

VEROHALLINTO
Esikunta- ja oikeusyksikkö
PL 325
00052 VERO

LAUSUNTO

26.8.2016

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite / Diaarinumero
VM055:00/2014
A50/00 00 01/2016

Verohallinto esittää lausuntonaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiden muiden lakien muuttamisesta seuraavaa:

Yleistä

Verohallinto näkee hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun tulotietojärjestelmän myönteisenä uudistuksena ja kannattaa hallituksen esityksen antamista jäljempänä kuvattuine muutos- ja tarkennusehdotuksineen.

Suurin yksittäinen muutos nykytilaan on se, että tiedon hyödyntäjät saavat tarvitsemansa tiedot tulorekisteristä nykytilaa huomattavasti nopeammin. Tietojen ilmoittaminen tulorekisteriin on tarkoitus tapahtua pääsääntöisesti viiden päivän kuluessa suorituksen maksupäivästä. Tämä tarkoittaa sitä, että Verohallinto voisi luopua nykyisistä kerran vuodessa ilmoitettavista palkkoihin ja sosiaalietuuksiin liittyvistä vuosi-ilmoituksistaan.

Myös nykyisellä kausiveroilmoituksella olevista tiedoista voitaisiin luopua siltä osin kun tiedot saadaan tulorekisteristä (ennakonpidätys, lähdevero, sosiaaliturvamaksu). Tulorekisteriaikana kausiveroilmoitusta ei enää tarvitsisi antaa työnantajasuorituksista vaan erittelytiedoilla olevista veroista muodostettaisiin palkanmaksukausittain maksajakohtainen kooste, joka välitettäisiin automaattiossa veloitteeksi maksajan OmaVero-palveluun.

Verohallinto näkee tulorekisterin käyttöönoton keskeisenä henkilöasiakkaiden tuloverotuksen kehittämisessä. Henkilöasiakkaiden tuloverotuksen tavoitetilassa asiakkaiden asiointi tapahtuu sähköisesti ja verotuksessa tarvittavia tietoja kerätään mahdollisimman paljon sivullisilmoittajilta reaaliaikaisesti. Tämä mahdollistaisi henkilöasiakkaiden verotuksen toimittamisen siten, että oikean suuruinen vero saadaan kerättyä jo verovuoden aikana. Tavoitteen toteutumiseksi Verohallinto voisi muuttaa asiakkaan ennakonpidätysprosenttia ja ennakkoa aina, kun siihen on tarvetta muuttuneiden tietojen perusteella. Ilman reaaliaikaisesti Verohallinnolle toimitettavaa tietovirtaa tulorekisteristä tavoitteiden saavuttaminen ei ole mahdollista. Tulorekisterin käyttöönoton myötä keskeisiä henkilöverotuksessa tarvitta-

via tietoja saadaan kerättyä Verohallintoon automaattisesti, tapahtumakohtaisesti, kattavasti ja viiveettä.

Suorituksen saajan määritelmä

Suorituksen saaja on määritelty eri tavoin esitetyn lain 3 §:ssä, esitysluonnoksen ensimmäisen sivun Esityksen pääasiallinen sisältö -osion toisessa kappaleessa ja esitysluonnoksen sivun 38 toisessa kappaleessa. Suorituksen saajan määritelmää tulisi selkiyttää.

Rekisterinpitäjä ja ylläpitäjä

Tulotietojärjestelmästä ja Tulorekisteriyksiköstä ehdotetaan säädettäväksi lain 4 §:ssä. Sen 3 momentissa on määritelty tulorekisterin rekisterinpitäjä ja ylläpitäjä.

Henkilötietolain (523/1999) 3 §:n 4 kohdan ja Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitotehtävästä voidaan säätää lailla. Henkilötietolaissa ja EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa määritellään rekisterinpitäjän tehtävät. Verohallinnon näkemyksen mukaan Tulorekisteriyksikkö tulee säätää tulorekisterin rekisterinpitäjäksi, koska kysymys on verotustehtävistä erillisestä lakisääteisestä eri tahoja palvelevasta rekisterinpidosta. Tässä laissa ei tulisi kuitenkaan rajata rekisterinpitäjän tehtäviä rekisterin ja sen käytön kehittämiseen. Rekisterinpitäjän velvoitteet määräytyvät rekisterin käyttötarkoituksen mukaisesti.

