

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

**HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI TULOTIETOJÄRJESTELMÄSTÄ JA ERÄIKSI
SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI**

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa edellä mainitusta esityksestä. Oikeusministeriö toteaa asiasta lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Esillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtakunnallisesta tulotietojärjestelmästä sekä velvollisuudesta käyttää tätä järjestelmää lakisääteisen ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuuden piiriin kuuluvien tulotietojen ja muiden niihin liittyvien tietojen antamiseen. Tulotietojärjestelmän avulla vastaanotettaisiin ja talletettaisiin työnantajien ja muiden laissa tarkoitettujen tahojen antamia tietoja sekä välitettäisiin niitä tietojen saantiin oikeutetuille viranomaisille ja muille tahoille suoritusten maksajien lakisääteisen ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuuden täyttämiseksi sekä edellä mainittujen viranomaisten ja muiden tahojen tiedonsaantioikeuden toteuttamiseksi. Tulotietojärjestelmä muodostuisi tulorekisteristä sekä tietojen oikeellisuutta palvelevasta yksilöinti- ja yhteystietoja sisältävästä rekisteristä. Tulotietojärjestelmän rekisterinpitäjänä toimisi Verohallintoon perustettava Tulorekisteriyksikkö.

Esityksen tavoitteena on sen perustelujen mukaan tulorekisteriin talletettavien tietojen reaaliaikainen kerääminen ja hyödynnettävyys ehdotetussa laissa mainittujen viranomaisten ja muiden tietoa käyttävien toiminnoissa. Tavoitteena on myös keventää työnantajien hallinnollista taakkaa sekä yksinkertaistaa palkkatietoihin liittyviä ilmoitusmenettelyjä ja -velvoitteita. Oikeusministeriö pitää hallituksen esityksen tavoitteita kannattavina.

Suhde perustuslakiin

Ehdotetun lain suhdetta perustuslakiin käsitellään seikkaperäisesti esitykseen sisältyvässä omassa jaksossaan. Ehdotettu tulotietojärjestelmä sisältäisi henkilötietoja ja ehdotus on näin ollen merkityksellinen perustuslain (731/1999) 10 §:n 1 momenttiin sisältyvän henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 10 §:n mukaista laintasoista sääntelyä edellyttäviä seikkoja ovat erityisesti

henkilötietojen rekisteröinnin tavoitteet, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset, tietojen luovutettavuus ja säilytysaika sekä rekisteröidyn oikeusturva (ks. esim. PeVL 5/2017 vp sekä 71/2014 vp ja siinä viitatuksi valiokunnan lausunnot). Ehdotettu laki sisältää säännökset edellä mainituista henkilötietojen käsittelystä koskevista seikoista.

Tulorekisteriin talletetut tuloja ja muita suorituksia sekä suorituksen saajia ja maksajia koskevat tiedot olisivat ehdotetun lain mukaan salassa pidettäviä. Ehdotus on näin ollen merkityksellinen myös viranomaisen asiakirjojen ja muiden tallenteiden julkisuutta koskevan perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta. Mainitun säännöksen mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi erikseen lailla rajoitettu. Esityksen perustelujen mukaan tulonsaajien yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa voidaan pitää ehdotettua keskitettyä valtakunnallista, tietosisällöltään laajaa tietojärjestelmää koskevan sääntelyn yhteydessä välttämättömänä syynä poiketa julkisuusperiaatteesta.

Oikeusministeriö kiinnitti esitysehdotuksesta sen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa huomiota siihen, että tulorekisteri on ehdotuksen mukaan vain tietoja edelleen välittävä järjestelmä, jonka tietojen julkisuus ja salassapito määräytyy viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 621/1999; julkisuuslaki) 24 §:n 1 momentin 23 kohdan, verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) ja muun erityislainsäädännön mukaan. Se katsoi, ettei tulonsaajien yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa yksin voida pitää perusteena koko tulorekisterin tietojen salassapidolle. Esimerkiksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdassa korostetaan sitä, ettei mikä tahansa yksittäinen tuloa koskeva tieto kuulu salassapidon piiriin, vaan että kysymys on tiedoista, joilla laajemmin kuvataan henkilön taloudellista asemaa kokonaisuutena.

