

Valtiovarainministeriö
Vero-osasto 7.11.2017

MUISTIO
Jukka Vanhanen

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 134/2017 laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Ehdotusta laiksi tulotietojärjestelmästä on esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioitu perustuslain 10 §:n 1 mom. (yksityiselämän ja henkilötietojen suoja), 12 §:n 2 mom. (julkisuusperiaate), 21 §:n (oikeusturva) sekä 80 §:n (norminantovaltuudet) kannalta.

1. Yksityiselämän ja henkilötietojen suojan

Lakiehdotuksessa on kattavasti ja yksityiskohtaisesti säännelty henkilötietojen suojan laintasoisen sääntelyn vaatimuksiin sisältyvistä seikoista perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti. Näitä seikkoja ovat rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden käyttötarkoitukset, tietojen luovutettavuus, säilytysaika, tekninen käyttöyhteys ja rekisteröityjen oikeusturva.

Laissa säädettäisiin myös rekisterinpitäjästä ja sen toimivallasta tietosisällön ja tietojen luovutuksen suhteen, rekisterinpitäjän ja Verohallinnon tehtävistä tietojärjestelmän toimivuuden ja tietoturvasuuden suhteen samoin kuin suorituksen maksajan ja rekisterinpitäjän tehtäväjaosta tulorekisterin tietojen oikeellisuuden ja tietojen oikaisemisen suhteen.

Lakiehdotuksen 7, 13 ja 18 §:iä on aiheellista tarkastella perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Tarkastelussa on syytä korostaa järjestelmän luonnetta tiedonvälitysjärjestelmänä. Tulorekisteriyksikkö toteuttaisi keskitetysti tietojen käyttäjien nykyisiin tietojensaantioikeuksiin perustuvaa tiedonvälitystä käyttämättä tietoja itse mihinkään omiin tarkoituksiinsa muutoin kuin siinä laajuudessa, kuin on välttämätöntä sille kuuluvista velvoitteista huolehtimiseksi. Käsiteltävien tietojen ala ei nykyiseen verrattuna laajenisi, ei myöskään tietojen käyttäjien oikeudet saada tietoja. Tietosisältö tosin muuttuisi tietojen tarkkuustason suhteen, koska eri tiedon käyttäjien tarpeet tässä suhteessa vaihtelevat. Se, mikä varsinaisesti muuttuu, on tiedonvälityksen tapa ja rytmi.

Tietojen tallettaminen tulevaa käyttötarkoitusta varten (7 §) ja säilyttämisaika (18 §)

Lakiehdotuksen 7 § koskee täydentävien tietojen tallettamista. Kyse on tiedoista, joista osaa ei tulla *kaikkien rekisteröityjen* osalta koskaan välittämään edelleen. Tarve tiedolle tulee ilmi, kun konkreettinen asia, esimerkiksi etuushakemus tai asiakasmaksun määrääminen, tulee tietyn rekisteröidyn kohdalla vireille, jolloin tietyt täydentävät tiedot tulevat välttämättömiksi asian ratkaisemiseen esimerkiksi kunnissa. Kyse on siitä, katsotaanko tällaisen laajan tietomassan tallettaminen tulevaa mahdollista käyttötarvetta varten tässä sääntely-yhteydessä rajoittavan yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa, ja onko se hyväksyttävissä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. - Sinänsä kyse ei ole lainsäädännöllisestä uutuudesta: vastaavan kaltainen sääntely sisältyy tietoyhteiskuntakaareen, jossa telealan yritykset veloitetaan säilyttämään mm. tiettyihin sähköisiin viestintäpalveluihin liittyviä tietoja *tulevaa* käyttöä (rikosten selvittäminen ja syyteharkinta) varten.

On myös arvioitava, onko ehdotettu 18 §:n mukainen tulorekisterin tietojen 10 vuoden säilyttämisaika tässä sääntely-yhteydessä hyväksyttävä.

Mainitut kaksi elementtiä ovat tulotietojärjestelmässä olennaisia kulmakiviä, joita ilman sääntelyn tavoitteet jäisivät saavuttamatta.

