



26.11.2018

JulkICT -osasto

Lausuntoyhteenveto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sähköisestä laskutuksesta

Valtiovarainministeriö asetti 18 päivänä lokakuuta 2017 verkkolaskudirektiivin kansallisen toimeenpanon valmisteluryhmän. Valmisteluryhmän tehtävänä oli valmistella kansallinen toimeenpanosuunnitelma ja hallituksen esitys tarvittavista lainsäädäntömuutoksista johtuen sähköisestä laskutuksesta julkisissa hankinnoissa annetusta direktiivistä 2014/55/EU, jäljempänä *verkkolaskudirektiivi*.

Valmisteluryhmässä ovat olleet työryhmän asettaneen valtiovarainministeriön edustajien lisäksi edustajat työ- ja elinkeinoministeriöstä, Julkisten hankintojen neuvontayksiköstä, Suomen Kuntaliitto ry:stä, Valtiokonttorista, Ropo Capital Oy:stä, Tieto Oyj:stä, Teknologiateollisuus ry:stä, Suomen Taloushallintoliitto ry:stä, TIEKE Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus ry:stä sekä Finanssiala ry:stä.

Valtiovarainministeriön yhdessä verkkolaskudirektiivin kansallisen toimeenpanon valmisteluryhmän kanssa valmisteleva hallituksen esityksen luonnos on ollut lausuntokierroksella. Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotettiin säädettäväksi uusi laki sähköisestä laskutuksesta, jolla muun muassa pantaisiin kansallisesti täytäntöön verkkolaskudirektiivi.

Luonnoksessa esitettiin, että ehdotetussa laissa veloitettaisiin verkkolaskudirektiivissä edellytetyn mukaisesti hankintayksiköt EU-kynnysarvot ylittävissä julkisissa hankinnoissa ottamaan vastaan ja käsittelemään rakenteisia sähköisiä laskuja, jotka noudattavat uutta eurooppalaista standardia. Velvoite ulotettaisiin kansallisesti myös kansallisten kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa annettaviin sähköisiin laskuihin.

Lisäksi ehdotettiin annettavaksi hankintayksiköille ja elinkeinonharjoittajille oikeus saada lasku eurooppalaista standardia noudattavana rakenteisena sähköisenä laskuna toiselta hankintayksiköltä tai elinkeinonharjoittajalta. Tältä osin oli kyse kokonaan direktiivistä riippumattomasta kansallisesta sääntelystä.

Lakiin ehdotettiin soveltamisalapoikkeuksia, joiden mukaan lakia ei tarvitsisi noudattaa, jos sähköisen laskun käyttö voisi paljastaa salassa pidettäviä tietoja tai vaarantaa valtion keskeisiä turvallisuusetuja. Ehdotetulla lailla pyrittiin tehostamaan sekä julkisen että yksityisen sektorin taloushallintoa luomalla puitteet laskujen automaattiseen käsittelyyn. Laki ei ehdotuksen mukaan koskisi yksityisten luonnollisten henkilöiden laskutusta. Laki ehdotettiin tulevaksi voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2019. Lisäksi ehdotettiin siirtymäsäännöksiä.

1 Lausuntopyyntö, jakelu ja lausunnon antaneet

Hallituksen esityksen luonnos oli lausuntokierroksella 13.9.2018—
19.10.2018.

Lausuntopyynnön jakelussa olivat ministeriöt, Aalto-yliopisto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Espoon kaupunki, Finanssiala ry, Forssan kaupunki, Hansel Oy, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä HUS, Helsingin kaupunki, Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymä HSL, Helsingin seurakuntayhtymä, Imatran kaupunki, Joensuun kaupunki, Jättekukko Oy, Kajaanin kaupunki, Kemi-Tornionlaakson koulutus kuntayhtymä Lappia, Keski-Pohjanmaan sosiaali- ja terveyspalvelukuntayhtymä Soite, Kirkkohallitus, Kirkon palvelukeskus, Kivijärven kunta, KL-Kuntahankinnat Oy, Kunnan Taitoa Oy, Lapinlahden kunta, Lapinjärven kunta, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi, Monetra Oy, Oikeuskanslerinvirasto, Oulun kaupunki, Palkeet, Parkanon kaupunki, Poliisihallitus, Porvoon kaupunki, Posion kunta, Pääesikunta, Ropo Capital Oy, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Pankki, Suomen Taloushallintoliitto ry, Suomen Yrittäjät ry, Tampereen kaupunki, Teknologiateollisuus ry, TIEKE Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus ry, Tieto Oyj, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Turun kaupunki, Valtiokonttori, Vantaan kaupunki ja Verohallinto.