Ehdotus laiksi tulotietojärjestelmästä

Lain 2 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin ehdotetun lain ohella myös EU:n yleistä tietosuojasetusta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että EU:n yleistä tietosuojasetusta sovelletaan sen 99 artiklan mukaan vasta 25.5.2018 alkaen. Ehdotetussa säännöksessä on kyse siitä, että yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalaa laajennettaisiin EU-oikeuden ja mainitun tietosuojasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle kuuluvaan henkilötietojen käsittelyyn. Tällaista lainsäädäntöratkaisua ei ole aiheellista tehdä tässä vaiheessa, kun tietosuojasetukseen liittyvän kansallisen tietosuojalain valmistelu on vielä vireillä. Oikeusministeriössä valmistellaan parhaillaan EU:n yleisen tietosuojasetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietinnön (OM Mietintöjä ja lausuntoja 35/2017) pohjalta yleistä tietosuojasetusta täsmentävää ja täydentävää esitysehdotusta kansalliseksi tietosuojalaiksi. Siihen sisältyvät säännöset, mukaan lukien lain soveltamisalaa koskeva sääntely, ovat vielä osin työn alla. Näin ollen tulotietojärjestelmää koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentista tulisi

poistaa viittaus yleiseen tietosuojasetukseen. Siinä ei ole myöskään tarpeen viitata kansalliseen henkilötietojen suoja koskevaan sääntelyyn, koska henkilötietojen suoja koskeva yleislaki, henkilötietolaki (523/1999) on joka tapauksessa voimassa, kunnes se tulevan tietosuojalain myötä kumotaan.

Lain 6 – 8 §:ssä säädettäisiin tulorekisterin tietosisällöstä. Tähän rekisteriin talletettavat tiedot on lueteltu ehdotetuissa säännöksissä hyvin yksityiskohtaisesti. Ehdotuksessa on pyritty ottamaan mahdollisimman tarkoin huomioon perustuslakivaliokunnan vakiintunut kanta, jonka mukaan myös henkilörekisterin tietosisältö kuuluu perustuslain 10 §:n edellyttämän henkilötietojen käsittelyä koskevan laintasoisen sääntelyn piiriin. Esimerkiksi ehdotettu 6 § sisältää hyvin yksityiskohtaista sääntelyä, viittauksia muuhun lainsäädäntöön sekä runsaasti tietokohtaisia luetteloita. Perustuslakivaliokunta ei ole edellyttänyt henkilörekisterin tietosisällön ilmaisemista näin yksityiskohtaisesti lain tasolla varsinkaan kun mainittuun rekisteriin ei ehdotuksen perustelujen mukaan talletettaisi yksityisyyden suojan ydinalueeseen kuuluvia arkaluonteisia tietoja. Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt tällaista sääntelyä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena (ks. esim. PeVL 71/2014 vp).

Ehdotetun 22 §:n 2 momentin mukaan verovelvolliselle on varattava tilaisuus selvityksen antamiseen ennen myöhästymismaksun määräämistä oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 7 §:ssä säädetyllä tavalla, jos se on erityisestä syystä tarpeen. Vaikka määrättävät myöhästymismaksut lienevät yleensä laissa säädettävää enimmäismäärää olennaisesti pienempiä, perustuslain 21 § puoltaa kuulemisvelvollisuuden säilyttämistä tällaisessa asiassa pääsääntönä. On syytä todeta, että hallintolain (434/2003) 34 §:n mahdollistaa kuulematta jättämisen muun ohella kuulemisen ollessa ilmeisen tarpeetonta.