Täydentävillä tiedoilla mahdollistettaisiin se, että tiedon käyttäjät voisivat luopua nykyisistä työnantajilta usein vasta kuukausia palkanmaksun jälkeen pyydettävistä erillisistä palkkatodistuksista, joiden tuottamiseen tarvittava jälkikäteinen tietoihin palaaminen aiheuttaa työnantajille nykyisin merkittävän hallinnollisen taakan. Täydentävien tietojen saaminen tulorekisteriin on siinä määrin keskeinen tulorekisterin elementti sekä työnantajille (kaikki tiedot voidaan antaa kerralla eikä tietoja tarvitse antaa myöhemmin erikseen) että eräille tietojen käyttäjille (tarvittavat tiedot voidaan saada tulorekisteristä), että ilman tätä mahdollisuutta tulorekisterin hyödyt olennaisesti menetettäisiin.

Useille käyttäjille myös pitkä säilyttämisaika on välttämätön. Käytännössä enimmäisajaksi on kuitenkin asetettava 10 vuotta, joka vastaa kirjanpitoaineiston säilyttämisen määräaika. Lyhyempi säilyttämisaika johtaisi siihen, että käyttäjät joutuisivat pyytämään säilyttämisajan päätyttyä poistettut tiedot työnantajilta uudelleen: työnantajille annettua ”lupausta” siitä, että tulorekisteriin talletettua tietoa ei uudestaan kysyttäisi, ei voitaisi täyttää. Tietojen antaminen jälkikäteen on vaivalloista erityisesti silloin, kun selvittelyjä joudutaan tekemään pitkän ajan kuluttua palkanmaksusta.

Täydentävien tietojen saatavuus tulorekisteristä 10 vuoden ajan on myös tulonsaajien edun mukaisinta, koska tietojen puuttuessa niitä jouduttaisiin pyytämään tulonsaajalta, jotka edelleen joutuisivat pyytämään tietoja työnantajilta. Aiheutuvan vaivannäön lisäksi asioiden käsittelyajat pitenisivät.

Katsomme, että ehdotettu järjestelmä kokonaisuudessaan, ja em. säännökset erikseenkin, ovat *välttämättömiä* lakiehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseen, joille on *painava yhteiskunnallinen tarve*. Sääntely täyttää mukaan myös *oikeasuhtaisuuden* vaatimuksen: tavoiteltuja päämääriä ei voida saavuttaa henkilötietojen suojaa vähemmän rajoittavalla tavalla. Toimivaa vaihtoehtoja ratkaisua ei ole voitu löytää. Edelleen on syytä painottaa, että esityksellä ei puututa henkilötietojen suojan *ydinalueeseen*, esimerkiksi niin sanottuja arkaluonteisia tietoja ei kuuluisi tulorekisterin piiriin.

Tietojen luovuttaminen ja käyttötarkoitussidonnaisuus (13 §:n johdantolause)

Erityispiirre, joka vaikuttaisi uutuudelta lainsäädännössämme, olisi se, mitä voidaan kutsua ”toimivallan siirroksi”. Lakiehdotuksen 13 §:n nojalla tiedon käyttäjille voitaisiin luovuttaa sekä tietoja, joita nämä ovat oikeutetut saamaan työnantajalta, että tietoja, joita nämä ovat oikeutettuja saamaan *toiselta tiedon käyttäjältä*. Jälkimmäiset ovat tietoja, joita nykyisin välitetään tiedon käyttäjien kesken ao. tiedonsaantia koskevien säännösten nojalla. Tulorekisteriympäristössä keskinäisestä tietojenvaihdosta voitaisiin luopua tulorekisteristä saatavien tietojen osalta. Tällöin Tulorekisteriyksikkö tulkitsisi käyttäjien keskinäisiä tiedonsaantioikeuksia koskevia säännöksiä. Tässä mielessä voidaan puhua ”toimivallan siirrosta”. Sääntely sellaisenaan lienee perustuslain kannalta ongelmaton.

Säätämisyjärjestyksen kannalta merkityksellistä on kuitenkin se, että ”toimivallan siirto” samalla merkitsee *poikkeamista käyttötarkoitussidonnaisuudesta*. Tietoja luovutettaisiin Tulorekisteristä myös muihin kuin niihin tarkoituksiin, joihin työnantajat ovat erityislakien nojalla velvollisia tietoja ilmoittamaan. Esimerkiksi tieto, jonka ilmoittaminen perustuu verohallinnon tiedonsaantioikeuksia koskeviin säännöksiin – jolloin tietoja luovutetaan verotusta varten – voitaisiin luovuttaa myös toiselle käyttäjälle tämän tiedonsaantioikeuksien mukaisesti, muuhun tarkoitukseen kuin verotukseen. Myös tämä piirre on olennainen lakiehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ilman tätä mahdollisuutta viranomaisten keskinäinen tietojenvaihto säilyisi nykyisellään, ja epäkohdat tältä osin säilyisivät. Tiedot eivät siirtyisi reaaliaikaisesti, käyttäjät joutuisivat ylläpitämään nykyisiä järjestelmiä

