

Valtiovarainministeriö
Vero-osasto
Jukka Vanhanen

MUISTIO
16.10.2017

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Tulorekisterilaki – eräitä perustuslain ja tietosuojasetuksen näkökulmasta merkityksellisiä yksityiskohtia

Tulorekisterilainsäädännön valmistelussa erityisenä oikeudellisenä ongelmakenttänä on esityksen suhde EU:n tietosuojalainsäädäntöön ja perustuslain yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevaan perustuslain 10 §:n 1 momenttiin.

Tämä muistio on *yleiskatsauksellinen* eräistä em. näkökohdista merkityksellisistä seikoista. Asian PeV-käsittelyä varten laaditaan asianmukainen säätämisyjärjestyksen kannalta merkityksellisiin seikkoihin keskittyvä yksityiskohtaisempi muistio.

Asian arviointi mainituista näkökohdista on haasteellista yhtäältä siksi, että kyseessä on aivan uuden tyyppinen järjestelmä, jollainen ei aiemmin ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana, ja johon liittyy yksityiskohtia, joiden arvioinnissa ei voida suoraan tukeutua perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön. Toisaalta EU:n yleisen tietosuojasetuksen näkökulmasta aihepiirin arviointia vaikeuttaa se, että asetusta aletaan soveltaa vasta vuoden 2018 toukokuusta, joten auktoritatiivisia tulkintoja siitä ei vielä voi olla.

Asetus, joka on suoraan sovellettavaa oikeutta, sallii kansallista liikkumavaraa asetuksen määräyksistä erityisesti julkisella sektorilla. Asetus antaa mahdollisuuden jäsenvaltiolle lainsäädännössään asettaa monelta osin rajoituksia mm. asetuksen rekisteröidyille suomista oikeuksista *tärkeää yleistä etua koskevista syistä*, siltä osin kuin rajoitukset ovat ”*välttämättömiä ja oikeasuhteisia* demokraattisen yhteiskunnan toimenpiteitä” (asetuksen johdantokappale 73). Asetuksen 23 artiklassa *esimerkkeinä* yleiseen julkiseen etuun liittyvistä tärkeistä tavoitteista on mainittu muun muassa jäsenvaltiolle *tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, verotukseen liittyvät asiat ja sosiaaliturva*.

Perustuslain mukaisia perusoikeuksia, tässä henkilötietojen suoja, rajoittavien lakien perustuslain mukaisuutta arvioidaan perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössä kehiteltyjen *perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten* näkökulmasta. Näitä ovat muun muassa rajoitusperusteen hyväksyttävyyden, mihin liittyy se, että rajoituksen tulee olla *painavan yhteiskunnallisen tarpeen* vaatimaa ja että niiden tulee olla *välttämättömiä* hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Rajoitusten tulee myös täyttää *oikeasuhtaisuuden* vaatimuksen: perusoikeuksien rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvilla keinoin. Perusoikeuden *ydinsisältöön* kohdistuvaa rajoitusta ei voida tavallisella lailla säätää – näin ei olla tekemässä, esimerkiksi niin sanotut arkaluonteiset tiedot eivät kuuluisi tulorekisterin piiriin.

Tulorekisterin perustamista on laajalti pidetty hyvin tärkeänä kansallisena hankkeena, sillä on muun muassa eri sidosryhmien – mukaan lukien palkansaajia edustavien tahojen – laaja ja hyvinkin vahva kannatus. Tärkeän yleisen edun / painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimusta ei tässä yhteydessä liene tarpeen enemmälti perustella. Pidämme rajoituksia myös *oikeasuhtaisena*: rajoitukset ovat välttämättömiä, eikä tulorekisterin tavoitteita voida savuttaa esimerkiksi Tietosuojavaltuutetun vaihtoehdoksi osoittamalla ”postitoimistomallilla”, esityksen sivulla 37 ja 38 kuvatuin perustein.

Oikeusministeriö ja Tietosuojavaltuutettu kiinnittävät lausunnoissaan huomioita eri seikkoihin. Oikeusministeriön lausunto on pohjavireeltään varsin myönteinen, mutta siinä on nostettu esiin eräitä puutteita esityksen perusteluissa: tältä osin perusteluja on täydennetty, lisäksi on tehty yksi muutos lakiehdotukseen, oikeusministeriön viitoittamalla tavalla. Tietosuojavaltuutettu puolestaan dubioi esitystä eräiltä osin pelkästään tietosuojasetuksen näkökulmasta, ottamatta kuitenkaan selväsanaisesti kantaa siihen, onko esitys lausunnossa esiin nostetuilta osin asetuksen vastainen.