Lausuntopyyntö julkaistiin myös lausuntopalvelu.fi –sivustolla, jolloin myös muut kuin lausuntopyynnön jakelussa olleet ovat voineet antaa lausuntonsa asiassa.

Seuraavat tahot ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa tai että eivät anna lausuntoa:

Helsingin kaupunki
Kirkkohallitus
Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi
Sisäministeriö
Suomen Asianajajaliitto

Varsinaisia lausuntoja saatiin yhteensä 22 kappaletta. Lausuntonsa toimittivat seuraavat tahot:

Ahvenanmaan Maakuntahallitus
Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
Finanssiala ry
Hansel Oy
Ilmatieteen laitos
Kunnan Taitoa Oy
Liikenne- ja viestintäministeriö
Liikennevirasto
Oikeuskanslerinvirasto
Palvelualojen työnantajat PALTA ry
Puolustusministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö
Suomen Kuntaliitto ry
Suomen Pankki
Suomen Yrittäjät ry
Tampereen kaupunki
Teknologiateollisuus ry
Tietosuojavaltuutetun toimisto
Työ- ja elinkeinoministeriö

Valtiokonttori
Valtioneuvoston kanslia
Verohallinto

Kaikki lausunnot on tallennettu valtioneuvoston hankeikkunaan numerolle VM102:00/2017.

2 Yhteenveto lausunnoista

Yleisvaikutelma lausunnoista on, että sääntelyä ja sen tavoitteita kannatetaan laajasti. Monen lausunnonantajan mielestä sääntelyn pitäisi kuitenkin olla soveltajia ehdotettua velvoittavampi ja lain soveltamisalaa tulisi ainakin pidemmällä aikavälillä ulottaa myös muihin hankintasanomiin kuten ostokuitteihin.

Lausunnoissa olleet kommentit on ryhmitelty seuraavasti:

- Tavoitteet
- Hankintayksiköiden velvollisuus ottaa vastaan ja käsitellä sähköisiä laskuja
- Hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien oikeus saada sähköinen lasku
- Sähköiset kuitit
- Lain vaikutukset
- Lain voimaantulo ja siirtymäsäännökset
- Muut asiat

2.1 Tavoitteet

Kaikki lausunnonantajat pitivät ehdotuksen tavoitteita kannatettavina. Sähköisen laskutuksen edistämistä taloushallinnon automatisoimiseksi ja tehostamiseksi pidettiin tärkeänä.

Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriö totesi lausunnossaan ehdotuksen olevan kannatettava. Vuonna 2017 liikenne- ja viestintäministeriön vastaanottamista ostolaskuista 99,02 % ja lähettämistä myyntilaskuista 66,67 % oli sähköisiä laskuja. Nykyiset ratkaisut mahdollistavat liikenne- ja viestintäministeriössä eurooppalaisen standardin mukaisten sähköisten laskujen lähettämisen ja vastaanottamisen.

Verohallinto toi lausunnossaan esiin tavoitteensa toimittaa verotus mahdollisimman tehokkaasti ja pääosin automaatioissa, sekä niin, että asiakkaalle tietojen toimittaminen Verohallinnolle aiheuttaa mahdollisimman vähän hallinnollista taakkaa. Tämä edellyttää Verohallinnon mukaan sitä, että verotusta varten tarvittavat tiedot saadaan sähköisesti. Ideaalilanteessa Verohallinnolle raportoitavat tiedot syntyvät asiakkaan ydintoiminnan yhteydessä, suoraan sähköisessä muodossa, ja tiedonsiirrossa hyödynnetään uusien teknologioiden tuomia mahdollisuuksia. Arvonlisäveroraportointia kehitetään Verohallinnossa lähivuosina. Tässä kehityksessä keskeistä on tietopohjan laajentaminen ja osto- ja myyntitapahtumakohtaisten tietojen kerääminen ja hyödyntäminen arvonlisäverovalvonnassa. Jotta arvonlisäverotuksessa voidaan jatkossa hyödyntää tehokkaasti lasku- ja kuittitietoja, tulisi Verohallinnon mukaan kaikkien toimijoiden siirtyä käyttämään sähköisiä laskuja ja kuitteja. Arvonlisäverovajeen on todettu toimineen monen taloustiedon digitalisaation kiihdyttäjänä. Myös Verohallinnossa on huomattu, että sähköisten laskujen käyttö ja taloushallinnon digitalisoitumi-

