Tulorekisteriyksikkö

LAUSUNTO
HE 179/2024
Kuuleminen 26.11.2024

20.11.2024

Lausuntopyyntö

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt lausuntoa Verohallinnon Tulorekisteriyksiköltä ulkomaalaislain muutokseen (HE 179/2024).

Lausuntoa on pyydetty tulorekisteriin ilmoitettujen tietojen hyödyntämisestä. Lausunnossa on pyydetty erityisesti arvioimaan tulorekisteritietojen luotettavuutta, tietojen toimittamisen aukottomuutta ja väärinkäytösten määrää.

Tulorekisteriyksikön lausunto

Tietojen käyttö ja hyödyntäminen

Suoritusten maksajat antavat tulorekisteriin vuosittain 55–60 miljoonaa palkkatuloihin liittyvää ilmoitusta ja 60 miljoonaa etuuksiin liittyvää ilmoitusta. Näitä ilmoituksia luovutetaan edelleen tulorekisteriä hyödyntäville 370:lle tiedon käyttäjälle. Tulorekisteri luovuttaa vuosittain 890–900 miljoonaa ilmoitusta eri tiedon käyttäjille.

Kukin tulorekisterin tietoja hyödyntävä taho käyttää tulorekisteriin talletettuja tietoja sille erikseen säädettyihin, tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) 13 §:n mukaisiin käyttötarkoituksiin.

Tulorekisterin tietoja hyödynnetään laajasti yhteiskunnan tärkeissä toiminnoissa. Tietoja hyödynnetään esimerkiksi erilaisten etuuslaskentojen perusteena, kuten sairaus- ja ansiopäivärahojen sekä eläkkeiden maksatuksissa, samoin työnantajasuorituksia koskevien maksujen määräämisessä ja verotuksen perusteena.

Tietojen toimittamisen aukottomuus

Tulorekisteriin annettavien ilmoitusten tietosisällöt on alun perin suunniteltu ja toteutettu yhteistyössä tiedon käyttäjien ja suoritusten maksajien kanssa. Jokaista tietoa tarvitsee joku tiedon käyttäjä. Palkkatietoilmoituksella tulorekisteriin ilmoitettavat tiedot jakaantuvat sellaisiin tietoihin, jotka työnantaja tai muu suorituksen maksaja on aina velvollinen ilmoittamaan, ja sellaisiin tietoihin, joiden antaminen tulorekisterin kautta on vapaaehtoista (ns. täydentävät tiedot).

Pakollisen ilmoittamisvelvollisuuden piiriin kuuluvat tiedot vastaavat niitä tietoja, jotka suorituksen maksaja aiemmin oli velvollinen antamaan Verohallinnolle, eläkelaitokselle, tapaturma- ja ammattitautivakuuttamista harjoittavalle vakuutusyhtiölle ja Työllisyysrahastolle vuosittaisina niin sanottuina vuosi-

ilmoitustietoina. Ilmoittaminen tulorekisteriin korvasi näitä tietoja koskevat kuukausi- ja vuosi-ilmoitukset tulorekisterin piiriin kuuluvien tietojen osalta.

Vapaaehtoisesti tulorekisteriin ilmoitettavat tiedot ovat täydentäviä työsuhteeseen tai muuhun palvelus- tai toimeksiantosuhteeseen liittyviä tietoja, jotka suorituksen maksaja on muun lain nojalla velvollinen antamaan tiedon käyttäjille, ja jotka ovat tarpeellisia tiedon käyttäjien tehtävien hoitamisessa, kuten etuuskäsittelyissä. Täydentävät tiedot täsmentävät pakollisesti ilmoitettavia tietoja, jotka valtaosin ovat saatavissa yritysten palkkahallinnon tietojärjestelmistä ja jotka liittyvät johonkin pakollisen ilmoittamisvelvollisuuden piiriin kuuluvista tulotiedoista. Jos suorituksen maksaja antaa täydentävät tiedot kattavasti, tiedon käyttäjien ei tarvitse enää erikseen pyytää tietoja suorituksen maksajalta tai tulonsaajalta.

Vapaaehtoisesti annettavia täydentäviä tietoja ovat esimerkiksi poissaoloja ja palvelussuhdetta koskevat tiedot sekä tulojen kertymisajat. Tulorekisteriyksikkö on selvittänyt vapaaehtoisesti annettavien tietojen ilmoittamisen kattavuutta vuodelta 2023 annetuista ilmoituksista. Erilaisia palvelussuhdetietoja ilmoitettiin 65-90 %:lle tulonsaajista, ansaintakausitietoja 45 %:lle tulonsaajista ja poissaolotietoja 27 %:lle tulonsaajista. On syytä huomata, että tulorekisteriin ilmoitetaan tietoja myös sellaisille tahoille, joille ko. tietoja ei tarvitse ilmoittaa, kuten yrittäjälle maksetut suoritukset ja muut palkkionsaajat. Myöskään kaikilla tulosaajilla ei ole vuoden aikana ollut esimerkiksi poissaoloja.

