Valtiovarainministeriö
Vero-osasto
Jukka Vanhanen

MUISTIO
30.11.2017

Valtiovarainministeriön lausunto hallituksen esityksestä 134/2017 vp annetun perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 49/2017 vp ja verojaostolle annettujen asiantuntijalausuntojen johdosta

1. Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 49/2017 vp on tunnistettu jäljempänä otsikoidut seitsemän aihepiiriä, joihin liittyy tarkastelua kaipaavia perustuslakivaliokunnan kannanottoja tai huomautuksia. Huomautuksista kaksi on lausunnon mukaan sellaisia, joiden asianmukainen huomioon ottaminen on edellytys sille, että ehdotus laiksi tulotietojärjestelmästä voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

1.1. Tarve tietosuoja-asetusta ja kansallista yleislakia täydentävään erityissääntelyyn

PeVL: Tulorekisteriin ei säätämisjärjestysperusteluiden mukaan talletettaisi tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, jotka vastaavat pääosin valiokunnan käytännössä tarkoitettuja arkaluonteisia tietoja. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntely on tähän nähden erittäin täsmällistä, eikä valiokunnalla ole huomauttamista sääntelyn kattavuuden ja yksityiskohtaisuuden näkökulmasta. Valiokunta on toisaalta kiinnittänyt huomiota myös henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn *raskauteen ja monimutkaisuuteen* (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4 ja PeVL 71/2014 vp, s. 3). Valiokunnan mielestä lakiehdotuksen *jatkokäsittelyssä on syytä tarkoin selvittää* tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen yleislain mahdollistama tai edellyttämä *täydentävän erityissääntelyn tarve*.

Valtiovarainministeriö

Pyrkimykselle jonkinlaiseen ”minimisääntelyyn”, mihin valiokunnan kannanoton voidaan katsoa viittaavan, ei ole edellytyksiä nykytilanteessa, jossa tietosuoja-asetuksesta ei vielä ole auktoritatiivisia tulkintoja sen soveltamisen alkaessa vasta toukokuussa 2018, ja jossa kansallinen yleislaki, tietosuojalaki, on vasta valmisteilla. Tulotietojärjestelmää koskevan lakiehdotuksen on budjettilakina määrä tulla voimaan 2018 alusta.

Vasta siinä vaiheessa, kun selvillä on kansallisen yleislain käsittely eduskunnassa, olisi mahdollista arvioida yleislakia täydentävän erityissääntelyn tarve. Mitä taas tulee suhteeseen tietosuoja-asetukseen, valtiovarainministeriö toteaa, että esitystä laadittaessa on tarkoin pyritty ottamaan huomioon tietosuoja-asetus ja vältetty päällekkäistä sääntelyä. Kiinnitämme myös huomiota Tietosuojavaltuutetun varsin myönteiseen lausuntoon, jossa on muun ohessa todettu, että ”esityksessä on oikeastaan ensimmäisen kerran tehty huolellinen tietosuoja-asetusta koskeva analyysi”.

Pyrkimys keventää sääntelyä voisi myös johtaa siihen, että lakiesitys ei enää läpäisisi kriittistä valtiosääntöoikeudellista tarkastelua. Lausunnon perusteella ei nimittäin voida tehdä päätelmiä siitä, miltä osin sääntelyä olisi tästä näkökulmasta perustuslakivaliokunnan mielestä mahdollista keventää.

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisen sääntelyn taustalla on osaltaan se, että tulotietojärjestelmää koskeva ensimmäinen HE-luonnos sai kriittisen lausuntopalautteen niin Tietosuojavaltuutetulta, eduskunnan oikeusasiamieheltä kuin oikeusministeriöltäkin tietosuoja- ja perusoikeusnäkökulmista. Sääntelyssä tuolloin esiin nostettujen puutteiden poistaminen on monelta osin edellyttänyt yksityiskohtaisempaa sääntelyä ja tässä yhteydessä on lain valmistelussa noudatettu perustuslakivaliokunnan nykyistä soveltamiskäytäntöä.

Perustuslakivaliokunnalle annetuissa asiantuntijalausunnoissa *ainoa* esiin nostettu konkreettinen asia, jota koskeva sääntely on katsottu liian/tarpeettoman yksityiskohtaiseksi, on 6 – 8 §:ssä määritelty tulorekisterin tietosisältö. Kuitenkin erityisesti tietosisältö on seikka, jonka riittävän yksityiskohtaisesta sääntelystä tulorekisterilaissa vallitsee sekä maksaja- että käyttäjätahojen piirissä vahva yksimielisyys. Sääntelyn riittävää yksityiskohtaisuutta on pidetty tärkeänä myös oikeusturvanäkökulmasta.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan ajatus siitä, että henkilötietojen käsittelyä koskevassa erityislainsäädännössä tulisi rajoittua ”minimisääntelyyn”, silmällä pitäen vain sitä, mikä on välttämätöntä tai tarpeen henkilötietojen käsittelyä koskevan kansallisen ja EU-lainsäädännön täydentämiseksi, on ongelmallinen tässä sääntely-yhteydessä. Suuri osa tulorekisterilain sääntelystä on nimittäin olennaisesti aivan muuta kuin mainittuihin normistoihin liittyvää sääntelyä (selvimmin ainakin 10 – 12, 15 – 17 ja 19 – 24 §:t). Muunlainen sääntelytapa merkitsisi, että kiinteästi samaan asiakokonaisuuteen liittyvä sääntely jouduttaisiin jakamaan eri lakeihin, mikä ei ole perusteltua eikä tarkoituksenmukaista. Tämän vuoksi esimerkiksi se, että tulorekisterin tietosisältö on tulorekisterilaissa määritelty tarkemmalla tasolla kuin mikä olisi henkilötietojen suojaa koskevan laintasoisen sääntelyn vaatimuksen kannalta välttämätöntä, ei valtiovarainministeriön käsityksen mukaan ole ongelmallista.

1.2. Viittaus tietosuoja-asetukseen ja asetuksen soveltamisalan laajentaminen tulorekisterilailla

PeVL: Tulorekisterilain 2 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen käsittelyyn tulotietojärjestelmässä sovelletaan EU:n tietosuoja-asetusta ja kansallisia henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä, jollei tulotietojärjestelmästä annetussa laissa toisin säädetä.

Näin laajaa aineellista viittausta tietosuoja-asetuksen soveltamiseen kansallisen lainsäädännön perusteella asetuksessa määritellyn soveltamisalan ulkopuolella ei ole syytä säätää tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanon tässä vaiheessa. Kyseessä on perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennainen ja kauaskantoinen perusratkaisu. Tällaista sääntelyratkaisua on perustuslakivaliokunnassa perusteltua arvioida perustuslain 74 §:n tarkoittamalla tavalla vasta käsiteltäessä jo valmisteilla olevaa uutta yleislakia Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi yleiseksi lainsäädännöksi. (s.

Jos säännös on tarkoitukseltaan vain informatiivinen, on arvioitava sen tarpeellisuutta ja joka tapauksessa muotoilla aineellisen viittauksen asemesta informatiivisen viittauksen muotoon.

Valtiovarainministeriö

Mainittu viittaus tietosuoja-asetukseen on tarkoitettu informatiiviseksi.

Perustuslakivaliokunnan esittämin perustein valtiovarainministeriö puoltaa 2 §:n 1 momenttiin sisältyvän tietosuoja-asetuksen soveltamista koskevan viittauksen poistamista lakiehdotuksesta.

Oikeusministeriö on lisäksi sekä verojaostolle että perustuslakivaliokunnalle antamissaan lausunnoissa todennut, että säännöksessä ”ei ole myöskään tarpeen viitata kansalliseen henkilötietojen suojaa koskevaan sääntelyyn, koska henkilötietojen suojaa koskeva yleislaki, henkilötietolaki (523/1999) on joka tapauksessa voimassa, kunnes se tulevan tietosuojalain myötä kumotaan.”