Valtioneuvoston piirissä henkilötietojen suoja koskeva kansallinen ja EU-lainsäädäntö sekä aihepiiriä koskevat kv. sopimukset kuuluvat oikeusministeriön toimialaan, joten on ollut selvää, että olemme päätyneet valmistelussa antamaan ensisijaisen painon oikeusministeriön näkemyksille.

1. Tietojen välttämättömyys ja tietojen minimoinnin vaatimus / täydentävät tiedot, 7 §

Käsiteltävien henkilötietojen tulee olla niiden käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia.

Täydentävät tiedot ovat sellaisia, joita *tultaisiin käyttämään vain osan tulonsaajista kohdalla*. Tiedot talletettaisiin tulevaa mahdollista käyttötarvetta varten. Tiedot ovat kuitenkin välttämättömiä jollekin/joillekin tietojen käyttäjille silloin, kun tarve tietoihin esimerkiksi etuusasian käsittelyn yhteydessä nousee esiin.

Täydentävien tietojen saaminen tulorekisteriin on siinä määrin keskeinen tulorekisterin elementti sekä työnantajille (kaikki tiedot voidaan antaa kerralla eikä tietoja tarvitse antaa myöhemmin) että eräille tietojen käyttäjille (tarvittavat tiedot voidaan saada tulorekisteristä), että ilman täydentäviä tietoja tulorekisterin hyödyt olennaisesti menetettäisiin.

2. Tietojen 10 vuoden säilyttämisaika

Ehdotettu tietojen säilyttämisaika on tavanomaista pidempi.

Useille käyttäjille pitkä säilyttämisaika on välttämätön. Käytännössä enimmäisajaksi on kuitenkin asetettava 10 vuotta, joka vastaa kirjanpitoaineiston säilyttämisen määräaika. Lyhyempi määräaika johtaisi siihen, että käyttäjät joutuisivat pyytämään tulorekisteristä säilyttämisajan päätyttyä poistetut tiedot työnantajilta uudelleen: myöskään työnantajille annettua ”lupausta” siitä, että tulorekisteriin talletettua tietoa ei uudestaan kysyttäisi, ei voitaisi täyttää.

3. Rekisteröidyn oikeus rajoittaa käsittelyä

Lakiesityksessä poikettaisiin tietosuojasetuksen mukaisesta rekisteröidyn oikeudesta rajoittaa käsittelyä, kun hän kiistää rekisterin tietojen paikkansa pitävyyden (käsittely on rajoitettava ajaksi, jonka kuluessa rekisterinpitäjä voi varmistaa tietojen paikkansa pitävyyden). Tietosuojavaltuutettu tulkitsee menettelyn tavoitetta hyvin suppeasti katsoessaan, että *pelkästään tulorekisterin reaaliaikaisuuden vaatimusta ei voida pitää tärkeänä yleisenä etuna*.

VM: Poikkeus on tärkeä, koska muutoin tulonsaajat voisivat, nykyisestä poiketen, torjua tietojen siirtämisen käyttäjille. Oikeus rajoittaa käsittelyä ei luontevasti voi kohdistua tulorekisteriin, koska tietojen oikeellisuudesta vastaavat työnantajat ja Tulorekisteriyksikkö vain välittää sille annettuja tietoja sellaisenaan edelleen.

4. Oikeasuhtaisuus

Tietosuojavaltuutettu epäilee, täyttääkö sääntely, joka merkitsee laajojen tietomassojen tallettamista ja säilyttämistä pitkäksi aikaa, *oikeasuhtaisuuden* periaatteen: Tietosuojavaltuutetun mukaan järjestelmän tavoitteet voitaisiin saavuttaa kevyemmällä ”postitoimistomallilla”

VM: Tietosuojavaltuutettu ei ole sisäistänyt nykytilan ongelmia, joita ”postitoimistomalliin” pohjautuva menettely ei ratkaisisi. Malli ei ole käyttökelpoinen HE:n sivuilla 37 – 38 kuvatuin perustein.