tiedonsiirtoon siihen liittyvine viipeineen ja hallinnollisine hankaluuksineen. Tietoja, jotka saataisiin suoraan Tulorekisteristä, jouduttaisiin pyytämään ehkä useammaltakin taholta. Käyttäjien edellytykset palvella tulonsaajia heitä koskevien päätösten tekemisessä heikkenisivät. Samoin läpinäkyvyys heikkenisi, kun tulonsaajat eivät voisi helpokäyttöisesti tulotietojärjestelmän kautta saada tietoonsa, miten heitä koskevat tiedot voivat liikkua, kun se perustuisi muuhun lainsäädäntöön.

Tietojen luovutus Kansaneläkelaitokselle

Tulorekisterin tiedot luovutettaisiin 13 ja 14 §:n mukaisesti eri käyttäjille eri tarkoituksiin yksilöllisten käyttäjäprofiilien mukaisesti. Poikkeuksen muodostaisi Kela, jolle voitaisiin (13 §:n 1 mom. 17 k.) luovuttaa kaikista tulonsaajista tiedot, jotka Kelalla on oikeus saada kaikkien sen toimeenpantaviksi säädettyjen eläkkeiden ja etuuksien toimeenpanemiseksi. Vastaavan kaltainen oikeus saada joukkotietoja jo ennen asian vireilletuloa, eli asiakassuhteesta riippumatta, sisältyy kansaneläkelain 85 §:ään, jota vastaava aiemman lain mukainen sääntely säädettiin PeV:n myötävaikutuksella.

Tulorekisterilain tietosuojaa/oikeusturvaa edistäviä elementtejä

Arvioitaessa lakiehdotusta kokonaisuudessaan tietosuojan ja perustuslain näkökulmasta ei tule sivuuttaa eräitä esitykseen liittyviä tietosuojaa ja oikeusturvaa edistäviä piirteitä.

Rekisterinpitäjyyttä koskevan ratkaisun peruste on työnantajien hallinnollisen taakan rajoittamisen lisäksi se, että näin *voidaan tehokkaimmin edistää rekisteröityjen oikeuksien turvaamista*. Erityisesti vaihtoehto, jossa työnantajat toimisivat rekisterinpitäjinä, merkitsisi että rekisterinpitäjiä olisi runsaat 200 000. Tietosuoja-asetukseen sisältyy useita joustosäännöksiä, jotka keventävät etenkin pienten työnantajien velvoitteita ja samalla rajoittavat rekisteröityjen oikeuksien toteutumista.

Tulorekisteri olisi *täysin läpinäkyvä* siinä mielessä, että internetin välityksellä olisi kaikkien saatavilla yksityiskohtaiset tiedot siitä, mitä tietoja tulorekisteriin talletetaan ja mille käyttäjille niitä luovutetaan sekä tieto luovuttamisen oikeusperusteesta. (Tiedonantovelvoite, 16 §). Tulonsaajat voisivat lisäksi tarkistaa itseään koskevat sähköisen asiointipalvelun (15 §) kautta.

Tulorekisterin talletetut tiedot olisivat salassa pidettäviä ja niitä luovutettaisiin vain laissa määritellyille käyttäjille laissa määritettyihin käyttötarkoituksiin.

Tietosuoja-asetuksen soveltaminen (2 §:n 1 momentti ja 14 §:n 4 momentti)

Esityksen antamisen jälkeen on noussut esiin kysymys siitä, onko lakiehdotuksen 2 §:n viittaus tietosuoja-asetuksen soveltamiseen henkilötietojen suojan kannalta asianmukainen. Ongelmat vaikuttaisivat liittyvän ainakin siihen, että asetusta sovelletaan 25.5.2018 lukien, kun tulotietojärjestelmää koskeva laki tulisi voimaan 1.1.2018. Asetusta täydentävää kansallista yleislakia ei vielä ole annettu, joten kaikki kokonaisuuteen liittyvät kysymykset eivät ole vielä olleet eduskunnan käsiteltävänä. Mahdollinen ratkaisu voisi olla se, että mainittu 2 §:n 1 momentin viittaus sekä 14 §:n 4 momentti, jossa poikettaisiin tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetystä rekisteröidyn oikeudesta rajoittaa henkilötietojen käsittelyä, tällä erää poistetaan laista.