Näin ollen 2 §:n 1 momentti voitaisiin poistaa kokonaisuudessaan.

> ~~Jollei tässä laissa toisin säädetä, sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn tulotietojärjestelmässä luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 ja kansallisia henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä.~~

Tällöin on samalla perusteltua poistaa 14 §:n 4 momentti, jossa säädetään säännöksestä ilmi käyvästä poikkeuksesta tietosuoja-asetuksesta.

1.3. Myöhästymismaksun määräämättä jättämisen edellytykset ja säätäminen oikeusharkintaiseksi

PeVL: Myöhästymismaksun erityispiirteet huomioon ottaen sääntely ei kokonaisuutena arvioiden muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n kannalta. Sääntelyä myöhästymismaksun määräämättä jättämisestä on kuitenkin *välttämätöntä* täsmentää *oikeusharkintaiseksi* sekä täydentää nimenomaisella säännöksellä myöhästymismaksun määräämättä jättämisestä kokonaan tai osittain esimerkiksi myöhästymisen vähäisyyden, myöhästymiselle osoitetun pätevän syyn perusteella tai muutenkin, jos maksun määrääminen olisi erityisestä syystä kohtuutonta.

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriö ehdottaa, että myöhästymismaksun määräämättä jättämistä koskeva 22 §:n 3 momentin säännös muutettaisiin oikeusharkintaiseksi siten, että maksu *jätetään määräämättä* (vs. voidaan jättää määräämättä) ja säännöstä täydennettäisiin perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla. Yleisen tietoverkon ja tulotietojärjestelmän sähköisen palvelun toimintahäiriöt myöhästymismaksun määräämättä jättämisperusteina korvattaisiin säännöksellä, jonka mukaan myöhästymismaksu jätettäisiin määräämättä kaikissa tilanteissa, joissa ilmoituksen myöhästyminen on johtunut ilmoitusvelvollisesta riippumattomasta syystä. Lisäksi myöhästymismaksu jätettäisiin määräämättä, jos laiminlyönnille on pätevä syy tai muu erityinen syy.

Lisäksi muutettaisiin momentin 2. virkettä tarkentamalla, että säännöksessä tarkoitetaan verotusmenettelystä annetun lain 22 §:ssä tarkoitettua laiminlyöntimaksua.

Ehdotus 1. Lakiehdotuksen 22 §:n 3 momentin muuttamiseksi (poistettu teksti yliviivattu, lisätty teksti kursivoitu):

> Myöhästymismaksu *jätetään* ~~voidaan jättää~~ määräämättä, jos ilmoituksen ~~myöhässä~~ antaminen on *viivästynyt suorituksen maksajasta riippumattomasta syystä tai laiminlyönnille on pätevä syy tai muu erityinen syy*. ~~johtuu yleisessä tietoverkossa tai tulotietojärjestelmän sähköisessä asiointipalvelussa olevasta toimintahäiriöstä~~. Myöhästymismaksua ei määrätä, jos myöhässä annetun ilmoituksen perusteella määrätään *verotusmenettelystä annetun lain 22 a §:n nojalla* laiminlyöntimaksu. Myöhästymismaksua ei määrätä luonnolliselle henkilölle eikä kuolinpesälle, jollei kyse ole elinkeinotoimintaan taikka maa- tai metsätalouteen liittyvän suorituksen ilmoittamisesta.

Myöhästymismaksun määräämättä jättämisperusteet vastaisivat niitä perusteita, joilla vastaavassa massamenettelyssä kerättävien oma-aloitteisten verojen veroilmoituksen myöhästymisen johdosta määrättävä myöhästymismaksu voidaan hallituksen esityksessä HE 97/2017 säädettäväksi ehdotetun veronkantolain nojalla jättää perimättä.

Suorituksen maksajasta riippumattomina syinä voitaisiin pitää esimerkiksi yleisen tietoverkon toimintahäiriötä, tulotietojärjestelmän sähköisen asiointipalvelun toimintahäiriötä tai muuta vastaavaa syytä. Pelkästään sitä, että laiminlyönti johtuu suorituksen maksajan valtuuttaman toimijan menettelystä, ei pidettäisi suorituksen maksajasta riippumattomana syynä. Pätevänä syynä pidettäisiin muun muassa sairastumista tai ylivoimaista estettä. Ilmoittamisvelvollisuus tulisi kuitenkin täyttää mahdollisimman nopeasti esteen lakattua, jotta myöhästymismaksu voitaisiin jättää määräämättä. Erityisenä syynä voitaisiin pitää esimerkiksi verovelvollisen vahingossa tekemää lasku-, kirjoitus- tai ilmaisuerehdystä.

Myöhästymismaksun määräämismenettelyn massamenettelyluonteen vuoksi myöhästymismaksun määräämättä jättämisen syyt eivät olisi kaikissa tapauksissa Verohallinnon tiedossa ennen myöhästymismaksun määräämistä. Verohallinto poistaisi määräämänsä myöhästymismaksun suorituksen maksajan vaatimuksesta, jos suorituksen maksaja esittäisi jälkikäteen selvityksen siitä, että myöhästymismaksun määräämättä jättämiselle olisi ollut laissa säädetyt perusteet. Myöhästymismaksua koskeva päätös annetaan tiedoksi merkitsemällä päätös veronkantolaissa säädetylle kuukausittain muodostettavalle yhteenvedolle. Myöhästymismaksu erääntyy maksettavaksi oma-aloitteisten verojen myöhästymismaksun tavoin yhteenvedolle merkitsemistä seuraavan toisen kuukauden 12. päivänä, joten suorituksen maksajalla olisi mahdollisuus esittää selvitys määräämättä jättämisen perusteista ennen myöhästymismaksun erääntymistä maksettavaksi. Verohallinto voisi oikaista myöhästymismaksua koskevaa päätöstä suorituksen maksajan hyväksi tai jättää määräämänsä myöhästymismaksun perimättä myös omasta aloitteestaan, jos se esimerkiksi saisi myöhästymismaksun määräämisen jälkeen muulta kuin suorituksen maksajalta tiedon yleisessä tietoverkossa olleesta häiriöstä.

Myöhästymisen ajallinen vähäisyys on jo otettu lakiehdotuksessa huomioon siten, että se myöhästymismaksu määrätään vasta, jos tiedot kohdekuukaudelta ilmoitetaan myöhemmin kuin maksukuukautta seuraavan kuukauden 8. päivänä, kun tiedot on pääsääntöisesti ilmoitettava 5 päivän kuluessa maksupäivästä. Viivästyksen jatkuessakin maksu nousee 3 eurolla päivässä 45 päivään asti. Myöhästymisen määrällinen vähäisyys tulee otetuksi huomioon myöhästymismaksun prosenttiperusteisen määräytymisen myötä.

1.4. Muutoksenhaku myöhästymismaksua koskevaan päätökseen

Ilmoitusvelvollisen muutoksenhakuoikeus

PeVL: Tulorekisterilain 22 §:n 4 momentin mukaan myöhästymismaksua koskevaan muutoksenhakuun sovelletaan oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia. Viitattua lakia sovelletaan sen 1 §:n mukaan niiden Verohallinnon tehtäväalaan kuuluvien verojen ja maksujen verotusmenettelyyn ja muutoksenhakuun, joista säädetään pykälässä luetelluissa laeissa. Nyt arvioitavassa sääntelyssä myöhästymismaksun määräämisestä ei ole kyse verotusmenettelystä, eikä viitatun sääntelykokonaisuuden sisältö ole oikeusturvanäkökulmasta ongelmattoman selkeä käsillä olevan sääntelyn yhteydessä.

