

VEROHALLINTO
Esikunta- ja oikeusyksikkö
PL 325
00052 VERO

LAUSUNTO

7.8.2017

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite / Diaarinumero
VM066:00/2017
A45/00 00 01/2017

Verohallinto esittää lausuntonaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi seuraavaa:

Yleistä

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

Tulorekisterin käyttöönoton myötä ilmoittaminen muuttuu reaaliaikaisemmaksi, mikä henkilöasiakkaan ennakkoperinnän osalta on positiivinen asia. Ennakkoperinnässä voidaan hyödyntää maksajan ilmoittamia tietoja verokortti- ja ennakkoveromuutosten yhteydessä, mikä helpottaa asiakkaan hallinnollista taakkaa, kun tiedot ovat saatavilla Verohallinnossa eikä asiakkaan tarvitse selvittää saamiaan tulojaan ja niistä toimitettuja ennakonpidätyksiä. Myös säännönmukaista verotusta varten tiedot vuoden aikana maksetuista suorituksista ja niistä toimitetuista ennakonpidätyksistä ovat Verohallinnon tiedossa heti verovuoden päätyttyä, jolloin nykyisen kaltaisista vuosi-ilmoituksista voidaan näiden tietojen osalta luopua.

Vaikka tarkoitus on luopua tulotietojärjestelmän käyttöönoton myötä mm. työnantajan ja suorituksen maksajan vuosi-ilmoituksesta (lomake 7801) ja eläkkeiden ja etuuksien vuosi-ilmoituksesta (lomake 7803), ei niillä kaikkia tähän saakka ilmoitettuja tietoja saada tulotietojärjestelmästä, vaan edelleenkin maksajien on ilmoitettava Verohallinnolle joitakin tietoja (mm. poliittisen puolueen saama luottamushenkilömaksu ja veronalainen lakkoavustus). Verohallinnon on kerättävä poistuvilla vuosi-ilmoituslomakkeilla tähän asti kerätyt tiedot, joita ei ilmoiteta tulorekisteriin, jatkossakin verotuksen toimittamista varten ja kehitettävä menettely näiden tietojen keräämistä varten.

Myös nykyisellä oma-aloitteisten verojen veroilmoituksella olevista tiedoista voitaisiin luopua siltä osin kun tiedot saadaan tulorekisteristä (ennakonpidätys, lähdevero, työnantajan sairausvakuutusmaksu). Tulorekisteriaikana veroilmoitusta ei enää tarvitsisi antaa työnantajasuorituksista vaan erittelytiedoilla olevista veroista muodostettaisiin maksajakohtainen kooste, joka välitettäisiin automaatiassa velvoitteeksi maksajan OmaVero-palveluun.

Soveltamisala

Lakiehdotus sisältää useita muutoksia nykyiseen tiedonsaanti- ja luovutussääntelyyn. Nämä muutokset koskevat muun muassa toimivallan/päätösvallan siirtoa, tietosisältöä ja luovutuksen laajuutta/ henkilöpiiriä (katso lakiehdotuksen 4,7,13 ja 14 §).

Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan henkilötietojen käsittelyyn tulotietojärjestelmässä sovellettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta. Yleistä tietosuojasetusta sovellettaisiin lähtökohtaisesti suoraan kaikkiin muihin tulorekisteriin talletettaviin tietoihin paitsi tuloverotusta varten annettaviin tietoihin. Tuloverotuksessa käsiteltävät henkilötiedot eivät kuulu tietosuojasetuksen suoraan soveltamisalaan, koska asetusta ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan.

Lakiehdotuksen mukaan tulotietojärjestelmään sovellettaisiin kansallisia henkilötietojen käsittelyä koskevia yleissäännöksiä. Tällä hetkellä yleislakina on voimassa henkilötietolaki (523/1999), joka kumoutuu 25 päivästä toukokuuta 2018. Tietosuojasetusta täydentäväksi yleislaiksi on oikeusministeriön asettama EU:n yleisen tietosuojasetuksen täytäntöönpanotyöryhmä (TATTI) ehdottanut uutta tietosuojalakia. TATTI-työryhmän ehdottaman tietosuojalain mukaan tietosuojasetusta sovellettaisiin soveltuvin osin myös sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, joka ei kuulu unionin lainsäädännön alaan. Laissa voitaisiin kuitenkin toisin säätää. Sama koskisi myös tietosuojalain soveltamista.