Tulorekisterin ylläpitäjän velvoitteista tulisi sen sijaan säätää laissa. Rekisterin ylläpitäjää ei määritellä henkilötietolaissa taikka muussakaan yleislaissa. Ylläpito sisältyy yleensä rekisterinpitäjän tehtäviin. Verohallinnon näkemyksen mukaan tulorekisterin ylläpitotehtävästä tulisi säätää esimerkiksi seuraavasti: "Verohallinnon tehtävänä on ylläpitää tulorekisteriä huolehtimalla rekisterin toimivuudesta sekä rekisterin ja siihen talletettujen tietojen tietoturvallisuudesta." Jatkovalmistelussa tulee selvittää ylläpitotehtävien tarkempi sisältö.

Sähköiset palvelut

Lakiluonnoksessa ehdotettu sähköisten palvelujen sisältö on täsmentymätön. Ko. sähköiset palvelut eivät ole mukana tulorekisterin ensimmäisessä toteutuksessa eivätkä tässä muodossa jatkosuunnitelmissa. Palveluista säätäminen edellyttää tarkempia selvityksiä, joissa otetaan huomioon muut kehityshankkeet ja sähköisen asioinnin tavoitetilat sekä nykyiset tietopalvelut. Palveluja kehitettäessä tulee myös huomioida kilpailunäkökohdat ja mitä maksuttomia palveluja julkisella rahoituksella tarjotaan.

Selvittävänä olisi muun muassa, onko tarkoituksenmukaista rakentaa järjestelmää myös muiden kuin tulorekisteriin talletettujen tietojen tietopalveluun. Lakiehdotuksen 6 §:n 2 ja 3 momentti muistuttavat palkka.fi:n ns. työntekijäliittymäsääntelyä, jollaista tulorekisterihankkeessa ei ole suunniteltu ja jota ei ole tarkoituksenmukaista liittää tulotietojärjestelmään, koska kysymys ei ole työnantajan rekisteristä. Ehdotus ei myöskään vastaa Verohallinnon henkilöasiakkaiden tuloverotuksen tavoitetilaa, jossa ennakonpidätystiedot toimitettaisiin maksajille reaaliaikaisesti.

Kyse ei olisi nyt luonnoksessa kuvatulla tavalla siitä, että työntekijä toimittaisi ennakonpidätystietoja maksajalle. Verohallinnon toimivaltaa koskeva 4 momentissa ehdotettu sääntely määrätä muiden osapuolten tietopalveluista sekä 5 momentin palvelun käytön edellytyksiä koskeva sääntely ovat epäselviä ja tarpeettomia.

Sähköiset palvelut kuuluvat jatkovalmisteluun, jolloin samalla voidaan varmistaa, että palvelut vastaavat tietoyhteiskunnan tavoitetilaa. Verohallinto katsoo, että tulotietojärjestelmän sähköisiä palveluita koskeva 6 § on syytä poistaa tästä hallituksen esityksestä.

Tietosisältö

Tämänhetkisen tiedon mukaan tulorekisterin tietosisältö täsmentyy syksyllä 2016 tehtävässä määrittelytyössä. Verohallinto ei siten lausu tässä lausunnossa tietosisällön yksityiskohdista. Yleisellä tasolla Verohallinto pitää tärkeänä, että tulorekisteriin talletettavat tiedot on täsmällisesti säädetty.