Erityisen ongelmallisena sovellettavana valiokunta pitää viitattua muutoksenhakusäännöstöä, jonka mukaan Verohallinnon päätökseen saa hakea muutosta verovelvollinen, verosta vastuussa oleva ja muu asianomaisen verolain mukaan muutoksenhakuun oikeutettu. Valiokunnan mielestä oikeusturvavaatimus on erityisen korostunut rangaistuksenluonteisten seuraamusten kohdalla, minkä *johdosta muutoksenhakusääntelyä on täsmennettävä siten, että siitä käy selkeästi ilmi ilmoitusvelvollisen valitusoikeus*. Tällainen muutos on **edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä**.

Viranomaisen muutoksenhakuoikeus

PeVL: Lakiehdotuksen mukaan sovellettavaksi tulee myös oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain säännös, jonka mukaan veronsaajan puolesta oikeus muutoksenhakuun on Veronsaajien oikeudenvalvontayksiköllä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi erityissäännöksiin viranomaisen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta. Valiokunta on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hyväksyttävänä, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin taikka viranomaisen rajoitettua muutoksenhakuoikeutta voidaan asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen pitää muuten perusteltuna. Valiokunnan mielestä nyt arvioitavaan lakiehdotukseen ei sisälly sellaisia erityisiä perusteita, joiden nojalla olisi perusteltua antaa viranomaiselle muutoksenhakuoikeus myöhästymismaksun määräämistä koskevaan päätökseen.

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tulotietojärjestelmästä annetun lain 22 §:n 4 momenttia voidaan muuttaa siten, että säännöksessä luetellaan muutoksenhakuun oikeutetut ja veronsaajien oikeudenvalvontayksikön muutoksenhakuoikeutta rajoitetaan. Verohallinnon tekemään myöhästymismaksua koskevaan päätökseen saisivat hakea muutosta suorituksen maksaja ja myöhästymismaksun suorittamisesta veronkantolain tai muun verolain mukaan vastuussa oleva. *Veronkantolain perusteella esimerkiksi avoimen yhtiön yhtiömies on vastuussa myöhästymismaksun suorittamisesta ja voi hakea muutosta myöhästymismaksuun.* Veronsaajien oikeudenvalvontayksiköllä ei olisi muutoksenhakuoikeutta Verohallinnon tekemään myöhästymismaksua koskevaan ensi asteen päätökseen. Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö voisi kuitenkin hakea muutosta oikaisuvaatimukseen tai valitukseen annettu päätökseen siltä osin kuin Verohallinnon myöhästymismaksua koskeva päätös on muutettu tai kumottu suorituksen maksajan tai myöhästymismaksusta vastuussa olevan muutoksenhaun johdosta.

Menettelyjen yhtenäisyyden vuoksi on perusteltua, että myös tulotietojärjestelmästä annetun lain nojalla määrättyä myöhästymismaksua koskevaan muutoksenhakumenettelyyn sovelletaan muutoin oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain säännöksiä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan on myös tarkoituksenmukaista, että viranomaisen rajoitettua muutoksenhakuoikeutta käyttää veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö, joka muutenkin käyttää puhevaltaa Verohallinnon määräämiä veroja ja myöhästymismaksuja koskevassa muutoksenhaussa.

<u>Ehdotus 1. lakiehdotuksen 22 §:n 4 momentin muuttamiseksi:</u>

> Myöhästymismaksua koskevaan Verohallinnon päätökseen ja oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta suorituksen maksaja ja myöhästymismaksusta veronkantolain (/) tai muun verolain mukaan vastuussa oleva. Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö saa hakea muutosta oikaisuvaatimukseen tai valitukseen annettuun päätökseen siltä osin kuin Ve-

rohallinnon myöhästymismaksua koskeva päätös on muutettu tai kumottu. ~~muutoksenhakuun sovelletaan oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia~~. ~~Myöhästymismaksun kantamiseen, perintään ja palauttamiseen sovelletaan veronkantolakia (769/2016).~~

Momentin viimeinen virke korvautuisi uudella 5 momentilla seuraavaksi esitetyn mukaisesti.

1.5. Ilmoitusvelvollisen menettelylliset oikeudet maksun määräämisessä ja oikeusturvamenettelyssä

PeVL: Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on muutenkin täsmennettävä siten, että ilmoitusvelvollisen menettelylliset oikeudet sekä myöhästymismaksun määräämismenettelyssä että siihen kohdistuvissa oikeusturvamenettelyissä käyvät selkeästi ilmi laista. Valiokunnan käsityksen mukaan perustelluinta olisi, että menettelyissä noudatettaisiin hallinnon ja hallintolainkäytön yleislakeja täydennettynä mahdollisin erikseen säädettävin poikkeuksin.

Valtiovarainministeriö:

Verohallinnon toimivaltaan kuuluvassa verotusmenettelyssä ja verotusta koskevassa muutoksenhaussa sovelletaan hallintoasian käsittelyä koskevan yleislain hallintolain säännöksiä siltä osin kuin niistä ei ole joiltain osin säädetty toisin verolainsäädännössä. Hallintolaista poikkeava sääntely koskee esimerkiksi asianosaisen kuulemiseen, päätöksen sisältöön ja päätöksen tiedoksiantoon liittyviä yksityiskohtia. Hallintolaista säädettyjen poikkeusten taustalla on verotusmenettelyn luonne massamenettelynä. Vastaavasti valitusmenettelyyn sovelletaan yleislakina hallintolainkäyttölakia siltä osin kuin valituksesta ei ole erityissääntelyä verolainsäädännössä. Yleislaista poikkeava sääntely koskee esimerkiksi toimivaltaista hallinto-oikeutta, valitusaikaa ja veronsaajien oikeudenvalvontayksikön kuulemista koskevia yksityiskohtia. Verovelvollisen oikeusturvan kannalta yleislakien ja verolainsäädännön säännöksillä ei ole merkittäviä eroja.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että myöhästymismaksua koskevaan päätökseen ja muutoksenhakuun sovelletaan oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain säännöksiä tulotietojärjestelmästä annetussa laissa olevan sääntelyn lisäksi. Hallintolain ja hallintolainkäyttölain säännökset tulevat tällöin sovellettaviksi siltä osin kuin tulotietojärjestelmästä annetussa laissa ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylaissa ei ole niistä eroavaa sääntelyä.

Tulotietojärjestelmästä annetussa laissa tarkoitetun myöhästymismaksun määräisi Verohallinto ja myöhästymismaksun perusteet olisivat olennaisesti samanlaiset kuin oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylaissa tarkoitetun myöhästymismaksun perusteet. Tulotietojärjestelmän toimintaan ei myöhästymismaksun lisäksi liity muita vastaavia massamenettelynä tehtäviä hallintopäätöksiä. Tulotietojärjestelmän toiminnassa ei myöhästymismaksun lisäksi myöskään ole tarpeen kantaa veroja tai maksuja. Hallinnollisten kustannusten säästämiseksi tulotietojärjestelmästä annetussa laissa tarkoitetun myöhästymismaksun toimeenpanossa ja siihen liittyvissä oikeusturvamenettelyissä on tarkoituksenmukaista hyödyntää oma-aloitteisten verojen vastaavien seuraamusmaksujen toimeenpanossa käytettyjä menettelyjä.