nen, on olennaisen tärkeää sen edistämiseksi, että Verohallinto saa riittävät tiedot tehokkaan verovalvonnan järjestämiseksi siten, että veroasioiden hoitaminen on kuitenkin myös asiakkaalle helppoa.

Monen lausunnonantajan mielestä ehdotettu sääntely ei tavoitteisiinsa nähden kuitenkaan ollut riittävän velvoittava tai kattava. Esimerkiksi Teknologiateollisuus totesi, että täyttääkseen tämän tarkoituksen, lain olisi oltava sähköisten laskujen osalta ehdotettua selkeästi velvoittavampi ja lisäksi lain tulisi käsittää myös sähköiset kuitit.

Kielteisesti esityksen direktiivistä riippumattomiin sääntelyehdotuksiin suhtautui Suomen Yrittäjät. Se näki kansallisen pidemmälle menevän sääntelyn ongelmallisena, vaikka pitikin esityksen tavoitteita lähtökohtaisesti positiivisina ja hyödyllisinä myös pk-yrityksille.

2.2 Hankintayksiköiden velvollisuus ottaa vastaan ja käsitellä sähköisiä laskuja

Verkkolaskudirektiivin minimisääntelyä laajentava ehdotus esitysluonnoksen 3 §:ssä sai laajasti tukea. Mainitun säännöksen mukaan hankintayksiköiden velvollisuus vastaanottaa ja käsitellä eurooppalaisen standardin mukaisia sähköisiä laskuja ulotettaisiin koskemaan myös kansalliset kynnyсарvot ylittäviin mutta EU-kynnyсарvot alittaviin hankintasopimuksiin perustuvia laskuja.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Palvelualojen työnantajat PALTA ja Suomen Yrittäjät huomauttivat lausunnoissaan 3 §:n osalta sen, että hankintayksiköksi muuttuu mikä tahansa toimija, jos se saa hankintaa varten yli 50 prosenttia tukea julkisista varoista. Tämä tarkoittaa mainittujen lausunnonantajien mukaan käytännössä sitä, että myös yrityksistä ja yhdistyksistä pienimmät voivat tulla sähköisen laskun vastaanottovelvoitteen piiriin. Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n mukaan tämä ei ole aina tarkoituksenmukaista tilanteessa, jossa elinkeinonharjoittajalla ei ole ennestään valmiutta sähköisen laskun vastaanottamiseen ja lainmuutoksesta aiheutuvat kustannukset elinkeinonharjoittajille on pidettävä kohtuullisella tasolla. Tältä osin EK ja Palvelualojen työnantajat PALTA ehdottivat, että lain jatkovalmistelussa tällä perusteella hankintayksiköksi muodostuvat elinkeinonharjoittajat rajattaisiin pois vastaanottovelvoitteen piiristä tai ainakin, että poissulkemista selvitetäisiin jatkovalmistelussa.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Hansel Oy, Kunnan Taitoa Oy, Palvelualan työnantajat PALTA, Tampereen kaupunki, Teknologiateollisuus ja Valtiokonttori esittivät lausunnoissaan, että sääntely tulisi ulottaa edelleen kansallisten kynnyсарvojen alapuolella olevien pienhankintasopimusten tai ainakin euromäärältään merkittävimpien pienhankintasopimusten perusteella annettaviin laskuihin. Hansel Oy:n mukaan lain soveltamisalan ulottaminen pienhankintoihin olisi tärkeää tilastoinnin sekä tiedolla johtamisen kannalta. Näitä näkökulmia silmällä pitäen olisi Hansel Oy:n mukaan tärkeää pyrkiä siihen, että kaikista laskuista olisi saatavilla tiedot rakenteellisessa, analysoinnin mahdollistavassa muodossa, minkä sähköinen laskutus mahdollistaa.

