Erityisasiantuntija Esa-Pekka Saari
Hankepäällikkö Arto Leinonen

6.3.2025

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta
Verojaosto

Vastine verojaostolle annettujen lausuntojen johdosta – Hallituksen esitys HE 216/2024 vp

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa verojaostoon saapuneiden lausuntojen johdosta. Saapuneiden lausuntojen johdosta toteamme seuraavaa.

Rekisterinpitäjän vastuut ja velvoitteet

Annetuissa lausunnoissa rekisterinpitäjän vastuita ja velvoitteita koskevan sääntelyn selventämistä on pidetty perusteltuna (1. lakiehdotuksen 4 §). Niin ikään perusteltuna on pidetty sitä, että tietosuoja-asetuksen mukainen tietojen korjauspyyntö kohdistettaisiin jatkossa Tulorekisteriyksikölle suorituksen maksajien sijasta. Useassa lausunnossa on kannatettu myös sitä, että Tulorekisteriyksikön rekisterinpitovastuiden laajentumisen jälkeenkin tiedon käyttäjillä säilyisi toimivalta arvioida ja tulkita tulorekisterin tietojen merkitystä niiden oman substanssilainsäädännön kannalta.

Tapaturmavakuutuskeskuksen antamassa lausunnossa on tunnistettu tarve poistaa säännös suorituksen maksajan vastuusta tulorekisteriin toimitetun tiedon oikeellisuudesta uudistettaessa rekisterinpitäjän vastuita koskevaa sääntelyä. Toisaalta lausunnossa on ehdotettu harkittavaksi vastaavan säännöksen lisäämistä lain 4 lukuun.

Taloushallintoliiton antamassa lausunnossa on esitetty, että perusteluissa olisi hyvä tuoda paremmin esiin muusta lainsäädännöstä tulevat velvoitteet, mihin lakeihin viittaukset perustuvat ja mitä velvoitteita niistä maksajille tulee, samoin kuin se, että lakimuutoksen jälkeenkin maksajalla olisi ensisijainen vastuu antaa ilmoitukset ja oikaista virheelliset tiedot annetuissa määräajoissa muun lainsäädännön perusteella.

Valtiovarainministeriö toteaa, että ilmoitusvelvollisuuden sääntelyä tulotietojärjestelmästä annetussa laissa ei ehdoteta muutettavaksi. Ilmoitusvelvollisuuden perustavat säädökset on määritelty selvästi 6 §:ssä sekä ilmoitusvelvollisuuden pii-

rissä olevat tiedot on yksilöity 6–8 §:ssä. Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa (4 §) todetaan, että rekisterinpitoa koskevan sääntelyn muuttaminen ei vaikuttaisi suorituksen maksajien vastuuseen täyttää lain 6 §:ssä tarkoitetussa muussa laissa säädetty ilmoitusvelvollisuus asianmukaisesti. Ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi ilmoitettujen tietojen tulee olla sisällöllisesti oikeita ja niissä mahdollisesti ilmenevät virheet tulee korjata ilman aiheetonta viivytystä virheen havaitsemisen jälkeen.

Annetut lausunnot eivät valtiovarainministeriön käsityksen mukaan anna aihetta tarkentaa esitystä.

Uhkasakkomenettely

Useammassa lausunnossa on pidetty perusteltuna 1. lakiehdotuksen 21 a §:n säännöksiä, jotka koskevat Tulorekisteriyksikön mahdollisuutta asettaa uhkasakko ilmoitusvelvollisuuden tehosteeksi. Uhkasakkoa on pidetty tarpeellisena Tulorekisteriyksikön rekisterinpitotehtäviin liittyvien vastuiden ja velvoitteiden laajentuessa. Tulorekisteriyksiköllä ei nykyisin ole käytettävissään keinoja tulorekisteriin kohdistuvan ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen varmistamiseksi silloinkaan, kun siihen liittyvät laiminlyönnit ovat toistuvia tai niitä muutoin ei ole pidettävä luonteeltaan vähäisenä.

Oikeusrekisterikeskuksen antamassa lausunnossa on kiinnitetty huomiota seuraamuslajivalinnan tarkoituksenmukaisuuteen viittaamalla siihen, että rangaistusluonteista hallinnollista seuraamusta on aikaisemmissa lainsäädäntöhankkeissa pidetty uhkasakkoa tarkoituksenmukaisempana seuraamuslajina massaluonteiseen menettelyyn. Tältä osin lausunnossa esitetään, että uhkasakkomenettelyä on pidetty raskaana ja massamenettelyyn soveltumattomana. Toisaalta Oikeusrekisterikeskus on korostanut, että täytäntöönpanoviranomaisena Oikeusrekisterikeskukselle ei ole merkitystä, kummantyyppisestä seuraamuksesta Tulorekisteriyksikkö tekee täytäntöönpanoilmoituksen.

