TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

15.9.2022

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto

Lausuntopyyntö 9.9.2022

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta ja tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annettujen lakien kumoamisesta (HE 123/2022 vp)

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta ja tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annettujen lakien kumoamisesta (HE 123/2022 vp). Tietosuojavaltuutetun toimisto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tulotietojärjestelmästä annettua lakia (53/2018) laajentamalla tulorekisteristä tiedonsaantiin oikeutettujen tiedon käyttäjien piiriä. Tulorekisterin tietoja voitaisiin nykyisten tiedon käyttäjien lisäksi luovuttaa Harmaan talouden selvitysyksikölle, Tullille, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle, Maahanmuuttovirastolle, oikeusaputoimistolle ja Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimistolle, yleiselle edunvalvojalle, haastemiehille ja poliisille näiden laissa säädettyjen tehtävien hoitamista varten. Tietojen saantiin tulorekisteristä jo oikeutettujen työ- ja elinkeinotoimiston sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tiedonsaantioikeutta laajennettaisiin koskemaan niiden maahanmuuttohallinnon tehtävien hoitamiseen tarvittavia tietoja. Lisäksi esityksessä ehdotetaan kunnan ja kuntayhtymän tiedonsaantioikeuden siirtämistä tietyiltä osin hyvinvointialueille sekä tarkennuksia tulorekisteriyksikön yhteistyöryhmää ja raportointivelvoitteita koskeviin säännöksiin.

Lakiesityksen tavoitteena on hyödyntää tulotietojärjestelmän tarjoamia mahdollisuuksia digitalisaation edistämiseen viranomaistoiminnassa laajentamalla tulorekisterin tietojen käyttöalaa uusien käyttäjätahojen toiminnassa ja näin luoda edellytyksiä muun muassa tiedon käyttäjien toiminnan tehostamiseen, päätöksenteon nopeutumiseen sekä siinä käytettävien tietojen oikeellisuuden ja ajantasaisuuden parantamiseen. Tavoitteena on myös parantaa tietosuojaa, kun tietojenvaihdossa siirryttäisiin uusinta tekniikkaa hyödyntävän tietojärjestelmän käyttöön, jossa tietojen luovutus tapahtuisi suojatulla yhteydellä määrämuotoisesti ja määriteltyjen käyttöoikeuksien pohjalta järjestelmään teknisesti sisäänrakennetun oletusarvoisen tietosuojan piirissä.

Tietosuojavaltuutetun toimisto on lausunut asiasta lainmuutoksen valmistelun aiemmassa vaiheessa, ja aikaisemmassa lausunnossa esittämämme huomiot on yleisesti ottaen otettu esityksessä huomioon hyvin. Pidämme kannatettavana sitä, että esitystä on tarkennettu muun muassa tiedonsaantioikeuksien toteuttamista ja kontrolleja koskevia kuvauksia täydentämällä. Pidämme niin ikään hyvänä myös sitä, että uusien käyttäjien tiedonsaantioikeuksien toteuttamista ja sen keinoja koskeva arviointi ja valmistelevat toimenpiteet on käynnistetty jo varhaisessa vaiheessa muun ohella sen varmistamiseksi, että toteutus vastaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) asettamia vaatimuksia henkilötietojen käsittelylle.

Tietosuojavaltuutetun toimisto
PL 800, 00531 Helsinki – puh. 029 566 6700 (vaihde) – tietosuoja@om.fi – www.tietosuoja.fi

Henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet

Tulotietojärjestelmän rekisterinpitäjänä toimii tulotietojärjestelmästä annetun lain 4 §:n mukaisesti Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö, joka vastaa rekisterinpitäjänä tulorekisterissä olevien henkilötietojen suojaamisesta ja niiden lainmukaisesta käsittelystä yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädettyjen tietosuojaperiaatteiden sekä muiden tietosuoja-asetuksen vaatimusten mukaisesti. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetyn tietojen minimointia koskevan periaatteen mukaan rekisterinpitäjä vastaa siitä, että käsiteltävät henkilötiedot ovat asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Tulorekisteristä luovutettavien tietojen osalta minimointiperiaate tarkoittaa Tulorekisteriyksikön vastuuta siitä, että tiedon käyttäjille luovutetaan niiden laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien mukaisesti ainoastaan sellaisia tietoja, joita tiedon käyttäjällä kulloinkin käsillä olevaan käyttötarkoitukseen on oikeus saada ja jotka ovat tarpeellisia tai välttämättömiä juuri tässä käyttötarkoituksessa ja, että tiedon käyttäjille ei luovuteta tietyn käyttötarkoituksen kannalta tarpeettomia tietoja. Esityksen mukaan tulotietojärjestelmään luodaan tarkoitusta varten etukäteen määritellyt käyttäjä- ja käyttötarkoituskohtaiset tiedonsaantiprofiilit, joiden avulla varmistetaan myös tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutumista.