Ilmoitusvelvollisten kannalta on huomattava, että oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylain myöhästymismaksun menettelysäännöksiä sovelletaan jo nykyisin kattavasti suorituksen maksajiin, sillä suorituksen maksajat ilmoittavat jatkossa tulorekisteriin ilmoitettavia tietoja nykyisin Verohallintoon työnantajasuoritusten veroilmoituksella. Veroilmoituksen myöhästymisestä määrätään myöhästymismaksu, johon sovelletaan oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylakia. Suorituksen maksajat saavat myös jatkossa tiedon tulorekisteriin ilmoitettujen tietojen perusteella muodostettujen veroilmoitusten perusteella suoritettavista veroista veronkantolaissa säädetyllä yhteenvedolla. Heidän kannaltaan on selkeää ja johdonmukaista, että myös Verohallinnon määräämä tulorekisterin myöhästymismaksu annetaan tiedoksi samassa menettelyssä ja että myöhästymismaksujen määräämiseen ja niitä koskevaan muutoksenhakuun liittyvä menettely on mahdollisimman yhdenmukainen. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan myöhästymismaksun määräämiseen ja muutoksenhakuun on mainituista syistä perusteltua soveltaa oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylain mukaan määrättävää myöhästymismaksua koskevia säännöksiä tulotietojärjestelmästä annetussa laissa erikseen säädettäviä poikkeuksia lukuun ottamatta. Hallintolakia ja hallintolainkäyttölakia sovelletaan näitä täydentävästi.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tulotietojärjestelmästä annetun lain 22 §:n 4 momentin viittaussäännöstä voidaan täsmentää siten, että niissä viitataan nimenomaisesti siihen, mitä oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyssä laissa säädetään myöhästymismaksusta. Sen lisäksi tulotietojärjestelmästä annetussa laissa voidaan säätää erikseen muutoksenhakuun oikeutetuista ja verovelvollisen kuulemisesta (alla kerrotulla tavalla). Säännöksen selkeyden vuoksi viittaussäännös sijoitettaisiin 22 §:n 5 momenttiin kaikkien tulotietojärjestelmästä annetun lain myöhästymismaksua koskevien menettelysäännösten jälkeen

Ehdotus 1. lakiehdotuksen 22 §:n 5 momentiksi:

> *Sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, myöhästymismaksua koskevaan menettelyyn, päätökseen ja muutoksenhakuun sovelletaan, mitä oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetussa laissa säädetään myöhästymismaksusta. Sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, myöhästymismaksun kantamiseen, perintään ja palauttamiseen sovelletaan, mitä veronkantolaissa säädetään oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetussa laissa säädetystä myöhästymismaksusta.*

1.6. Ilmoitusvelvollisen kuuleminen myöhästysmaksua määrättäessä

PeVL: Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä ei ole esitetty sellaisia perusteluita, joiden johdosta enimmäismäärältään verraten suuri rangaistuksenluonteinen rahamääräinen seuraamusmaksu olisi mahdollista määrätä pääsääntöisesti ilmoitusvelvollista kuulematta. Lakiehdotuksen 22 §:n 2 momenttia on tämän johdosta muutettava siten, että ilmoitusvelvollisen *kuuleminen määrättäessä* lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentissa määriteltyä verraten *alhaisen kiinteän enimmäismäärän ylittävää myöhästymismaksua muodostuu pääsäännöksi,* josta sinänsä on mahdollista säätää *erikseen poikkeuksia* määrittelemällä poikkeamisen peruste yksityiskohtaisesti (ks. esim. PeVL 58/2006 vp). Tällainen muutos on **edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.**

Valtiovarainministeriö:

Ilmoitusvelvollisen kuulemista koskevaa säännöstä muutettaisiin perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla siten, että kiinteän päivämaksun enimmäismäärän ylittävää myöhästymismaksua määrättäessä ilmoitusvelvollisen kuuleminen muodostuisi pääsäännöksi, josta voitaisiin poiketa, jos kuuleminen olisi ilmeisen tarpeetonta. Kuulemista koskevaan pääsääntöön säädettäisiin lisäksi poikkeus, jonka nojalla myöhästymismaksu voitaisiin määrätä suorituksen maksajaa kuulematta silloin, kun määrättäväksi tulevan myöhästymismaksun määrä olisi enintään 200 euroa. Poikkeus olisi perusteltu myöhästymismaksun kaavamaisuuden ja määräämisen massamenettelyluonteen vuoksi. Poikkeussäännös olisi rajattu siten, ettei se soveltuisi kiinteän päivämaksun enimmäismäärää 125 euroa olennaisesti suuremman myöhästymismaksun määräämiseen. Suorituksen maksajaa olisi poikkeussäännöksen soveltuessakin kuultava, jos se olisi erityisestä syystä tarpeen. Suorituksen maksajaa kuultaisiin tämän säännöksen nojalla esimerkiksi silloin, kun ilmoituksen saapumisajankohdasta olisi epäselvyyttä.

Verohallinnolle annettavien työnantajasuoritusten veroilmoitusten myöhästymisestä on vuonna 2017 marraskuuhun mennessä määrätty myöhästymismaksua noin 80 000 myöhässä annetun ilmoituksen perusteella. Näistä ilmoituksista n. 7 000 on annettu yli 45 päivää säädetyn määräajan jälkeen. Näiden ilmoitusten perusteella määrätyistä myöhästymismaksuista ilmoituksen sisältöön perustuvan myöhästymismaksun osuus on ollut keskimäärin 24 euroa. Myöhässä ilmoitettujen työnantajasuoritusten myöhästymismaksukäytännön perusteella arvioituna pääosa tulorekisteri-ilmoituksen myöhästymisestä määrättävistä myöhästymismaksuista määrättäisiin enintään kiinteän päivämaksun enimmäismäärän suuruisina. Myöskään pitkien myöhästymisten perusteella määrättävät myöhästymismaksut eivät pääsääntöisesti olisi yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta olennaisesti kiinteän päivämaksun enimmäismäärää suurempia.

Ehdotus 1. lakiehdotuksen 22 §:n 2 momentin muuttamiseksi:

> Suorituksen maksajalle on varattava tilaisuus selvityksen antamiseen oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 7 §:ssä säädetyllä tavalla ennen myöhästymismaksun määräämistä, *ellei suorituksen maksajan kuuleminen ennen myöhästymismaksun määräämistä ole*

ilmeisen tarpeetonta. Jos myöhästymismaksua määrätään enintään 200 euroa, on tilaisuus selvityksen antamiseen varattava vain, jos se on erityisestä syystä tarpeen.

Muutosehdotukset 22 §:ään kootusti

22 §

Myöhästymismaksu

Verohallinto määrää suorituksen maksajan maksettavaksi myöhästymismaksun, jos 6 tai 8 §:ssä tarkoitetut tiedot kalenterikuukauden aikana maksetuista suorituksista ilmoitetaan myöhemmin kuin maksupäivää seuraavan kalenterikuukauden kahdeksantena päivänä.

Suorituksen maksajalle on varattava tilaisuus selvityksen antamiseen oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 7 §:ssä säädetyllä tavalla ennen myöhästymismaksun määräämistä, *ellei suorituksen maksajan kuuleminen ennen myöhästymismaksun määräämistä ole ilmeisen tarpeetonta. Jos myöhästymismaksua määrätään enintään 200 euroa, on tilaisuus selvityksen antamiseen varattava vain,* jos se on erityisestä syystä tarpeen.

Myöhästymismaksu *jätetään* ~~voidaan jättää~~ määräämättä, jos ilmoituksen ~~myöhässä~~ antaminen on *viivästynyt suorituksen maksajasta riippumattomasta syystä tai laiminlyönnille on pätevä syy tai muu erityinen syy.* ~~johtuu yleisessä tietoverkossa tai tulotietojärjestelmän sähköisessä asiointipalvelussa olevasta toimintahäiriöstä~~. Myöhästymismaksua ei määrätä, jos myöhässä annetun ilmoituksen perusteella määrätään *verotusmenettelystä annetun lain 22 a §:n nojalla* laiminlyöntimaksu. Myöhästymismaksua ei määrätä luonnolliselle henkilölle eikä kuolinpesälle, jollei kyse ole elinkeinotoimintaan taikka maa- tai metsätalouteen liittyvän suorituksen ilmoittamisesta.