Rinnakkaiset tiedot

Rinnakkaisten tietojen ilmoittamiseen liittyvien toiminnallisuuksien käyttöönotto edellyttää selkeitä määrittelyjä tietojen ilmoittamisesta, määräajoista ja hyödyntämisestä. On myös arvioitava rinnakkaisten tietojen ilmoittamisesta saatavat hyödyt sekä aiheutuva hallinnollinen taakka eri osapuolille. Samoin on arvioitava rinnakkaisten tietojen juridinen merkitys, esimerkiksi suhde ilmoittamisvelvollisuuden verotuksessa sekä kansainvälisen tietojenvaihdon kautta saatujen tietojen asema. Perusteluissa on kerrottu, että rinnakkainen tieto tallennettaisiin, jos työnantaja ei korjaa ilmoittamaansa tietoa. Asia ei käy ilmi pykälästä. Rinnakkaisen tiedon ilmoittaminen määräajoista riippumatta olisi ristiriidassa rekisterin reaaliaikaisuuden kanssa. Rinnakkaisista tiedoista aiheutuisi ylimääräistä manuaalista selvittelytyötä eri osapuolille.

Verohallinnon käsityksen mukaan rinnakkaisten tietojen toiminnallisuuden määrittely on kesken ja hallituksen esityksen pykäläluonnos perusteluineen on eri osapuolten velvoitteiden ja oikeuksien suhteen epäselvä ja sisältää ristiriitaisuuksia. Jotta tällainen toiminnallisuus vastaisi lakiehdotuksen tavoitteita tietojen oikeellisuuden sekä henkilötietojen suojan varmistamisesta, edellyttäisi tämä tarkkaraajaista ja täsmällistä sääntelyä. Verohallinnon näkemyksen mukaan säännösehdotuksessa tulee huomioida myös suorituksen maksajan ja saajan oikeusturva.

Tulorekisterin käyttöönotto ja Verohallinnon sisäisten tietojärjestelmien merkittävä uudistaminen (Valmis-hanke) ajoittuvat, erityisesti henkilöverotuksen näkökulmasta, samaan ajankohtaan. Tulorekisterin käyttöönoton ajankohta vuoden 2019 alusta on kannatettava, jotta uutta järjestelmää voidaan rakentaa suoraan Tulorekisterin tietojen käytön periaatteille. Tulorekisterin vaiheistetun käyttöönoton ja sisäisten tietojärjestelmä uudistusten vuoksi Verohallinto joutuu kuitenkin vuonna 2019 ylläpitämään kahta eri järjestelmää ja toisistaan poikkeavia laskentasääntöjä päällekkäin. Isojen samanaikaisten muutosten hallittu läpivienti edellyttää, että mahdolliset rinnakkaisiin tietoihin liittyvät toiminnallisuudet otettaisiin käyttöön aikaisintaan vuoden 2021 alusta lukien.

Verohallinto katsoo, että rinnakkaisia tietoja koskeva pykälä on syytä poistaa tästä hallituksen esityksestä ja jättää asia arvioitavaksi myöhemmin.

Tietojen antamisaika

Verohallinto ehdottaa, että syksyllä 2016 tehtävän tietosisällön täsmentämisen yhteydessä samalla määritellään tietojen antamisajat. Siltä osin kuin luonnoksella on nyt ehdotettu tiettyjä tietoja annettavaksi määräajoista riippumatta, tulee tietojen antamisaikoja vielä tarkastella huomioiden verotuksen muutoksenhakuajat, eri osapuolten hallinnollinen taakka sekä verovelvollisen oikeusturva. Koska tulorekisterihanke on laaja ja mukana on lukuisia osapuolia, tulee jatkovalmistelussa arvioida, olisiko selvyiden vuoksi perusteltua, että kaikista antamisajoista säädettäisiin tulorekisterilaissa. Ehdotetun 2 §:n mukaan tulorekisterilaissa on nimenomaisesti tarkoitus säätää tietojen antamisajasta.

Nykyisin vuosi-ilmoituksen on oltava Verohallinnossa viimeisenä jättöpäivänä. Ehdotetussa 10 §:n 9 momentissa on postitse toimitettavien tietojen osalta ehdotettu poikkeamista nykykäytännöstä ja hallintolain säännöksistä. Ehdotuksella ei ole esitetty perusteita, miksi nykykäytäntöä muutettaisiin. Verohallinto esittää, että saapumisaika määräytyisi jatkossakin hallintolain mukaisesti.