Ehdotuksella ei luotaisi uusia tiedonsaantioikeuksia tai laajennettaisi jo olemassa olevia tiedonsaantioikeuksia sisällöllisesti, vaan muutettaisiin tulotietojärjestelmästä annettua lakia laajentamalla tulorekisteristä tietojen saamiseen oikeutettujen tahojen piiriä. Ehdotuksella ei toisaalta myöskään laajennettaisi tulorekisteriin talletettavien ja sen yhteydessä käsiteltävien henkilötietojen piiriä nykyisestä. Kysymys olisi siten ainoastaan jo olemassa olevien tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta teknisesti uudella tavalla suhteessa aiempaan ja ainoastaan sellaisia tietoja koskien, joita tiedonsaantiin oikeutetuilla tahoilla on jo muutoinkin erillislainsäädännön nojalla oikeus salassapitosäännösten estämättä saada.

Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo, että yleisen tietosuoja-asetuksen noudattamisen kannalta keskeiset henkilötietojen käsittelyä koskevat tietosuojaperiaatteet on huomioitu esityksessä ja siinä kuvatuissa ratkaisuissa asianmukaisesti sisäänrakennettuna ja oletusarvoisena osana kokonaisuutta. Lainmuutoksen on esityksen mukaan katsottu niin ikään parantavan tietojen ajantasaisuutta ja täsmällisyyttä tiedon käyttäjien käsittelyprosesseissa, mitä on pidettävä erittäin kannatettavana tavoitteena. Edelleen tulotietojärjestelmän käytön laajentamisesta ja tiedonsaantiin oikeutettujen tiedon käyttäjien piirin laajentamisesta johtuvien rekisteröityjen oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvien riskien sekä niiden minimoimiseksi tarpeellisten toimenpiteiden arvioiminen tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukaisessa vaikutustenarviointimenettelyssä on esityksen mukaan käynnisteillä tai jo käynnistynyt, mikä on rekisteröityjen oikeuksien suojaamisen kannalta keskeistä.

Rekisterinpitäjän vastuu

Tietosuojavaltuutetun toimisto on aiemmassa lausunnossaan todennut, että ottaen huomioon, että tiedonsaantiin liittyvät tarpeet ovat todennäköisesti sisällöltään ja laajuudeltaan vaihtelevia eri viranomaisten ja toisaalta yksittäisten tietojenluovutustilanteiden välillä, on olennaista, että tulotietojärjestelmä mahdollistaa myös tietojen saantiin oikeutettujen tahojen piirin kasvaessa käsiteltävien tietojen rajaamisen tietojen minimointia koskevan periaatteen mukaisesti ainoastaan kulloiseenkin käsittelyn tarkoitukseen nähden tapauskohtaisesti tarpeellisiin henkilötietoihin. Olemme niin ikään todenneet pitävämme tulorekisterin piirissä käsiteltävien henkilötietojen laajamittaisuus ja luonne sekä ehdotuksen myötä laajeneva tiedon käyttäjien piiri huomioiden keskeisenä, että käsittelytoimiin kohdistetaan riittävät valvontatoimenpiteet sen varmistamiseksi, että tietoja luovutetaan ja on luovutettu ainoastaan kysymyksessä olevien viranomaisten laissa säädettyjen, kussakin yksittäistapauksessa perusteltujen tiedonsaantioikeuksien toteuttamiseksi.

Henkilötietojen käsittelyn valvonnan osalta pidämme hyvänä sitä, että tulotietojärjestelmän käytön sekä tulorekisteristä tiedon käyttäjille tapahtuvan tietojen luovuttamisen seurantaan on nyt

annetussa esityksessä yksilöidyillä tavoin olemassa määritettyjä valvontatehtäviä, joilla pyritään varmistamaan, että tietoja luovutetaan ainoastaan viranomaisten tiedonsaantioikeuksien toteuttamiseksi tarpeellisessa laajuudessa. Kiinnitämme kuitenkin samaan aikaan huomiota ehdotuksessa esitettyyn toteamukseen siitä, että sen varmistaminen, että Tulorekisteriyksikkö tietosuojavaltuutetun toimiston aiemmassa lausunnossa edellytetyllä tavalla varmistaisi kussakin yksittäisessä tapauksessa, että vain kyseisen asian käsittelyn edellyttämät tiedot luovutetaan, ei ole mahdollista. Esityksen mukaan sanotun tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi, että ”tietojen luovuttaja jonkinlaisessa käsillä olevaa asiaa koskevassa fiktiivisessä esikäsittelyssä yhdessä tietoja pyytävän viranomaisen kanssa arvioisi, mitä tietoja juuri kyseisen tapauksen ratkaiseminen edellyttäisi, ottaen huomioon sen kaikki erityispiirteet.” Esityksen mukaan Tulorekisteriyksiköllä ei ole mahdollisuutta jokaisessa yksittäisessä tapauksessa tarkistaa, että tiedon käyttäjällä on konkreettisesti vireillä asia, johon tulorekisterissä olevia tulotietoja tarvitaan, vaan se joutuu tässä asiassa luottamaan tiedon käyttäjien ilmoitukseen asiasta eli käytännössä tiedon käyttäjän toteuttamaan tietojen hakemiseen tulorekisteristä. Kontrollikeinot ovat tässä suhteessa pääsääntöisesti jälkikäteisiä.