Myöhästymismaksua koskevaan *Verohallinnon* päätökseen ja *oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta suorituksen maksaja ja myöhästymismaksusta veronkantolain (/) tai muun verolain mukaan vastuussa oleva. Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö saa hakea muutosta oikaisuvaatimukseen tai valitukseen annettuun päätökseen siltä osin kuin Verohallinnon myöhästymismaksua koskeva päätös on muutettu tai kumottu*. ~~muutoksenhakuun sovelletaan oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia. Myöhästymismaksun kantamiseen, perintään ja palauttamiseen sovelletaan veronkantolakia (769/2016).~~

Sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, myöhästymismaksua koskevaan menettelyyn, päätökseen ja muutoksenhakuun sovelletaan, mitä oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetussa laissa säädetään myöhästymismaksusta. Sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, myöhästymismaksun kantamiseen, perintään ja palauttamiseen sovelletaan, mitä veronkantolaissa säädetään oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetussa laissa säädetystä myöhästymismaksusta.

Myöhästymismaksu ei ole tuloverotuksessa vähennyskelpoinen meno. Myöhästymismaksu tilitetään valtiolle.

Muista tietojen antamiseen liittyvistä hallinnollisista seuraamuksista säädetään muualla laissa.

Veronkantolain *säädöskokoelmanumero* tulee jättää auki 4 momentissa, se täydennettäisiin vahvistettavaan lakiin sen jälkeen, kun uusi veronkantolaki on vahvistettu (HE 97/2017 vp).

2. Verojaostolle annetut asiantuntijalausunnot

Jäljempänä rajoitutaan kommentoimaan suoranaisia muutosehdotuksia tai sellaisiksi tulkittavia kannanottoja. Kaikki muutosehdotukset kohdistuvat ehdotukseen laiksi tulotietojärjestelmästä. Valtiovarainministeriö ehdottaa lisäksi omalta osaltaan vähäistä tarkennusta 19 §:ään.

Alla ei käsitellä oikeusministeriön lausuntoa, jossa kiinnitettiin huomiota tulorekisterin tarpeettoman yksityiskohtaiseen tietosisältöön, myöhästymismaksun määräämättä jättämiseen ja kuulemismenettelyyn myöhästymismaksua määrättäessä. Näitä seikkoja käsitellään edellä perustuslakivaliokunnan lausuntoa koskevassa jaksossa.

2.1. Valtiovarainministeriön puoltamat muutokset

Maatalousyrittäjien eläkelaitos

Lain 25 §, voimaantulo. Työtapaturma- ja ammattitautilaissa tarkoitetut tapaturmavakuutusyhtiöt ja Mela eivät tapaturmajärjestelmän toimeenpanon osalta ole mukana tulorekisterin ensimmäisessä käyttöönotossa 2019. Työtapaturmajärjestelmä tarvitsee tulorekisterin palkkatietoja ansionmenetyskorvausten määrittämiseen. Voimaantulosäännöksen mukaan tulorekisterin tietoja luovutetaan 13 §:n 9 - 16 kohdissa tarkoitetuille käyttäjille 1.1.2020 lukien. Mela on 13 §:n 11 kohdassa tarkoitettu käyttäjä. Vuoden 2019 osalta tapaturmavakuutusyhtiöt ja Mela joutuvat korvauksia myöntäessään edelleen kääntymään työnantajien puoleen lyhyen ajan päivärahan ja vuosityöansiosäännösten edellyttämien ansiotietojen osalta. Melalla tämä tilanne on silloin, kun maatalousyrittäjällä on työsuhde maatalousyrittäjätoiminnan rinnalla.

Lain 24 §:n mukaan suorituksen maksaja ei ole velvollinen antamaan tulorekisteriin talletettuja 6 ja 7 §:ssä tarkoitettuja tietoja tiedon käyttäjille muutoin kuin tulorekisterilaissa säädetyllä tavalla. 24 §:n nojalla tiedon käyttäjällä on oikeus pyytää suorituksen maksajalta tulorekisteristä puuttuvia tietoja suoraan suorituksen maksajalta. Säännös ei kuitenkaan nimenomaisesti kata tilannetta, joissa tiedot jo ovat tulorekisterissä, mutta tiedon käyttäjällä ei ole vielä vuonna 2019 pääsyä niihin.

Kysymys on työnantajaa koskevasta velvollisuudesta ilmoittaa tulorekisteriin tehdyn ilmoituksen lisäksi myös erikseen tapaturmavakuutusyhtiölle korvausasian kannalta tarpeelliset ansiotiedot. Asia on tarpeen säännellä nimenomaisesti vuoden 2019 osalta laissa. Tämä voitaisiin tehdä esimerkiksi ottamalla lain voimaantulosäännökseen täsmentävä säännös, jonka mukaan suorituksen maksaja on velvollinen ilmoittamaan tulotiedot nykyiseen tapaan vuoden 2020 alkuun saakka, josta lukien 13 §:n 9 – 16 kohdassa tarkoitetut käyttäjät saavat pääsyn tulotietojärjestelmään. Työtapaturmajärjestelmän lisäksi voimaantulosäännöksessä on mainittu 13 §:n 18 – 24 kohdissa tarkoitetut käyttäjät, joilla on niin ikään pääsy tulotietojärjestelmään vasta vuonna 2020 ja mahdollisesti näidenkin käyttäjien osalta sama lisäys voisi olla tarpeellinen.

VM puoltaa esitetyin perustein 25 §:ää muutettavaksi seuraavasti (lisäykset lihavoitu)

HE:n mukaisen 25 §:n 2 momentti jaettaisiin kahtia, ja momentin viimeinen virke siirtyisi 4. momentiksi; pykälän 3 momentissa tarkennettaisiin, että viittaus 13 §:ään koskee sen *1 momenttia*; pykälään lisättäisiin uudet 5 ja 6 momentit; pykälän 4 – 6 momentit siirtyisivät 7 – 9 momenteiksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
Tätä lakia sovelletaan 6 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen tietojen osalta niihin suorituksiin, joiden maksupäivä on 1 päivänä tammikuuta 2019 tai sen jälkeen, sekä niihin muuna kuin rahana annettuihin etuihin, jotka on annettu 1 päivänä tammikuuta 2019 tai sen jälkeen. Takaisin perittyjen suoritusten osalta 6 §:n 2 momentin 16 kohtaa sovelletaan niihin takaisinmaksuihin, jotka on suoritettu 1 päivänä tammikuuta 2019 tai sen jälkeen.

Tulorekisterin tietoja luovutetaan 13 §:n **1 momentin** 1—8 ja 17 kohdassa tarkoitetuille tiedon käyttäjille 1 päivästä tammikuuta 2019, 9—16 ja 18—24 kohdassa tarkoitetuille tiedon käyttäjille 1 päivästä tammikuuta 2020 sekä 25 kohdassa tarkoitetulle tiedon käyttäjälle 1 päivästä tammikuuta 2021.

Tietoihin, jotka koskevat ennen 1 päivää tammikuuta 2019 maksettuja suorituksia, annettuja etuja tai suoritettuja takaisinmaksuja, sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Edellä 13 §:n 1 momentin 9—16 ja 18—24 kohdassa tarkoitetuille tiedon käyttäjille ilmoitettaviin tietoihin, jotka koskevat 1 päivänä tammikuuta 2019 tai sen jälkeen ja ennen 1 päivää tammikuuta 2020 maksettuja suorituksia, annettuja etuja tai suoritettuja takaisinmaksuja, sovelletaan kuitenkin vuoden 2019 aikana lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Ulosottoviranomaiselle ilmoitettaviin tietoihin, jotka koskevat 1 päivänä tammikuuta 2019 tai sen jälkeen ja ennen 1 päivää tammikuuta 2021 maksettuja suorituksia, annettuja etuja tai suoritettuja takaisinmaksuja, sovelletaan vuosien 2019 ja 2020 aikana lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Myöhästymismaksua määrätään ennen 1 päivää tammikuuta 2020 annettujen tietojen perusteella vain, jos laiminlyönti osoittaa ilmeistä piittaamattomuutta velvollisuudesta ilmoittaa tietoja tulorekisteriin.

Tulorekisteriyksikön yhteistyöryhmän ensimmäinen toimikausi päättyy 31 päivänä joulukuuta 2022.