Tietojen valvonta

Tulorekisteriin ilmoitetut tiedot ovat sivullisilmoittajana toimivan suorituksen maksajan antamia tietoja muun muassa tulojen määristä. Kyse ole viranomaisen vahvistamasta tiedosta. Tulorekisteriyksiköllä ei ole laissa säädettyä toimivaltaa valvoa tulorekisteriin ilmoitettujen tietojen oikeellisuutta. Ilmoitettujen tietojen oikeellisuutta valvoo kukin tulorekisterin tiedon käyttäjä omien toimivaltuuksiensa mukaisesti, kuten esimerkiksi Verohallinto, työeläkelaitokset, poliisi ja Tulli. Muun muassa Verohallinto valvoo riskiperusteisesti, täyttävätkö suoritusten maksajat kaikki vero- ja ilmoitusvelvollisuutensa. Valvontaa tehdään työnantajasuoritusten valvonnan yhteydessä, verotarkastuksissa sekä harmaan talouden tarkastuksissa. Puutteet ilmenevät verotarkastuksissa esimerkiksi tutkittaessa tarkastuskohteen palkkakirjanpitoa ja kirjanpitoa ja vertaamalla niitä tulorekisteritietoihin.

Tulotietojärjestelmästä annettua lakia säädettäessä ilmoittamisvelvollisuuden valvontaan tarvittavaa toimivaltaa ei katsottu voitavan siirtää tiedon käyttäjiltä Tulorekisteriyksikölle. Näin ollen ei pidetty mahdollisena sitä, että Tulorekisteriyksikkö arvioisi esimerkiksi tulon veronalaisuutta tai palkan luonnetta suhteessa työeläkelakien palkkakäsitteeseen. Tällaista tutkimis- ja valvontavelvollisuutta ei katsottu olevan mahdollista yhdistää Tulorekisteriyksikön varsinaiseen tehtävään, joka on sille ilmoitettujen tietojen välittäminen tietojen käyttäjille. Mainittu vaihtoehto olisi myös aiheuttanut merkittäviä lisäkustannuksia samalla kun koettiin, että valvonta olisi saattanut heikentyä käyttäjien tekemästä valvonnasta.

Tietojen laatu ja luotettavuus

Palkkatuloja sisältävistä ilmoituksista 3-4 % on ollut tarve korjata myöhemmin maksajan toimesta. Suurin osa annetuista ilmoituksista on siten jo alun perin ilmoitettu virheettöminä.

Tulorekisteri on tutkinut tietojen oikeellisuutta ja vastuiden uudelleenarviointia koskevassa selvityksessään tiedon käyttäjien havaitsemia ilmoituspuutteita, esimerkiksi rekisteristä puuttuvia tietoja tai ilmoituksia. Lisäksi on selvitetty, kuinka monessa tapauksessa suorituksen saaja on kiistänyt tulorekisteriin ilmoitetut tiedot perusteettomana. Verohallinnon mukaan verovuodelta 2020 kaikista veronalaista tuloa saavista tulonsaajista noin 440 tapauksessa kiistettiin aiheellisesti joko veronalaisen tulon tai ennakonpidätyksen määrä. Noin 1 100 tapauksessa tulonsaajat lisäsivät veronalaista tuloa tai ennakonpidätystä taikka ilmoittivat tulorekisteristä kokonaan puuttuvan palkkatulon verotukseensa.

Toimivaltansa puitteissa Tulorekisteriyksikkö on tehnyt erilaisia toimenpiteitä tiedon laadun ja oikeellisuuden varmistamiseksi. Tulorekisteri pyrkii ehkäisemään tietojen väärinilmoittamista ilmoitusten vastaanoton tarkistusten avulla. Lisäksi Tulorekisteriyksikkö tekee jälkikäteistä laadullista valvontaa, esimerkiksi valvoo saman tiedon ilmoittamista useampaan kertaan ja että sijaismaksajatilanteissa tiedot on ilmoitettu oikein. Lisäksi suunnitelmissa on selvittää ja arvioida, voisiko laadunvalvontaa lisätä keskitetysti Tulorekisteriyksikön toimesta tapahtuvaksi ja millä edellytyksillä tiedon käyttäjät voisivat ilmoittaa tulorekisterin kautta valvonnassaan havaitsemistaan puutteista ja virheistä muille tiedon käyttäjille.

Maahanmuuttoviraston tiedonsaantioikeudet tulorekisteristä

Tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 § 1 momentin 24 kohdassa on säädetty Maahanmuuttovirastolle tiedonsaantioikeus tulorekisteristä ulkomaalaislaissa (301/2004), kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetussa laissa (907/2017), kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetussa laissa (908/2017) ja kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetussa laissa (719/2018) säädettyä ulkomaalaisen maahantuloa, maastalähtöä ja oleskelua koskevien asioiden käsittelemistä sekä niitä koskevaa päätöksentekoa ja valvontaa sekä kansalaisuuslaissa (359/2003) säädettyä kansalaistamisharkintaa varten.

Tulorekisteriyksikön tietoon ei ole tullut, että Maahanmuuttoviraston tiedonsaantioikeutta olisi tarve laajentaa. Virastolla on jo tälläkin hetkellä riittävät tiedonsaantioikeudet tehtäviensä hoitamiseen. Maahanmuuttovirastolla on lisäksi aina mahdollisuus pyytää lisätietoja suorituksen maksajalta tai tulonsaajalta, jos epäilee puutteita tai virheitä tulorekisteriin ilmoitetuissa tiedoissa.

Yksikön johtaja Terhi Holmström

Johtava asiantuntija Sari Wulff