Kunnan Taitoa Oy:n lausunnon mukaan lain tulisi rajoittaa lähettäjänsä oikeutta valita vapaasti, millä standardilla ja muodolla lasku lähetetään. Esimerkiksi niin, että uusinta versiota kansallisesta laskuformaatista Finvoice tai TEAPPS tulisi käyttää.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Finanssiala, Hansel Oy, Kunnan Taitoa Oy, Palvelualan työnantajat PALTA, Teknologiateollisuus, Valtiokonttori ja

Verohallinto katsoivat lisäksi, että julkisten hankintojen toimittajat tulisi velvoittaa lähettämään hankintayksiköille sähköisiä laskuja.

Verohallinnossa toivottiin, että laki pidemmällä aikavälillä velvoittaisi kaikki toimijat lähettämään sähköisiä laskuja, jotta saavutetaan tavoite taloushallinnon ja viranomaisraportoinnin automatisoimisesta. Valtiokonttori taas esitti perustelunaan, että verkkolaskujen osuus muualla julkishallinnossa kuin valtiolla on julkisten palveluiden digitalisoinnin tavoitteisiin nähden liian matala, eivätkä kunnat todennäköisesti saa verkkolaskujen määrää kasvamaan ilman lainsäädännön velvoitetta. Kunnan Taitoa Oy katsoi, että velvoitteeseen tulisi yhdistää velvollisuus asettaa toimittajaportaali mikro- ja pienyrityksille. Palvelualojen työnantajien PALTA mukaan olisi myös keskeistä, että tarjolla olevat palvelut sähköisen laskun tekemiseksi (ts. verkkoportaalit ja -lomakkeet) toimisivat mahdollisimman hyvin ja käyttäjälähtöisesti.

Suomen Kuntaliiton mukaan esityksestä ei käynyt ilmi, mikä on sen suhde lakiin maatalouden rakennetuista (1476/2007), jossa tuen saajilta edellytetään hankintalain mukaista kilpailuttamista.

Liikenneviraston mukaan sähköisen laskutuksen järjestelmät ovat vielä suhteellisen kalliita käyttää, mikä voi aiheuttaa pienten toimijoiden, kuten esimerkiksi tiekuntien osalta haasteita.

2.3 Hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien oikeus saada sähköinen lasku

Valtaosa lausunnonantajista kannatti lakiehdotuksen 4 §:n sääntelyä koskien hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien oikeutta halutessaan saada toiselta hankintayksiköltä tai elinkeinonharjoittajalta sähköisiä laskuja.

Kunnan Taitoa Oy ja Verohallinto kuitenkin esittivät, että elinkeinonharjoittajien välillä sähköinen laskutus pitäisi olla pakollista.

Finanssialan ja Valtiokonttorin mielestä julkista hallintoa tulisi laissa velvoittaa lähettämään sähköisiä laskuja kaikille niille vastaanottajille, joilla on valmius vastaanottaa sähköisiä laskuja.

Valtiokonttori totesi lausunnossaan, että esitysluonnoksen 4 §:n säännös vastaa heidän käsityksensä mukaan sopimusperusteisuutta ja esittivät, että myyjän velvoite antaa ostajan vaatimuksesta sähköinen lasku tulisi selvästi todeta ja varmistaa riittävällä tehostekeinolla ja porrastetulla siirtymäajalla.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan näin merkittävästi direktiiviä pidemmälle menevä soveltamisala tulisi lakiesityksen perusteluissa esittää selkeämmin omana asianaan (mieluiten taulukkona) ja asiasta tulisi käydä nyt näkynyttä avoimempi ja laajempi julkinen keskustelu, jonka tueksi tulisi tehdä luonnoksessa esitettyä kattavampi vaikutusarvio. Selvitettäväksi tulisi mm., miten toimitaan konfliktitilanteissa ja tulisiko velvoittavuudelle asettaa porrastusta esim. yrityskoon ja lain voimaantulon osalta. Ministeriön mukaan myös porrastukset voitaisiin esittää lain perusteluissa taulukkona.