Tulotietojärjestelmää voidaan 2 momentin estämättä pitää eri suorituksen maksajia ja tiedon käyttäjiä edustavan kohderyhmän koekäytössä.

VM puoltaa jäljempänä myös voimaantulosäännöksen myöhästymismaksua koskevan momentin (yllä 7 momentti) muuttamista.

Sosiaali- ja terveysministeriö (lausunto 20.11.2017)

Lain 13 §, tietojen käyttötarkoitus. Tulorekisteriyksikkö voisi 13 §:n 1 momentin 8 kohdan nojalla välittää ja luovuttaa tulorekisterin tietoja Työttömyysvakuutusrahastolle työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 10 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa säädettyjen tehtävien toimeenpanoa varten. HE:n antamisen jälkeen on havaittu, että Työttömyysvakuutusrahasto tulee tarvitsemaan tulorekisterin tietoja myös em. rahoituslain 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädetyn tehtävänsä toimeenpanossa eli koulutuksen korvaamisesta annetun lain (1140/2013) mukaisten korvausten toimeenpanossa.

Tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin 8 kohtaa tulisi muuttaa siten, että tietoja voitaisiin luovuttaa myös mainittuun käyttötarkoitukseen. Lisäys ei muuttaisi Työttömyysvakuutusrahaston nykyistä oikeutta saada salassapitosäännösten estämättä mainittuja tietoja. Sen nykyinen tiedonsaantioikeus perustuu koulutuksen korvaamisesta annetun lain 9 §:ään, jossa viitataan muun muassa rahoituslain 22 ja 22 a §:iin.

Tulorekisterilain 13 §:n 8 kohtaan tulisi rahoituslain 10 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdan lisäksi lisätä viimeksi mainitun momentin 6 kohta, joissa tarkoitettujen tehtävien toimeenpanoa varten tietoja voitaisiin luovuttaa, seuraavasti:

[Tulorekisteriyksikkö välittää ja luovuttaa tulorekisterin tietoja..]
8) työttömyysvakuutusrahastolle työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 10 §:n 1 momentin 2, 3 **ja 6** kohdassa säädettyjen tehtävien toimeenpanoa varten;

VM puoltaa muutosehdotusta. Tiedonsaantioikeudesta mainittuun käyttötarkoitukseen on 13 §:n johdantolauseen edellyttämällä tavalla säädetty koulutuksen korvaamisesta annetun lain 9 §:ään sisältyvän viittauksen ja siinä viitattujen työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 22 ja 22a §:n kautta. Mainittuihin 22 ja 22 a §:ään perustuu myös työttömyysvakuutusrahaston oikeus saada tietoja rahoituslain 10 §:n 1 momentin 2 ja 3 momentissa säädettyjen tehtävien toimeenpanoa varten.

Suomen Kuntaliitto

Lain 6 ja 7 §, tietosisältö. Kunnat toimittavat huomattavat määrät tietoja Tilastokeskukselle vuosittain muun muassa kuntien talous- ja toimintatilastoa sekä palkkatilastoja varten. Kuntien hallinnollisen taakan keventämiseksi olisi tarkoituksenmukaista laajentaa ilmoitettavaa tietosisältöä siten, että tietoja voitaisiin käyttää sellaisenaan esimerkiksi kattavaan tilastointiin, mm. ammattinimikkeiden mukaanotto.

VM puoltaa 7 §:n täydentäviä tietoja koskevaa säännöstä tarkennettavaksi siten, että säännöksestä ilmenee, että *täydentävänä tietona voidaan tulorekisteriin tallettaa myös tieto ammattinimikkeestä*. Näin on ollut tarkoitus menetelläkin, mutta 7 §:n sanamuoto ei ainakaan riidatta tue sitä käsitystä, että ammattinimike kuuluisi talletettaviin tietoihin. Asiasta ei ole myöskään mainintaa yksityiskohtaisissa perusteluissa. Tarkennus on luontevinta lisätä 7 §:n 7 kohtaan seuraavasti:

[Tulorekisteriin talletetaan 6 §:ssä tarkoitettuja tietoja täydentäviä … tietoja, jotka koskevat:]
7) sovellettavaa työehtosopimusta **ja ammattinimikettä**;

Ammatti*nimike* on työnantajan vapaamuotoisesti määrittämä nimike, joka poikkeaa 6 §:n 3 momentin 3 kohdan nojalla talletettavasta ammatti*luokasta*, joka puolestaan perustuu Tilastokeskuksen käyttämään ammattiluokitukseen. Esimerkiksi Tilastokeskuksen ammattiluokan 91129, ”muualla luokittelemattomat siivoojat” piiriin kuuluu esimerkiksi *laivasiivooja*, joka on säännökseen lisättäväksi ehdotettu ammattinimike.

VM ei enemmälti lausu Kuntaliiton yksilöimättömistä muista mahdollisista tietotarpeista.

Suomen Yrittäjät

Lain 25 §, myöhästymismaksua koskeva siirtymäsäännös: Myöhästymismaksua määrättäisiin pääsääntöisesti vasta 1.1.2020 ja sen jälkeen annettujen tietojen perusteella. Tätä aiemmin annettujen tietojen perusteella myöhästymismaksua määrättäisiin vain, jos myöhässä ilmoittaminen osoittaisi ilmeistä piittaamattomuutta tulorekisterin ilmoitusvelvoitteista. Sanktioton siirtymäaika on tärkeä, koska tulorekisteri muuttaisi ilmoittamismenettelyä merkittävästi, mikä mahdollistaa erilaisten tahattomien ja inhimillisten virheiden tai väärinkäsitysten syntymisen. Myöhästymismaksua ei tule myöskään määrätä taannehtivasti siten, että 1.1.2020 tai sen jälkeen havaitusta, mutta kuitenkin vuoteen 2019 kohdistuvasta virheestä määrättäisiin myöhästymismaksu.

VM puoltaa ehdotusta. Kummallakin vaihtoehdolla – siirtymäsäännöksen kytkeminen maksuajankohtaan ym. tai ilmoitusvelvollisuuden alkamisajankohtaan – voitaisiin sinänsä riittävästi ottaa huomioon siirtymäsäännöksen taustalla olevat kohtuusnäkökohdat tulotietojärjestelmän käyttöönottovaiheessa. Järjestelmätekniset näkökohdat kuitenkin puoltavat siirtymäajan kytkemistä maksuajankohtaan ym. Muutettuna siirtymäsäännös kuuluisi seuraavasti:

Myöhästymismaksua määrätään ennen 1 päivää tammikuuta 2020 **maksettuja suorituksia, annettuja etuja tai suoritettuja takaisinmaksuja koskevan ilmoituksen myöhästymisen** perusteella vain, jos laiminlyönti osoittaa ilmeistä piittaamattomuutta velvollisuudesta ilmoittaa tietoja tulorekisteriin.

Valtiovarainministeriön ehdottama muutos

Lain 19 §, yhteistyöryhmä

Asiantuntijalausuntoja arvioitaessa on havaittu, että yhteistyöryhmän kokoonpanoa koskevaa 19 §:n 4 momenttia on aiheellista tarkentaa. Momentin mukaan yhden yhteistyöryhmän jäsenen tulee olla Verohallinnon, yhden Kansaneläkelaitoksen ja yhden Eläketurvakeskuksen nimeämä. Momentin viimeisen virkkeen mukaan ”Sen lisäksi *yksi jäsen edustaa suorituksen maksajatahoja ja yksi tulonsaajatahoja*.” Viimeksi mainitulla *ei ole ollut tarkoitus rajoittaa* maksaja- tai tulonsaajatahojen edustajien määrää, minkä vuoksi säännöstä on aiheellista tarkentaa seuraavasti (lihavoitu lisätty):

”Sen lisäksi **ainakin** yksi jäsen edustaa suorituksen maksajatahoja ja **ainakin** yksi tulonsaajatahoja.”