Valtiovarainministeriö toteaa, että valmistelun kuluessa uhkasakko arvioitiin tarkoituksenmukaiseksi ja riittäväksi keinoksi turvata Tulorekisteriyksikön mahdollisuudet sen varmistamiseen, että ilmoitusvelvolliset täyttävät laissa säädetyn ilmoitusvelvollisuutensa asianmukaisesti. Vaihtoehto, että Tulorekisteriyksiköllе säädettäisiin toimivalta määrätä tulorekisteri-ilmoittamisen laiminlyönnin perusteella laiminlyöntimaksuja, arvioitiin kaksoisrangaistavuuden kiellon näkökulmasta prosessuaalisesti liian vaikeasti hallittavaksi sekä arvioitiin merkittävissä määrin vaarantavan ilmoitusvelvollisten oikeusturvaa. Toisaalta verotuksen seuraamusjärjestelmän merkittävää muuttamista ei pidetty mahdollisena siten, että Verohallinto ei verotuksen toimittamisen yhteydessä voisi enää määrätä laiminlyöntimaksuja tulorekisterin kautta ilmoitettavien tietojen ilmoittamisen laiminlyönneistä.

Uhkasakkomenettelylle vaihtoehtoista mallia ei siten ole pidetty tarkoituksenmukaisena eikä tarpeellisenakaan.

Taloushallintoliiton lausunnossa on nostettu esiin, että uhkasakon määräämistä vain erityisissä tilanteissa muulloin kuin laiminlyönnin ollessa vähäinen tulisi selventää ainakin lain perusteluissa. Valtiovarainministeriö toteaa, ehdotetun 21 a §:n 1 momentin yksiselitteisen sanamuodon mukaisesti Tulorekisteriyksikön asettama uhkasakko voisi tulla kysymykseen, jos ilmoitusvelvollinen laiminlyö 6, 8 ja 10–12 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden eikä laiminlyönti ole vähäinen. Asiaa on selvitetty myös pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa, joissa on lisäksi kuvattu seikkoja, joiden perusteella laiminlyönnin vähäisyyttä arvioitaisiin.

Annetut lausunnot eivät valtiovarainministeriön käsityksen mukaan anna aihetta tarkentaa esitystä.

Rekisteröidyn oikeus rajoittaa henkilötietojensa käsittelyä

Useimmissa lausunnoissa on kannatettu ehdotettua sääntelyä (1. lakiehdotuksen 24 a § ja 2. lakiehdotuksen 25 §), jonka mukaan rekisteriin merkityt tiedot voidaan luovuttaa rekisteröidyn henkilötietojen käsittelyn rajoittamista koskevasta vaatimuksesta huolimatta tilanteessa, jossa rekisteröity on kiistänyt henkilötietojen paikkansapitävyyden tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla. Tulorekisteriin ja positiiviseen luottotietorekisteriin talletettujen tietojen saamista on pidetty useassa lausunnossa perusteltuna, minkä lisäksi on kiinnitetty huomiota tiedon käyttäjien intressiin saada tarpeelliset tiedot niissä tilanteissa, joissa rekisteröity kiistää tietojen paikkansapitävyyden. Eräissä lausunnoissa on niin ikään pidetty perusteltuna säännöstä, että tiedon käyttäjät saavat myös tiedon rekisteröidyn tekemästä vaatimuksesta henkilötietojen käsittelyn rajoittamiseksi.

Tietosuojavaltuutetun toimiston antamassa lausunnossa on pidetty hyvänä, että rekisteröityjen oikeuden rajoitustoimenpide ehdotetaan rajattavaksi tilanteisiin, joissa rekisteröity kiistää tietojen paikkansapitävyyden, ja että tietojen vastaanottajille luovutettaisiin tieto rekisteröidyn tekemästä vaatimuksesta rajoittaa henkilötietojensa käsittelyä. Hyvänä on pidetty myös sitä, että lausuntokierroksella olleeseen esitysluonnokseen nähden säännöskohtaisissa perusteluissa on täsmentynyt perusteita sille, miksi yleinen etu edellyttää rekisteröidyn oikeuden rajoittamista.