Suomen Pankki ilmoitti tukevansa sähköisten laskujen käytön edistämistä taloushallinnon automatisoimiseksi ja tehostamiseksi, mutta elinkeinonharjoittajien ja pienyrityksien järjestelmiin tarvittavien muutosten kustannusten tulisi olla kohtuullisia.

Suomen Kuntaliitto kiinnitti lausunnossaan huomiota lain soveltamisen käytäntöihin. Kun alkuperäisen direktiivin soveltamisalaa laajennetaan, oleellista olisi Suomen Kuntaliiton mukaan syntyvien velvollisuuksien ja oikeuksien muotoilu siten, että eri organisaatioista ja niiden rooleista on riittävän selkeä käsitys ja että erilaisten osapuolten vaihtelevat valmiudet voidaan ottaa huomioon. Suomen Kuntaliiton mukaan julkista sektoria ja elinkeinonharjoittajia tulisi määritellä laissa. Olisi myös pohdittava, kuinka pieniin toimijoihin soveltamisala direktiivistä riippumattoman osalta katsotaan tarpeelliseksi ulottaa. Lisäksi Suomen Kuntaliiton lausunnossa esitettiin, että maksuprosessin ongelmatilanteita varten tulisi esityksessä selkeämmin määritellä, minkälaisella menettelyllä tilannetta ratkotaan.

Suomen Yrittäjien lausunnossa pidettiin sinänsä tärkeänä edistää sähköistä taloushallintoa ja katsottiin sen hyödyttävän myös pk-yrityksiä, mutta Suomen Yrittäjät ei pitänyt ehdotettua lähestymistapaa oikeana. Mikäli kansalliseen ylisääntelyyn kuitenkin päädyttäisiin, tulisivat siirtymäaika-ajan olla Suomen Yrittäjien mukaan huomattavasti ehdotettuja pidempiä.

Palvelualojen työnantajat PALTA totesi lausunnossaan, ettei ole tarkoituksenmukaista, että erittäin harvoin tai pieniä summia laskuttavien organisaatioiden, pienyritysten tai -yhdistysten toimintaa kohtuuttomasti vaikeutetaan.

2.4 Sähköiset kuitit

Lausuntokierroksella ollut esitysluonnos ei sisältänyt sääntelyehdotuksia sähköisistä ostokuiteista (ns. eKuiteista). Lausunnonantajia pyydettiin kuitenkin lausunnoissaan ottamaan kantaa hallituksen esitysluonnoksessa esitettyihin verkkolaskudirektiivin kansallisen toimeenpanon valmisteluryhmän ehdotuksiin sähköisten kuittien käytön edistämiseksi.

Ehdotukset saivat lausuntokierroksella laajan kannatuksen. Esimerkiksi Finanssiala totesi, että taloushallinnon automaatio jää puolitiehen, jos ei muitakin taloushallinnon tapahtumia kuten kuitteja edellytetä rakenteisessa muodossa. Finanssialan mukaan erityisesti julkishallintoa tulisi velvoittaa vastaanottamaan kuitteja, tilaus- ja tarjoussanomina sähköisesti, jos lähettäjällä on mahdollisuus lähettää niitä sovitussa standardissa.

Oikeuskansleri huomautti lausunnossaan, että oman kansallisen standardin luominen, silloinkin kun se perustuisi eurooppalaiseen laskustandardiin, olisi hänen käsityksensä mukaan omiaan muodostamaan markkinoillepääsyn esteitä ja niin muodoin rajoittamaan perusvapauksia vastaavalla tavalla kuin sähköisiä laskuja koskevat kansalliset vaatimukset, jos standardin mukaisten sähköisten kuittien toimittaminen asetetaan vaatimukseksi hankintayksikön kanssa asioitaessa. Oikeuskansleri suhtautui epäilevästi ajatukseen siitä, että hankintayksiköjä lainsäädännöllä kannustettaisiin käytäntöihin, jotka voivat ehkäistä rajat ylittävää hankintatoimintaa.