2.2 Muutosehdotukset, jotka eivät anna aihetta muutoksiin

Elinkeinoelämän Keskusliitto

Lain 6 §, ns. pakolliset tiedot. Pykälän 2 momentin 13 k. *perusteluihin sisältyy virhe*. Lainkohdan mukaan ilmoitettavaksi tulisivat ulkomaille lähetettyä työntekijää koskevat vakuutetun sairausvakuutusmaksun määräämiseksi tarpeelliset tiedot. Perusteluissa on todettu, että vakuutetun sairausvakuutusmaksun määräämisen perusteena on työeläkelakien mukainen vakuutuspalkka silloin, kun se on vahvistettu. Vakuutuspalkka on sairausvakuutusmaksun perusteena kuitenkin vain silloin, kun vakuutuspalkka on määritelty *ja ulkomaantyötuloon soveltuu verotuksessa tuloverolain 77 §:n tarkoittama 6 kuukauden sääntö*. Jos 6 kuukauden sääntö ei sovellu, on sairausvakuutusmaksun perusteena työntekijän ennakonpidätyksen alainen

palkka, ei siis vakuutuspalkka, vaikka vakuutuspalkka onkin tällöin eläke-vakuutusmaksujen perusteena. Näin ollen ulkomaille lähetettävän työntekijän osalta sairausvakuutusmaksun määräämiseksi tarpeellinen tieto on usein sama kuin 1 kohdassa tarkoitettu ennakonpidätyksen alainen palkka.

> **Ei aihetta muutoksiin**, kyse vain perusteluista.

Lain 7 §, täydentävät tiedot. Kyse on *tiedoista, jotka on toimitettava tietojen käyttäjälle tämän pyynnöstä. Tämä tulisi käydä ilmi myös pykälästä* esimerkiksi seuraavasti. "…jotka suorituksen maksaja on muun lain nojalla velvollinen antamaan tiedon käyttäjälle *tämän pyynnöstä*, ja jotka…".

> **Ei aihetta muutoksiin.** Ko. muotoilu on ollut esillä valmistelussa, mutta on todettiin, että on myös sellaisia 7 §:ssä tarkoitettuja tietoja koskevia tiedonantovelvollisuutta koskevia säännöksiä, jotka eivät täyttäisi ”pyynnöstä” –vaatimusta.

Pelkästään viranomaisen yleistä oikeutta saada "tarpeellisia tietoja", ei voitane pitää riittävänä. Tältä osin lainsäädännön tekninen toteuttamistapa ei ole onnistunut ja säädös kaipaa tarkentamista.

> **Ei aihetta muutoksiin.**

Lain 12 §, tietojen antamisaika. Lainkohtaan tulee lisätä myös säännös siltä varalta, että suorituksen maksajalla ei ole saatavilla ilmoitettavaksi vaadittuja tietoja. Tällöin maksaja tulee vapauttaa tietojen antamisesta. Tällainen voi tilanne olla esimerkiksi ulkomaantyöskentelyyn liittyvien niin sanottujen tarkkailutietojen antamisen osalta (6 § 2 momentin 19 kohdan mukaiset tiedot). Työnantajalla ei esimerkiksi ole aina tietoa työntekijän Suomessa oleskelusta, ellei tämä sitä työnantajalle ilmoita.

> **Ei aihetta muutoksiin.** Työnantaja ei tietenkään voi ilmoittaa tietoa, mitä sillä ei ole. Laiminlyöntitilanteissa olisi liian helppo esittää väite ”tietoa ei ole”, jos ehdotetun kaltainen säännös sisältyisi lakiin.

Lain 23 ja 24 §, myöhästymismaksu. Lähtökohtana tulisi olla, että tulorekisterilain mukaisen ilmoittamisvelvollisuuden täyttämisen myöhästyminen ja laiminlyönti olisivat sanktioitu tulorekisterilaissa. Tämä olisi tietojen ilmoittajien, tietojen käyttäjien ja lainsäädännön toimivuuden näkökulmasta paras ratkaisu. Näissäkin tilanteissa maksujen maksamatta jättämisestä seuraavat sanktiot jäisivät voimaan nykyisellään. Kyse olisi siten vain tulorekisteriin ilmoittamiseen liittyvän sanktioinnin yhtenäistämisestä tulorekisterilaissa.

> **Ei aihetta muutoksiin.** Jättäessään tulorekisteri-ilmoituksen antamatta tai antaessaan ilmoituksen väärän sisältöisenä, ilmoitusvelvollinen laiminlyö tulorekisteri-ilmoituksen antamisen lisäksi myös erillisen tiedon käyttäjään kohdistuvan ilmoittamisvelvollisuuden. Tiedon käyttäjällä voi laiminlyönnin johdosta olla oikeus määrätä vero tai maksu viranomaisaloitteisesti ja määrätä ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä seuraamusmaksu. Tulorekisteri-ilmoituksen antamatta jättämiseen ja ilmoituksen sisältövirheisiin liittyvän seuraamusmaksun määrääminen liittyy siten kiinteästi laiminlyönnin johdosta määrättävän veron tai maksun määräämiseen ja edellyttää laiminlyönnin perusteella määrättävien verojen tai maksujen määrään ja laiminlyönnin vakavuuden arviointiin liittyvää asiantuntemusta. Toimivalta ja asiantuntemus veron tai maksun määräämiseen tulorekisteri-ilmoituksen sisältövirheiden tai ilmoituksen antamatta jättämisen perusteella olisi jatkossakin kullakin tiedon käyttäjällä. Tämän vuoksi myös toimivalta seuraamusmaksun määräämiseen on tarkoituksenmukaista olla tulorekisteriyksikön sijaan tiedon käyttäjällä, jolla on myös seuraamusmaksun määräämisen ja laiminlyönnin vakavuuden arvioinnin edellyttämä asiantuntemus

<u>Eläkesäätiöyhdistys</u>

Tulorekisteriyksikölle tulisi antaa oikeus harkintansa perusteella hakemuksesta luovuttaa ammatillisia lisäeläkkeitä myöntäville eläkesäätiöille ja eläkekassoille eläkkeiden myöntämiseen tarvittavia tietoja. Ammatillinen lisäeläke joudutaan aina yhteensovittamaan lakisääteisen eläkkeen kanssa.

Eläkesäätiöt ja eläkekassat saavat nykyisin toiminnassaan tarvitsemia tietoja lakisääteistä työeläketurvaa harjoittavilta eläkelaitoksilta, Eläketurvakeskukselta ja työnantajilta.

> **Ei aihetta muutoksiin**. Tietojen luovuttamisessa käyttäjätahoille on oltava se lähtökohta, että tietoja voidaan luovuttaa vain, jos käyttäjällä on muuhun lakiin perustuva oikeus saada ko. tietoja maksajalta tai toiselta tiedon käyttäjältä *salassapitoa koskevien säännösten estämättä*. Tietojen luovuttamiseen vapaaehtoisten lisäeläkkeiden myöntämiseen tai maksamiseen ei ole tällaista normiperustaa. Lisäksi, tietoja luovutetaan käytettäväksi 13 §:ssä tarkoitetuille käyttäjille näiden lakisääteisten tehtävien suorittamiseen, jollaisesta vapaaehtoisissa lisäeläkkeissä ei ole kyse.

Kunnallinen työmarkkinalaitos

Lain 6 ja 7 §. Ammattinimikkeen tulisi olla pakollinen tieto. Tämä edistäisi tulorekisterin tietojen käyttöä mm. Tilastokeskuksen palkkatilastointitarpeisiin.

> **Ei aihetta muutoksiin.** Mahdollisuus tallettaa ammattinimike 7 §:n täydentävänä tietona (ks. VM:n puoltama muutos Suomen Kuntaliiton lausunnon johdosta edellä) vaikuttaisi täysin täyttävän Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ehdotuksen taustalla olevan tarpeen. Ammattinimikkeen säätäminen pakolliseksi tiedoksi lisäisi yksityisen sektorin hallinnollista taakkaa.

