvaatimusten kohteena olevien tietojen luovuttaminen tulotietojärjestelmän vastaanottajille saattaa pahimmassa tapauksessa johtaa tarpeettomiin päätösten ja ratkaisujen riitauttamisprosesseihin tulotietojärjestelmän tietoja vastaanottavissa viranomaisissa ja muissa organisaatioissa, jos paikkaansapitämätöntä tietoa luovutetaan vastaanottajille.

Ensisijaisesti tietosuojavaltuutettu katsoo, että ehdotettavan rajoituksen osalta esityksen jatkovalmistelussa on tarpeellista arvioida vielä vaihtoehtoa, jonka mukaan rekisteröidyn rajoitusvaatimuksen alaisia tietoja ei luovuteta tulotietojärjestelmästä tai positiivisesta luottotietorekisteristä vastaanottajille, ennen kuin Tulorekisteriyksikkö on varmistanut tietojen paikkansapitävyyden. Tällöin rajoitusvaatimuksen kohteena olevien tietojen osalta tulotietojärjestelmän tietojen vastaanottajalle voitaisiin luovuttaa tieto siitä, että rekisteröity on vaatinut näiden tietojen rajoittamista yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella.

Tällaiseen ratkaisuun ei liittyne riskiä, että vastaanottajaviranomainen tai muu organisaatio tekisi ratkaisun puutteellisten tietojen perusteella tai,



että rekisteröity voisi esimerkiksi välttyä verojen maksamiselta tai etuuk-sien takaisinperinnältä. Tässä tilanteessa vastaanottajalla olisi tieto siitä, että sillä ei ole vielä riittävää tietopohjaa ratkaisun tekemiseksi esimer-kiksi verotusta tai etuutta koskevassa asiassa. Tällöin vastaanottaja voisi käytännössä viivyttää päätöksentekoa niin kauan, että tietojen paikkaan-sapitävyys saadaan varmistettua tulotietojärjestelmässä.

Jos tällaisen ratkaisun osalta huolenaiheena on, että päätöksenteko tar-peettomasti viivästyy tai vaikeutuu vastaanottajaorganisaatioissa, on huomioitava, että päätöksentekoprosessi vastaanottajaviranomaisen tai muun organisaation toimesta keskeytyy tai vaikeutuu joka tapauksessa ennen tietojen paikkaansapitävyyden varmistamista, jos rekisteröity te-kee tietojen käsittelyn rajoittamista tai oikaisua koskevan vaatimuksen tässä vastaanottajaorganisaatioissa. Tässä yhteydessä on huomioitava myös, että tietosuojalainsäädännön jälkikäteinen valvonta kuuluu tieto-suojavaltuutetun toimiston toimivaltaan, minkä vuoksi mahdollisten paik-kaansapitämättömien tietojen luovuttaminen vastaanottajaorganisaati-oille saattaa johtaa myös tietosuojavaltuutetun toimistolle tehtävien kan-teluiden määrän kasvuun. Ehdotettava ratkaisu 24 a §:n mukaiseksi sääntelyksi edellyttäisi siten tästä johtuvien resurssitarpeiden arviointia ja huomioimista myös tietosuojavaltuutetun toimiston osalta.

Jos taas huolenaiheena on, että rekisteröidyn oikeutta käytettäisiin tahal-lisena keinona viivästyttää päätöksentekoa vastaanottajaorganisaatiossa, on hyvä muistaa, että yleisen tietosuoja-asetuksen 12 artiklan 5 kohdan mukaisesti rekisteröidyn oikeutta koskevan pyynnön ollessa il-meisen perusteeton tai kohtuuton, erityisesti jos niitä esitetään toistu-vasti, Tulorekisteriyksikön on mahdollista rekisterinpitäjänä joko a) periä kohtuullinen maksu ottaen huomioon toimenpiteiden toteuttamisesta ai-heutuvat hallinnolliset kustannukset tai b) kieltäytyä suorittamasta toi-meä.

Toissijaisesti ehdotettavan tulotietojärjestelmästä annetun lain 24 a §:n mukaisen rajoituksen osalta esityksen jatkovalmistelussa on tarpeellista arvioida tarkemmin, millä perusteilla esityksessä tarkoitettu tulotietojär-jestelmän tietojen käyttöön liittyvä yleinen etu ylittäisi rekisteröidyn tieto-suoja-asetuksen takaaman oikeuden tietojen käsittelyn rajoittamiseen. Jos rekisteröidyn oikeuksia päädytään rajoittamaan, olisi rajoitus perus-teltava tietosuoja-asetuksen johdannon kappaleen 73 mukaisesti. Rajoi-tuksen tulee täyttää Euroopan unionin perusoikeuskirjan tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämät vaatimukset. Tässä arvioinnissa olisi huomioitava tarkemmin, minkälaisia vaikutuksia rekisteröidyille on mahdollista aiheutua oikeuden rajoittamisen seurauksena.

On myös olennaista varmistua soveltuvassa laajuudessa siitä, että tulo-rekisterin tietoihin kohdistuva tietojenkäsittely on myös tältä osin lä-pinäkyvää suhteessa rekisteröityihin.

Samankaltaisuus positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain kanssa

Tietosuojavaltuutettu tiedostaa, että ehdotettavassa tulotietojärjestel-mästä annetun lain 24 a §:ssä kysymys olisi samankaltaisesta poikkeuk-sesta, josta säädetään positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain 25 §:ssä. Tietosuojavaltuutettu on myös positiivista luottotietorekisteriä



koskevan lain valmisteluvaiheessa nostanut esiin¹, että laissa rajattaisiin merkittäväällä tavalla rekisteröidyille kuuluvaa tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädettyä oikeutta. Myös positiivista luottotietorekisteriä koskevan lain valmisteluvaiheessa tietosuojavaltuutettu on todennut, että esityksen jatkovalmistelussa olisi tarpeellista arvioida vielä vaihtoehtoa, jonka mukaan rajoitusvaatimuksen alaisia tietoja ei luovutettaisi positiivisesta luottotietorekisteristä ennen kuin rekisterinpitäjä on varmistanut tietojen paikkansapitävyyden.

Hallituksen esityksen kappale 2.2.1

Hallituksen esityksessä sivulla 6, kohdassa 2.2.1 (Tietojen oikeellisuuden liittyvät vastuut ja velvoitteet) on todettu, että ”Asetuksen 18 artiklassa on säädetty oikeudesta tietojen oikaisemiseen.” Kysymyksessä on todennäköisimmin kirjoitusvirhe, sillä oikeudesta tietojen oikaisemiseen on säädetty yleisen tietosuoja-asetuksen 16 artiklassa.

Allekirjoitus

Anu Talus
tietosuojavaltuutettu

Niina Nieminen
ylitarkastaja

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi tarkistaa tarvittaessa tietosuojavaltuutetun toimiston kirjaamosta.

Yhteystiedot

Tietosuojavaltuutetun toimisto
Sähköposti: tietosuoja@om.fi
Postiosoite: PL 800, 00531 Helsinki
Puhelinvaihe: 029 566 6700
Verkkosivut: tietosuoja.fi

¹ Ks. esimerkiksi tietosuojavaltuutetun toimiston lausunto dnro 2107/93/22 eduskunnan lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE22/2022 vp, 21.3.2022.