Verohallinnon mukaan taloushallinnon automaatio edellyttää sähköisen laskutuksen lisäksi myös muiden kirjanpidon tapahtumatietojen digitalisointia. Etenkin koneellisesti luettavien ja standardoitujen sähköisten ostokuittien käsittely lisäisi huomattavasti taloushallinnon tehokkuutta. Verohallinnon näkökulmasta taloushallinnon ja tavoiteltavan viranomaisraportoinnin automatisoinniksi olisi tarpeen laajentaa lainsäädäntö koskemaan myös sähköisiä kuitteja. Pidemmällä aikavälillä oikeus saada sähköisiä kuitteja pitäisi myös säätää koskemaan muitakin kuin hankintayksiköitä.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan lain soveltamisalan laajennus kuitteihin vauhdittaisi liiketoiminnan digitalisaatiota, mutta vaatisi tarkempaa vaikutusarviota sekä avoimempaa ja laajempaa julkista keskustelua ja valmistelua.

Suomen Kuntaliitto huomautti lausunnossaan, että kuitilla voi olla eri funktioita riippuen siitä, tarkoitetaanko esimerkiksi korttimaksuista syntyviä kuitteja tai monitahoisen hankintaprosessin jälkeistä maksusuorituksen todentamista. Näin ollen kuitin määritelmää ja juridista merkitystä tulisi Kuntaliiton mukaan vielä laissa täsmentää pelkän teknisen vastaavuuden lisäksi.

Puolustusministeriön lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että ehdotettu sääntely edellyttää Puolustusvoimien tietojärjestelmissä sellaisia muutoksia (kuten sähköisten kuittien vastaanotto), joiden toteutuksen realistinen resursointi ja aikataulutus on huomioitava ehdotetun sääntelyn voimaansattamisessa. Myös Tampereen kaupunki esitti lausunnossaan, että toimeenpanemiseen ja tietojärjestelmämuutosten toteuttamiseen tarvitaan riittävästi aikaa eikä velvoitteita toivota voimaantuleviksi ennen vuotta 2021. Kunnan Taitoa Oy esitti, että sähköisten kuittien vastaanottovelvollisuuden piiriin kuulumiseen tulisi olla siirtymäaika ja tulisi koskea kaikilla maksutavoilla tehtyjä ostoja, pois lukien käteismaksu.

2.5 Lain vaikutukset

Suomen Kuntaliiton lausunnon mukaan vaikutus pieniin ja tilapäisiin hankintayksiköihin on melko marginaalisesti esitysluonnoksessa ilmaistu. Suomen Kuntaliitto arvioi, että hankintayksiköiden joukossa myös pienille kuntatoimijoille ja kuntien tytäryhtiöille ehdotetun lain toteuttaminen voi aiheuttaa merkittäviä muutuskustannuksia.

Suomen Kuntaliitto yhtyi sinänsä lausunnossaan esitysluonnoksessa esitettyyn näkemykseen, että verkkolaskun käyttö merkitsee kustannussäästöjä. Säästöjen saavuttamiseen tarvitaan Kuntaliiton mukaan kuitenkin investointeja, osalla toimijoista enemmän, osalla vähemmän. Tehtyjen arvioiden perusteella kustannukset voivat vaihdella paljon eri toimijoiden välillä. Lisäksi on epäselvää muiden toimijoiden kustannusten heijastuminen loppukäyttäjille. Jotta investointien mielekkyyttä voidaan arvioida, kustannuksista suhteessa kunkin toimijan laskuvolyymiin tulisi olla parempi käsitys.

Kunnan Taitoa Oy esitti lausunnossaan, että jos verkkolaskujen lähettäminen ja vastaanotto eivät ole velvoittavia, vaan siihen on oikeus, niin kustannusyistä markkinakysyntää ei synny. Kun markkinakysyntää ei synny, niin on Kunnan Taitoa Oy:n mukaan todennäköistä, että tämän lain perusteella sekä myyjät että ostajat eivät päivitä järjestelmiään. Esitysluonnoksessa todettiin, että valtio vastaanottaa jo yli 90 prosenttia ostolaskuista sähköisinä, joten ostolaskujen osalta ehdotetusta sääntelystä ei ole odotettavissa lisäsäästöjä. Kunnan Taitoa Oy:n mukaan laskustandardin päivittämisellä ja laskusanoman sisällön paremmalla laadulla lisäsäästöjä voidaan saavuttaa.

2.6 Lain voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Suomen Yrittäjien mielestä siirtymäaikojen tulisi olla huomattavasti ehdotettuja pidempiä, jos kansallisiin sääntelyratkaisuihin päädytään. Siirtymäsäännösten uudelleen arviointia tai pidentämistä esittivät myös Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Kuntaliitto, Tampereen kaupunki ja Valtiokonttori.