Lain 13 §, tiedon käyttäjät. Käyttäjäluetteloon tulisi lisätä Kunnallinen työmarkkinalaitos, jolla on kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain nojalla oikeus saada kuntien ja kuntayhtymien viranomaisille ilmoittamia tietoja salassapitosäännösten ym. estämättä.

> **Ei aihetta muutoksiin.** Uusien käyttäjätahojen mukaanotto ei ole käytännössä mahdollista vuoden 2019 tai 2020 käyttöönottojen yhteydessä. Arvioitaessa myöhemmin perusteita lisätä uusia käyttäjätahoja on otettava huomioon mm. se, että esityksessä voidaan katsoa eräiltä osin poiketun tietosuoja-asetuksen määräyksistä, asetuksen suoman liikkumavaran puitteissa, jäsenvaltion *tärkeän yleisen edun* perusteella. On verrattain epäselvää, onko tällaista perustetta olemassa työmarkkinalaitoksen osalta. Tietoja käyttötarkoitus olisi lähinnä kuntatyönantajien edunvalvonta työmarkkina-asioissa. Ratkaisu myös suosisi yhtä työmarkkinajärjestöä, jonka osalta edunvalvonta tosin on säädetty lakisääteiseksi tehtäväksi.

Yhteistyöryhmässä tulisi olla edustettuina myös julkinen sektori ainakin suoritusten maksajien osalta. Perusteluissa suorituksen maksajien edustajina mainitaan mm. EK, Taloushallintoliitto ja Suomen Yrittäjät.

> **Ei aihetta muutoksiin**. Työmarkkinalaitoksen mainitsemilla tahoilla ei olisi lakisääteistä edustusta. Yhteistyöryhmän jäseniä nimettäessä harkitaan, mitkä tahot tulevat ryhmään.

Maa- ja metsätalousministeriö

23 ja 23 §, myöhästymismaksu. Valtiokonttori määrää ne viraston ja laitoksen palkanlaskentaa koskevat tehtävät, jotka hoidetaan keskitetysti ja joista vastaa keskitettyjä taloushallintotehtäviä hoitava virasto tai laitos. Tehtävät on määrätty keskitettäviksi Palkeisiin. On ongelmallista, jos myöhästymismaksu kohdistettaisiin virastoon tai laitokseen, jos myöhästyminen johtuu Palkeista johtuvasta syystä. Työnantajavirasto vastaa palkanlaskentaa koskevien tietojen toimittamisesta, mutta Palkeet vastaa Valtiokonttorin määräyksen perusteella - ainakin tällä hetkellä - vuosi-ilmoituksien laadinnasta ja toimittamisesta verohallinnolle. Vastuunjakoa ei voi jättää myöskään esimerkiksi palvelusopimuksen varaan. *Vastuut keskitettyjen palvelujen osalta tulee määritellä tulotietojärjestelmälaissa*, jollei katsottaisi tarkoituksenmukaiseksi, *ettei ehdotetussa laissa tarkoitettua myöhästymismaksua voisi määrätä valtion virastoille ja laitoksille*.

> **Ei aihetta muutoksiin.** Kysymys vastuusta työnantajan ja palkkahallinnon palveluntarjoajan välillä on yhteinen kaikille maksajaryhmille. Viranomaistahoja ei tule vapauttaa myöhästymismaksusta, ja oikea tapa järjestää palveluntarjoajan menettelystä työnantajalle aiheutuvien kustannusten korvaaminen työnantajalle on sopia asiasta palvelusopimuksessa. Tulore-

kisterilailla tätä ei tule eikä voida hoitaa: tulorekisterilailla ei voida puuttua sopimusvapauteen.

SAK, STTK ja AKAVA

Mikäli tiedon käyttäjät huomaavat toiminnassaan, että tulorekisteriin merkitty tieto on virheellinen tai puutteellinen, tulisi tiedon käyttäjien informoida suorituksen maksajia oikaisemaan tieto.

> **Ei aihetta muutoksiin.** Ei ole estettä sille, että käyttäjät vapaamuotoisesti informoisivat työantajia, mutta velvollisuudeksi sitä ei voida säätää. Jos puutteellisuus merkitsee ilmoittamisvelvollisuudessa olevaa virhettä, Vero [työeläkeala?] määrää seuraamuksen, jonka kautta tulee maksajan tietoon.

Sen lisäksi, että ihmisillä on kattava oikeus tarkastella omia tietojaan, tulisi olla mahdollista myös valtuuttaa muu mahdollinen taho tekemään samoin. Valtuutus tietojen käsittelyyn voisi mahdollistaa esimerkiksi henkilökohtaisen talouden seurantaan tarkoitettujen palveluiden käyttämisen tai helpottaa tulosidonnaisten maksujen, esimerkiksi ammattiyhdistysten jäsenmaksujen, laskuttamisen.

> **Ei aihetta muutoksiin**. Valtuutus –toimintoa ei ole mahdollista aikataulullisesti toteuttaa järjestelmään käyttöönottovaiheessa. Myöhemminkin valtuutusmahdollisuutta on syytä tarkoin harkita mm. tietosuojan kannalta (näin myös Kilpailu- ja kuluttajavirasto lausunnossaan) Tulotietoihin tulee kohdistumaan hyvin laaja kaupallinen mielenkiinto, eikä ole ilmiselvää, että rekisteröityjen edun mukaista olisi, että pääsy tulorekisteriin valtuutuksen perusteella avataan täysin rajoituksetta. Valtuutusmahdollisuuden käyttöönottoa arvioitaessa on myös arvioitava tarvetta tarkistaa ainakin tulorekisterin käyttötarkoitusta koskevaa säännöstä.

Suomen Kuntaliitto

Lain 7 §, täydentävät tiedot. Täydentävien tietojen ilmoittaminen tulisi säätää pakolliseksi, kun ilmoittajan työntekijämäärä ylittää 10 henkilöä.

> **Ei aihetta muutoksiin.** Vaivoin maksaja- ja käyttäjätahojen välillä saavutettua yhteisymmärrystä 6 §:ssä tarkoitettujen ”pakollisten” tietojen alasta ei ole syytä näin murentaa. Rajanvedon kytkeminen tiettyyn työntekijämäärään olisi hankalaa, eikä esim. 10 hengen määrään kytketyllä rajauksella voida uskottavasti kohdentaa kevennettyä menettelyä juuri yrityksiin, joille täydentävien tietojen ilmoittaminen on hankalaa**.**

Lain 19 §, yhteistyöryhmä. Ottaen huomioon kuntasektorin merkittävän roolin tietojen tuottajana sekä tietojen käyttäjänä, yhteistyöryhmän kokoonpanosta säädettäessä vähintään yhden jäsenistä tulee olla kuntasektorin nimeämä.

> **Ei aihetta muutoksiin.** Yhteistyöryhmän jäseniä (pj + enintään 12 muuta) nimettäessä harkitaan, mitkä muut kuin tahot kuin Verohallinnon, Kelan ja ETK:n nimeämät VM nimeää yhteistyöryhmään. Valtiovarainministeriön 19 §:ää koskeva muutosehdotus edellä poistaisi epäselvyyden siitä, voiko yhteistyöryhmässä olla useampi kuin yksi suoritusten maksajatahoa. Käyttäjätahoja edustavien määrää ei myöskään ole rajoitettu.

Vakuutuskeskus

Lain 13 §, tiedon käyttäjät ja käyttötarkoitukset. Pykälään tulisi lisätä säännös tietojen luovuttamisesta potilasvakuutuksia myöntäville vakuutusyhtiölle käytettäväksi potilasvakuutusmaksun määräämistä varten.

> **Ei aihetta muutoksiin**. Asianmukaiset tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset puuttuvat (ks. kommentti Eläkesäätiöyhdistyksen kohdalla.)