Tietojen antaminen tulorekisteriin ja tietojen välittäminen edelleen tulorekisteristä

Tietojen käyttäjätahot säänneltäisiin lakiehdotuksen 13 §:ssä tyhjentävästi. Verohallinto toteaa, että tietojen käyttäjätahot tulisi säännellä täsmällisesti. Esimerkiksi kuntien ja kuntayhtymien sijasta tiedonsaantioikeudet koskevat pääsääntöisesti kunnan eri viranomaisia.

Lakiluonnoksen 13 §:n 2 momentin sääntelyä tulisi selkiyttää. Sääntely tulisi rajata tiedon käyttäjätahon oikeuteen saada tietoja suorituksen maksajalta. Säännöksestä tulisi poistaa tiedon käyttäjän oikeus saada tietoja suorituksen saajalta, viranomaiselta ja toiselta tiedon käyttäjältä.

Verohallinto toteaa, että ehdotettu sääntely ei vastaa lakiehdotuksen tarkoittamaa tavoitetta, koska esimerkiksi verovelvollinen ei ehdotetun mallin mukaisesti anna ns. rinnakkaisia tietoja tulotietojärjestelmään samojen säännösten ja velvoitteiden mukaisesti kuin mitä veroilmoituksen tai muun tiedon ilmoittamis- ja antamisvelvollisuudesta verotusta varten on säädetty. Lisäksi pykäläluonnoksen rakenne, jonka mukaan tietojen käyttäjällä olisi oikeus saada tietoja viranomaiselta ja muilta tiedon käyttäjiltä viittaamalla voimassa oleviin tietojen saantia ja luovutusta koskeviin säännöksiin, on ehdotetussa muodossa epätasällinen ja laaja. Lain perustelujen mukaan termillä viranomainen tarkoitettaisiin Tulorekisteriyksikköä. Verohallinnon näkemyksen mukaan laaja viranomaistermi tulisi kokonaan poistaa pykälästä. Erityisesti henkilötietojen suojan laintasoisen sääntelyn vaatimuksen suhteen on huomattava, että salassa pidettävän rinnakkaisen tiedon vieminen tulorekisteriin edellyttää, että tällaisesta oma-aloitteisesta salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta on säädetty erikseen (PeVL 14/2002 vp ja PeVL 38/2009 vp). Lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa ei ole ehdotettu säädettäväksi eikä kuvattu eri tahojen oikeutta oma-aloitteiseen tietojen luovuttamiseen; lakiehdotuksessa esitetään ainoastaan Verohallinnolle oikeutta salassa pidettävien rinnakkaisten tietojen viemiseen tulorekisteriin.

Verohallinnon näkemyksen mukaan tietojen luovutussääntelyistä ja -menettelyistä tulisi tehdä selkeä kuvaus lain perusteluihin. Lain perusteluista tulisi ilmetä se, että tiedonsaantioikeutta koskevat sääntelyt ovat täsmällisiä ja soveltuvat tulorekis-

terin tietojen saamiseen. Samalla tulisi varmistaa, että tiedon käyttäjillä on mahdollisuus saada tulorekisteriin sisältyvät tiedot teknisen käyttöyhteyden avulla. Tarvittaessa teknisestä käyttöyhteydestä tulisi säätää joko asianomaisessa erityislainsäädännössä tai tulorekisterilaissa.

Suorituksen maksajan ja saajan velvollisuudet

Lakiehdotuksen 12 §:n säännös tietojen antamisesta salassapitosäännösten estämättä Tulorekisteriyksikölle tulisi yhdistää suorituksen maksajan ja suorituksen saajan velvollisuuksia koskevaan lakiehdotuksen 21 §:n säännökseen. Tulorekisteriä koskevassa laissa tulisi selkeästi säätää velvollisuus suorituksen maksajalle antaa laissa tarkoitetut tiedot salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä tiedon käyttäjien sijasta Tulorekisteriyksikölle.