Esimerkiksi Valtiokonttori esitti, että esityksen 4 §:n mukaisia toimenpiteitä vaiheistamalla voitaisiin luoda pienille organisaatioille sekä niiden palveluntarjoajille riittävä mahdollisuus valmistautua muutokseen ja toisaalta myös viranomaisille mahdollisuus tukea muutoksen toteuttamisessa. Näin annettaisiin mahdollisuus myös markkinoiden valmistautumiseen ja uusiutumiseen, joka voisi johtaa uudenlaisien palveluiden syntyymiseen.

Suomen Kuntaliitto korosti lausunnossaan, että siirtymäajoissa tulee tarvittaessa olla jouston varaa, aina jopa 1-1,5 vuoteen saakka. Tällä tavalla markkinoille annettaisiin aikaa kehittää kaikkien tarpeisiin sopivia ratkaisuja.

Tampereen kaupungin mielestä siirtymäaikaa tarvitaan enemmän, jotta järjestelmätoimittajat pystyvät toteuttamaan muutokset ja esitti, että voimaantulo voisi olla 1. päivänä tammikuuta 2021.

2.7 Muut asiat

Lain soveltamisalapoikkeukset

Puolustusministeriön lausunnon mukaan esitetyt poikkeukset soveltamisalasta ovat ministeriön hallinnonalan kannalta keskeisiä. Tietyissä tilanteissa salassapito ja tietoturvallisuus ovat keskeisessä roolissa Puolustusvoimien toiminnan luonteen vuoksi. Myös Palvelualojen työnantajat PALTA kannatti lausunnossaan soveltamisalapoikkeuksista ehdotettua sääntelyä.

Sääntelyn sijoittuminen

Verohallinnon lausunnon mukaan on hyvä, että sähköistä laskua koskeva sääntely tulee erilliseen ja uuteen lakiin. Siihen voidaan koota sähköistä laskutusta koskevia säännöksiä yli sektorirajojen, ja lisäksi ottaa sekä laskun lähettäjiä, että laskun vastaanottajia koskevia velvoitteita ja oikeuksia. Tämä palvelee Verohallinnon mukaan myös tulevaisuuden tarpeita, kun lainsäädäntöä asiassa tultaneen tarvitsemaan lisää.

Hansel Oy kiinnitti huomiota haasteeseen, joka aiheutuu hankintayksiköille monien lyhyiden samaa aihepiiriä koskevien lakien samankaltaisten velvoitteiden noudattamisesta. Hansel Oy esitti harkittavaksi, voisiko sähköistä laskutusta koskevat säännökset sisällyttää kaupallisten sopimusten maksuehtoja koskevaan lakiin, jonka soveltamisalassa hankintayksiköt ovat.

Tietosuoja

Tietosuojavaltuutetun kannan mukaan esityksessä tulisi tuoda esiin, mihin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan alakohtaan verkkolaskutuksen yhteydessä suoritettava henkilötietojen käsittely perustuu. Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukainen käsittelyn oikeusperuste vaikuttaa esimerkiksi siihen, mitä oikeuksia rekisteröidyllä on. Esityksessä tulisi arvioida, johtaako luonnoksen 3 §:ssä säädetty hankintayksikön velvollisuus ottaa vastaan sähköisiä laskuja siihen, että henkilötietojen käsittely perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan c kohtaan, jonka mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Tietosuojavaltuutettu kiinnitti myös huomiota siihen, että tietosuoja-asetusta täydentävää tietosuojalakia koskeva hallituksen esitys HE 9/2018 on

veilä eduskunnan käsiteltävänä. Lisäksi julkisuuslain (621/1999) henkilötietojen luovutuksia koskevan sääntelyn yhdenmukaisuutta tietosuojasetuksen kanssa ei tietosuojavaltuutetulla olevan tiedon mukaan ole tarkasteltu.