Samassa lausunnossa on kuitenkin kiinnitetty huomiota siihen, että tietojen luovuttaminen tiedon vastaanottajille olisi edelleenkin mahdollista, eikä rekisteröidyn rajoitusvaatimuksen johdosta estettäisi tietoihin pääsyä edes väliaikaisesti. Rajoitusvaatimus toimisi tosiasiassa ainoastaan jälkikäteisenä tietojen paikkansapitävyyden selvittämisen keinona. Lisäksi perusteltuna on pidetty vielä sen vaihtoeh-

don arviointia, jossa rekisteröidyn rajoitusvaatimuksen alaisia tietoja ei luovutettaisi tulotietojärjestelmästä tai positiivisesta luottotietorekisteristä vastaanottajille, ennen kuin Tulorekisteriyksikkö on varmistanut tietojen paikkansapitävyyden. Lausunnossa on viitattu tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a alakohdan merkitykseen sekä esitetty havainnollistava esimerkki positiivista luottotietorekisteriä koskevasta tapauksesta.

Valtiovarainministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa on arvioitu vaihtoehtoja erilaisine muunnelmineen eri näkökulmista esityksen jakson 6 Lausuntopalautteen alla, eli lausunnossa viitattujen säännöskohtaisten perustelujen lisäksi. Esityksestä tarkemmin ilmenevällä tavalla yleisen edun mukainen tiedon käyttäjien tiedonsaantioikeuden toteutuminen, samoin kuin tulonsaajaa sekä suorituksen maksajaa koskevan päätöksenteon perustuminen mahdollisimman hyvään tietopohjaan edellyttävät, että tiedon käyttäjät saavat yksilöidyt tiedot sekä rajoittamisvaatimuksesta että sen kohteena olevista tiedoista. Valmistelun kuluessa on arvioitu, että tietojen osittainenkaan luovuttamatta jättäminen tai luovuttamisen viivästyttäminen on omiaan heikentämään niin tulonsaajan kuin suorituksen maksajan oikeusturvaa heitä koskevassa päätöksenteossa.

Rekisteröidyn kannalta voidaan pitää asianmukaisena ja oikeasuhtaisena, että tiedon käyttäjä toimivaltansa puitteissa voi tutkia tiedot sekä huolehtia asian ratkaisemiseksi tarpeellisen selvityksen hankkimisesta ja tässä tarkoituksessa pyytää esimerkiksi tulonsaajalta itseltään tarvittavan lisäselvityksen häntä itseään koskevassa asiassa. Ehdotettu sääntelyratkaisu ei myöskään epäasianmukaisesti haittaisi suorituksen maksajan oikeusturvaa, vaan tieto rajoittamisvaatimuksesta pikemminkin olisi omiaan edistämään suorituksen maksajaa koskevan päätöksenteon laatua, kun rekisteröidyn kiistämiseen ja suorituksen maksajan omaan mahdolliseen ilmoittamisvirheeseen voidaan puuttua suorituksen maksajaa koskevassa päätöksenteossa.

Annetut lausunnot eivät valtiovarainministeriön käsityksen mukaan anna aihetta tarkentaa esitystä.

Muita huomioita

Siltä osin kuin lausunnoissa on otettu kantaa voimaantuloon on lausunnoissa yhdenmukaisesti pidetty riittävänä aikatauluna, että lait tulisivat voimaan esityksen mukaisesti 4.1.2027. Valtiovarainministeriö toteaa, että riittävä toimeenpanoaika on tarpeen erityisesti Tulorekisteriyksikölle, mutta lausunnoista ilmenevällä tavalla vaikutuksia on myös tiedon käyttäjille ja muille sidosryhmille.

Hallituksen esityksen mukaan uudistuksen käyttöönotto edellyttää vuodelle 2026 lisärahoituksen myöntämistä Tulorekisteriyksikölle investointikustannuksia varten ja vuodesta 2027 alkaen ylläpitokustannuksia varten. Myös Verohallinnolle tiedon

käyttäjänä aiheutuu kustannusvaikutuksia. Määrärahatarpeet käsitellään julkisen talouden suunnitelmassa sekä talousarvioprosessissa.

Työllisyysrahaston lausunnossa on nostettu esiin tarvittavat järjestelmämuutokset, jotta rahasto voisi esitetyn muutoksen tultua voimaan käsitellä erikseen Tulorekisteriyksikön oikaisemia palkkatietoja. Lausunnossa esitetyllä tavalla Työllisyysrahasto on 31.5.2024 antamassaan lausunnossa tarkistanut aikaisempaa arviotaan kustannusten määrästä ja ilmoittanut, että alustavan arvion mukaan järjestelmämuutoksista aiheutuisi rahastolle kertaluonteisia kustannuksia yhteensä noin 150 000 euroa. Valtiovarainministeriö toteaa, että hallituksen esityksen vaikutusarvioissa jaksossa 4.3.4.3 esitetty arvio 300 000–1 000 000 euroa on jäänyt epähuomiossa korjaamatta ja sitä on pidettävä vanhentuneena tietona.