2. Julkisuusperiaate

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan tulorekisteriin 6 ja 7 §:n nojalla talletettavat tiedot olisivat säännöksestä tarkemmin ilmenevällä tavalla salassa pidettäviä. Säännös on jännitteinen julki-

suusperiaatteen kanssa. Toisen perusoikeuden edistämien voi kuitenkin olla sellainen perustuslain 12 §:n mukainen välttämätön syy, jonka vuoksi julkisuutta voidaan lailla erikseen rajoittaa

Käsityksemme mukaan julkisuuden rajoittamista tulorekisterissä voidaan pitää yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta perusteltuna. Yksityisten työnantajien näkökulmasta salassapitoa puoltavat myös palkkaustason ja työntekijöiden tietojen luottamuksellisuuteen liittyvät seikat.

Salassapito ei kaventaisi kansalaisten tai tiedotusvälineiden mahdollisuuksia valvoa julkisen vallan käyttöä, koska tulotietojärjestelmä olisi vain tietoja arkistoiva ja edelleen välittävä järjestelmä. Tältäkin osin Tulorekisteriyksikkö olisi jatkuvan valvonnan alainen, koska työnantajilla ja tulonsaajilla olisi pääsy tulorekisterin tietoihin sähköisen asiointipalvelun kautta. Se, mitä tietoja luovutetaan edelleen millekin käyttäjälle, on selvitettävissä lakiehdotuksen 16 §:n mukaisen tiedonantovelvoitteen kautta. Luonnollisesti tulonsaajat voivat tietosuoja-asetuksen nojalla saada myös tiedon siitä, mitä häntä koskevia tietoja ja mille taholle on konkreettisesti luovutettu. Edelleen Tulorekisteriyksikköön kohdistuisi 21 §:n mukaiset raportointivelvoitteet yhteistyöryhmälle.

Tietojen julkisuus ja salassapito säilyisivät nykyisellään maksaja- ja käyttäjätahoilla. Niiden hallussa olevat tulonsaajan taloudellista asemaa koskevat tiedot ovat pääosin salassa pidettäviä.

3. Oikeusturva

Oikeusturvan osalta on syytä korostaa, että Tulorekisteriyksikkö ei tee yksittäisiä tulonsaajia koskevia hallintopäätöksiä. Tietojärjestelmän toiminta perustuu automatisoituun tietojen vastaanottamiseen, tallettamiseen ja välittämiseen edelleen. Rekisteröidyn oikeusturva rekisterinpidossa toteutuu siten, että virheellisen tiedon korjaa tulorekisteriin suorituksen maksaja. Rekisteröity voi myös tehdä tietosuoja-asetuksen nojalla valituksen valvontaviranomaiselle katsoessaan asetusta rikotun.

Tulorekisteriyksikön päätökseen, joka koskee tietojen tallettamista tai luovuttamista, voitaisiin hakea muutosta julkisuuslain 33 §:n mukaisesti. Tulonsaaja voi myös aina tehdä oikaisun tai valituksen tiedon käyttäjätahoja koskevien oikaisu- ja muutoksenhakusäännösten mukaisesti. Katsomme, että perustuslain edellyttämät mahdollisuudet muutoksenhakuun on asianmukaisesti huomioitu.

4. Norminantovaltuudet

Verohallinto antaisi tarkempia määräyksiä seuraavien tulorekisterilain säännösten nojalla:

- 11 § 4 mom. (sähköisen ilmoittamisen menettely ja varmentamistapa);
- 12 § 12 mom. (ilmoittamisvelvollisuuden määräaikojen pidentäminen eräissä tilanteissa)
- 24 §:n 3 mom. (ilmoittamisvelvollisuuden uudelleen täyttäminen, kun tiedot ovat tuhoutuneet.),

sekä seuraavien oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun säännösten nojalla:

- 16 §:n 2 mom (lain nojalla annettavat tiedot, jotka 1 mom. nojalla annetaan tulorekisteriin.)
- 25 a § (verokauden veroa koskevan korjatun tiedon muodostaminen)

Kyse on sellaisista vähäisistä teknisluonteisista yksityiskohdista, joita koskevien norminantovaltuuksien delegointia ehdotetulla tarkkuudella rajattuna voidaan käsityksemme mukaan pitää perustuslain 80 §:n mukaisina.