Verkkolaskujen välittämisen infrastruktuuri

Valtiokonttori kommentoi lausunnossaan verkkolaskutuksen infrastruktuuria. Valtiokonttorin mukaan esityksessä tulisi ottaa kantaa siihen, mikä toimija antaa tarkempia määräyksiä, ohjeita ja suosituksia koskien verkkolaskutuksen infrastruktuurin toiminnallisia ja teknisiä vaatimuksia. Valtiokonttori katsoi, että sillä voisi olla viranomaisroolia huomioiden muut tehtävät taloushallinnon alueella. –Ottaen huomioon, että hallituksen esityksen tarkoituksena on luoda edellytyksiä ja siten vauhdittaa siirtymistä kokonaan automatisoituun taloushallintoon niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla, pelkästään aineiston formaatista sekä lähettäjän ja vastaanottajan velvoitteista säättämällä ei päästä esitysluonnoksessa esitettyihin tavoitteisiin, toteaa Valtiokonttori lausunnossaan. Vaatimuksia pitäisi Valtiokonttorin mukaan asettaa laissa myös laskujen lähettäjille ja välittämiseen osallistuville organisaatioille sanomien välityssääntöjen osalta. Nykyisen epämuodollisesti organisoidun infrastruktuurin valvovan elimen (TIEKE:n verkkolaskufoorumin ohjausryhmä) sijaan tekniset ja toiminnalliset vähimmäisvaatimukset sanomien välittämiseksi tulisi säätää läpinäkyvästi esitetystä laista ja/tai osoittaa vaatimusten asettaminen nimetyn tahon tehtäväksi. Asian jättäminen laskun välittäjien tai lähettävän ja vastaanottavan osapuolen sopimisen varaan jatkaisi Valtiokonttorin mielestä fragmentoitunutta nykytilaa, jossa muodollisesti ja sisällöllisesti puutteellisiin laskuihin voidaan puuttua pahimmillaan vasta laskun vastaanottajan toimesta, jolloin myös selvittely on työläämpää verrattuna siihen, että puutteet korjattaisiin jo lähettäjän toimesta prosessin alkuvaiheessa.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan lakiesityksessä tulisi tarkastella sitä, olisiko Suomen Ruotsin tapaan asetettava hankintayksiköille velvollisuus käyttää PEPPOL-järjestelmää sekä tulisiko jollekin viranomaistoimijalle osoittaa tehtävä antaa määräyksiä, ohjeita ja suosituksia verkkolaskutuksen infrastruktuurin toiminnallisista ja teknisistä vaatimuksista sekä keinot niiden noudattamisen valvomiseen.

Hansel Oy näki potentiaalisena haasteena sen, ettei verkkolaskuosoitteistosta ole kunnollista rekisteriä. Luontevinta olisi Hansel Oy:n mukaan se, että rekisterin omistaja ja ylläpitäjä olisi jokin viranomainen. Toisena haasteena Hansel Oy näki tähän liittyen sitä, että osoitteiston ajantasaisuutta tulisi taata. Yksi mahdollisuus olisi velvoittaa verkkolaskuoperaattorit antamaan tiedot rekisteriä ylläpitävälle viranomaiselle.

Maksutavat

Suomen Kuntaliiton mukaan esitetystä muodosta laki koskisi käytännössä pankkien kautta kulkevia maksuja. Mitä pienemmistä toimijoista on kyse, on Kuntaliiton mukaan todennäköistä, että joukossa on käytössä monenlaisia vaihtelevia, myös pankeista riippumattomia maksutapoja, joissa raha liikkuu osapuolten välillä jopa reaaliaikaisesti. Kuntaliiton mukaan jossain määrin epäselväksi jää, miten ehdotetun lain velvoittavuutta tulkittaisiin osapuolten halutessaan neuvotella vaihtoehtoisesta maksutavasta. –Tulisiko lain jo tässä vaiheessa ottaa huomioon maksamisen muitakin rakenteita, jotka ovat nopeassa ja voimakkaassa muutoksessa, Kuntaliitto kysyi lausunnossaan.

3 Lausuntopalautteen vaikutus

Tässä lausuntoyhteenvedossa ei ole käsitelty lausuntojen aiheuttamia muutoksia ehdotukseen hallituksen esitykseksi. Lausuntojen aiheuttamat muutokset on keskeisiltä osin kirjattu suoraan hallituksen esitysluonnokseen.

Jakelu Lausuntoyhteenvedo julkaistaan valtioneuvoston hanketietosivulla