5. Tiedon käyttäjien ”toimivallan siirto” Tulorekisteriyksikölle tietojen luovutuksessa ja Tulorekisteriyksikön kyky selviytyä lukuisten erityislakien säännösten soveltamisesta

Tietojen käyttäjien tiedonsaantioikeudet eivät tietosisällön suhteen laajenisi, mutta tiedot voitaisiin luovuttaa suoraan tulorekisteristä myös tapauksissa, joissa tiedon käyttäjällä on oikeus saada kyseiset tiedot ao. erityislain mukaan toiselta tiedon käyttäjältä. Tämä merkitsee tavallaan ”toimivallan siirtoa” ao. toiselta viranomaiselta Tulorekisteriyksikölle, joka joutuisi tulkitsemaan tietojen käyttäjien keskinäistä tietojenvaihtoa koskevia säännöksiä.

Tietosuojavaltuutettu epäilee menettelyä, ja katsoo lisäksi, että *Tulorekisteriyksikkö ei voisi suorittaa lukuisten tiedonsaantioikeuksia koskevien säännösten soveltamisesta.*

VM: Se tulkintatyö, jota Tulorekisteriyksikkö suorittaa arvioidessaan säännöksiä, jotka koskevat tiedon käyttäjän oikeutta saada tietoja toiselta viranomaiselta, ei laadullisesti poikkea siitä tulkintayöstä, jota esimerkiksi tuomioistuimien suorittaa arvioidessaan sen ratkaistavaksi saatetussa asiassa sitä, onko tietojen luovutus tapahtunut lainmukaisesti. Se, että Tulorekisteriyksikkö joutuu tulkitsemaan huomattavaa joukkoa säännöksiä, on lopulta resurssikysymys. ”Toimivallan siirtämiselle” ei sinänsä näyttäisi olevan perustuslaista, saati tietosuoja-asetuksesta, johtuvia esteitä.

6. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeaminen

Kohdassa 5 mainittu merkitsee samalla poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuudesta, eli tietoja luovutetaan käytettäväksi muuhun tarkoitukseen kuin siihen, johon tietoja ao. erityislakien nojalla voidaan kerätä. Tietosuojavaltuutettu toteaa, että poikkeamaa voidaan perustella tärkeällä yleisellä edulla, mutta on epäselvää, voidaanko sitä perustella kaikkien käyttäjien osalta.

VM: Kaikki tulorekisterin tietojen käyttäjät käyttävät tietoja lakisääteisen tehtävänsä hoitamisessa. Tietosuoja-asetuksessa 23 artiklan 1 kohdan e) alakohdassa julkiseen etuun liittyvinä tärkeinä tavoitteina, joiden perusteella rekisteröityjen oikeuksia voidaan rajoittaa, mainitaan *esimerkkeinä* (1 kohdan a – d ja f – j kohdissa erikseen lueteltujen lisäksi) ”erityisesti unionille tai jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien rahan, talousarvioon ja verotukseen liittyvät asiat sekä kansanterveys ja sosiaaliturva.” Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan poikkeamaa voidaan kaikkien käyttäjien osalta perustella tärkeällä yleisellä edulla.

Siltä osin kuin on kyse valvontaa varten luovutettavista tiedoista, rajoitukset tulevat kysymykseen 23 artiklan 1 kohdan h) –alakohdan perusteella muun muassa, jotta voidaan taata ”valvonta-, tarkastus- tai sääntelytehtävä, joka *satunnaisesti* liittyy julkisen vallan käyttöön a–e ja g alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa”.

Tulorekisterilain tietosuoja- ja oikeusturvaa edistäviä elementtejä

Arvioitaessa HE:tä kokonaisuudessaan tietosuojan ja perustuslain näkökulmasta ei tule sivuuttaa eräitä esitykseen liittyviä tietosuoja- ja oikeusturvaa edistäviä piirteitä.

Rekisterinpitäjyyttä koskevan perusratkaisun keskeinen peruste on HE:n perustelujen ss. mukaisesti 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, joissa etenkin pienten työnantajien velvoitteita on kevennetty ja jotka samalla monesti 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 lainkohdista, joihin tietojen luovuttaminen perustuu. (Tiedonantovelvoite, 16 §)

Jokainen tulonsaaja voi tarkistaa itseään koskevat tulorekisterin tiedot tulotietojärjestelmän sähköisen asiointipalvelun kautta. (Sähköinen asiointipalvelu, 15 §)

Lakiehdotukseen on lisätty säännös muutoksenhakuoikeudesta talletettavia tietoja ja eri käyttäjille luovutettavia tietoja koskevista Tulorekisteriyksikön päätöksistä.

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