Oma-aloitteinen tietojen antaminen

Verohallinto viittaa edellä lausumaansa ja toteaa, että ehdotettu uusi säännös verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:ään Verohallinnon oma-aloitteisesta tiedon antamisesta tulorekisteriin, tulisi poistaa hallituksen esityksestä rinnakkaisen tiedon vaatimaa jatkoselvittelyä varten.

Maksuja koskeva sääntely

Verohallinnon näkemyksen mukaan maksuja koskeva sääntely tulisi selkiyttää ja yhdistää yhteen pykälään. Lakiluonnoksessa maksuperiaatteita koskevaa sääntelyä sisältyy lakiluonnoksen 12 §:n 2 momenttiin ja 20 §:ään.

Yhteistyöryhmä, tulostavoitteet ja raportointi

Verohallinto katsoo, että yhteistyöryhmää sekä tulorekisteriyksikön tulostavoitteita ja raportointia koskeva sääntelytaso ja tarkkuus tulisi arvioida ennen hallituksen esityksen antamista. Sääntelyn olisi hyvä vastata muiden vastaavien neuvottelukuntien ja yhteistyöryhmien sekä viranomaisten raportoinnin sääntelyä.

Harmaan talouden selvitysyksikkö tiedon käyttäjänä

Selvitysyksiköllä on lakisäateisten tehtäviensä hoitamiseksi tarve saada ehdotettuun tulorekisteriin merkittäviä tietoja velvoitteidenhoitoselvitysten laadintaa sekä tiedontuottamistehtäviä varten. Verohallinnon ja selvitysyksikön tietojensaantioikeudet poikkeavat toisistaan huolimatta organisatorisesta yhteydestä. Tiedontarve on selvitysyksiköllä useasti laajempi kuin Verohallinnolla. Selvitysyksikkö käsittelee palkansaajatietoja Verohallintoa laajemmin esimerkiksi eläke- ja työttömyysvakuuttamistietojen osalta. Lisäksi selvitysyksikön tehtäviin kuuluu koota ja toimittaa asiakasviranomaisille velvoitteidenhoitoselvityksiä sekä muita selvityksiä, joiden tietosisältöön kuuluu useasti myös tulorekisterin tietoja.

Jatkovalmistelussa tulisi selvittää, olisiko Harmaan talouden selvitysyksikkö sisällytettävä lakiehdotuksen 13 §:ään tiedon käyttäjäksi.

Resurssit

Verohallinnon nykyiset tehtävät säilyvät Tulorekisterin perustamisesta huolimatta. Tämän vuoksi Verohallinnon henkilöstöä ei voida siirtää Tulorekisteriyksikön tehtäviin. Verohallinto haluaa painottaa sitä, että Tulorekisteriyksikkö tulee tarvitsemaan erillisen henkilöstön ja määrärahan tehtäviensä hoitamiseen. Resursseja tarvitaan myös tulorekisterin ylläpitämiseen. Lisäksi tulee varmistaa verotuskustannusten oikea määräytyminen niin, että tulorekisteritehtäviin liittyviä menoja ei oteta huomioon verotuskustannusten määrää laskettaessa.

Voimaantulo

Luonnoksessa laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian. Lain soveltamisesta voitaisiin säätää asetuksella.

Verohallinnon ehdotus siitä, ettei 6 §:ää tulotietojärjestelmän sähköisistä palveluista ja 9 §:ää rinnakkaisista tiedoista säädetä tässä yhteydessä, varmistaa tulorekisterin hallittua käyttöönottoa. Suunnittelun edetessä ja yksityiskohtien täsmennyessä voitaisiin arvioida tarve antaa uusi hallituksen esitys, jossa ehdotettaisiin säädettäväksi seuraavassa vaiheessa toteutettavista toiminnallisuuksista.

Pääjohtajan estyneenä ollessa
strategiajohtaja

Arto Pirinen

Johtava lakimies

Kari Aaltonen