Yleisen 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. Edelleen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaan rekisterinpitäjä vastaa siitä, että artiklan 1 kohdassa säädettyjä tietosuojaperiaatteita, kuten minimointiperiaatetta, on noudatettu. Rekisterinpitäjän on niin ikään pystyttävä osoittamaan näiden periaatteiden noudattaminen. Henkilötietojen luovuttamisen osalta sanotut lainkohdat merkitsevät, että rekisterinpitäjä vastaa tietojen luovuttamisen lainmukaisuudesta tietosuojalainsäädännön vaatimuksiin nähden, mikä tarkoittaa vastuuta lainmukaisuudesta kunkin tietojenluovutuksen ja myös kussakin yhteydessä luovutettavien tietojen laajuuden osalta. Rekisterinpitäjän tulee pystyä myös osoittamaan, että henkilötietojen luovuttamiselle on ollut olemassa asianmukainen oikeusperuste kussakin yksittäisessä tapauksessa. Rekisterinpitäjän vastuu on tältä osin yksiselitteinen, eikä se sisällä kansallista liikkumavaraa. Todettakoon myös, että esimerkiksi toteutuksen tekninen tai käytännöllinen haastavuus ei itsessään ole peruste tietosuoja-asetuksen vaatimuksista poikkeamiselle.

Edellä sanotun johdosta tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo, että Tulorekisteriyksiköllä tulisi olla paikallaan mekanismit, joilla varmistetaan myös yksittäistapauksissa ennen henkilötietojen luovuttamista tietojen kysyjän oikeus käsitellä niitä. Vastaavasti myös tietoja pyytävän tahon on pystyttävä ennalta määrittämään ja tiedonsaantioikeuksiensa puitteissa perustelemaan, mitä henkilötietoja sen on kulloinkin käsillä olevassa asiassa tarpeellista saada ja minkä tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:ssä viitatun erillislainsäädännön säännöksen perusteella. Pelkästään jälkikäteisesti tapahtuva, jo toteutuneita tiedonluovutuksia koskeva valvonta ei ole yleisen tietosuoja-asetuksen noudattamisen kannalta riittävää. Tältä osin on otettava huomioon muun ohella se jo aiemmassa lausunnossamme esiin nostamamme seikka, että esimerkiksi yksinomaan käyttöoikeushallinta ei vielä takaa sitä, että kyseisiä oikeuksia käytetään ainoastaan ennalta määritettyihin ja asianmukaisiin tarkoituksiin. Jälkikäteinen valvonta ei myöskään estä väärinkäytöksiä, vaan tapahtuu tilanteessa, jossa esimerkiksi perusteeton henkilötietojen käsittely ja siten henkilötietojen suojaan kohdistunut riski on itsessään jo toteutunut. Vastaavaa ongelmatiikkaa on tarkasteltu muun muassa positiivista luottotietorekisteriä sekä pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä.

Rekisterinpitäjän vastuun kannalta on näin ollen aiheellista, että mahdollisia toiminnallisia ja teknisiä ratkaisuja myös yksittäisten tietopyyntöjen asianmukaisuuden ennakolliseksi ja ajantasaiseksi varmistamiseksi arvioidaan asian jatkovalmistelun tai viimeistään tulotietojärjestelmän myöhemmän kehittämisen yhteydessä. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi tiedonsaantiprofiilien ominaisuuksia tai muita järjestelmään liittyviä teknisiä mahdollisuuksia tarkastelemalla. Tässä yhteydessä on huomioitava myös, että tietosuojalainsäädännön ja muiden henkilötietojen käsittelyä koskevien lakien noudattamisen jälkikäteinen valvonta kuuluu tietosuojavaltuutetun toimiston toimivaltaan, minkä vuoksi käsittelytoimien valvonnan painottaminen tai jopa rajaaminen jälkikäteiseen valvontaan edellyttäisi tästä johtuvien resurssitarpeiden arviointia ja huomioimista myös tietosuojavaltuutetun toimiston osalta.

Tietosuojavaltuutetun toimisto on niin ikään lausunut aiemmin pitävänsä aiheellisena, että tulotietojärjestelmästä annetun lain rekisterinpitäjän vastuuta koskevan sääntelyratkaisun suhde yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisiin vaatimuksiin avattaisiin ja tarvetta lain 4 §:n muuttamiseksi arvioitaisiin. Nyt annetun esityksen mukaan rekisterinpitäjän vastuuta koskevan sääntelyn osalta arviointi on tarkoitus käynnistää kuluvan syksyn aikana, mutta kyse on siinä määrin eri tavoin laajakantoisesta asiasta, että sitä ei ole mahdollista toteuttaa nyt annetun esityksen yhteydessä. Kun otetaan huomioon käsillä olevan lakiesityksen tavoitteet ja aikataulu, tietosuojavaltuutetun toimisto ei näe estettä sille, että mainittua asiakokonaisuutta arvioidaan myöhemmin. Asian olennaisuuden vuoksi pidämme kuitenkin tärkeänä, että kysymystä tullaan tosiasiallisesti arvioimaan viimeistään esityksessä todetussa myöhemmässä aikataulussa.

Ylitarkastaja Ervasti Eveliina 91263182L

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