Tulotietojärjestelmän kautta annettaviin tuloverotusta koskeviin tietoihin sovelletaan verotusmenettelystä annetun lain (81558/1995) ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (768/2016) säännöksiä samoin kuin muuta verolainsäädäntöä. EU:n yleisen tietosuojasetuksen tarkempi soveltaminen ja mahdolliset poikkeamat verolajeissa, jotka eivät kuulu tietosuojasetuksen suoraan soveltamisalaan, arvioidaan ja tarvittaessa säädetään verotusta koskevissa säännöksissä. Huomioon ottaen henkilötietojen suojan perusoikeudellisen aseman ja tavoitteen mahdollisimman kattavasta kansallisesta sääntelystä, voidaan Verohallinnon näkemyksen mukaan yleisen tietosuojasetuksen soveltamisesta tulotietojärjestelmässä säätää lakiehdotuksessa ehdotetulla tavoin. Tarvittaessa sääntelyä voidaan täsmentää sen jälkeen kun tietosuojasetuksen soveltaminen verotuksessa on arvioitu ja mahdollisesti säädetty erikseen.

Perustelutekstin ja lakitekstin vastaavuus

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 63 Esimerkki 2 –otsikon alla on lausuttu seuraavaa: ”Jos esimerkin 1 tilanteessa rahapalkan lisäksi työnantaja antaisi työntekijälle luontoisetuna puhelimen ja ravintoedun sekä maksaisi tälle verovapaita kustannusten korvauksia, tulisi edellä mainittujen tietojen lisäksi ilmoittaa seuraavat:

- kilometrimäärä, joka voidaan ilmoittaa myös vuoden viimeisellä ilmoituksella”

Jos ilmoittamisen Tulorekisteriyksikölle on tarkoitettu menevän tällä tavalla, siitä tulisi säätää laissa (esimerkiksi ehdotetun lain 12 §:ssä).

Tietosisältö

Esityksessä on otettu hyvin huomioon palkkatietojen ilmoittamiseen liittyvät Verohallinnon tarpeet. Lakiluonnoksen 6 §:n 4 momentissa säädettyjen eläkkeiden ja etuuksien osalta tulisi varautua päivittämään ilmoitettavaa tietosisältöä, koska Tulorekisterihankkeessa eläkkeiden ja etuuksien tietosisällöt täsmennetään syksyllä 2017 ja tässä yhteydessä voi tulla esille tarpeita, joita ei ole tunnistettu esitysluonnosta laadittaessa. Verohallinto katsoo, että eläkkeiden ja etuuksien ilmoittamisesta tulisi säätää erillisessä lainsäädäntöhankkeessa, jos eläkkeitä ja etuuksia ei ehditä määritellä ja rajata täsmällisesti tässä lainsäädäntöhankkeessa.

Kotitalouksien ilmoitukset

Ehdotettu sääntely laajentaisi merkittävästi erityisesti kotitalouksien verotusta varten annettavien tietojen ilmoittamisvelvollisuutta ja lisäisi siten hallinnollista taakkaa. Kotitalouden olisi ilmoitettava tulorekisteriin vähäisetkin suoritukset kuten esimerkiksi naapurin lapselle maksettu 5 euron korvaus ruohonleikkuusta. Nykyisin kotitalouden on annettava maksamistaan suorituksista vuosi-ilmoitus, jos samalle henkilölle on kalenterivuoden aikana maksettu korvauksia yli 200 euroa. Jatkovalmistelussa tulee selvittää, voidaanko kotitalouksien hallinnollisen taakan lisääntymistä rajoittaa ilmoitettavan suorituksen vähimmäismäärää koskevalla sääntelyllä ottaen huomioon tiedon muiden hyödyntäjien tarpeet vähäisten suoritusten ilmoittamiselle.

Esitysluonnoksen kohtia, joissa kuvataan uudistuksen vaikutuksia kotitalouksiin, tulisi muokata siten, että yleisperustelujen ja yksityiskohtaisten perustelujen kuvaukset vaikutuksista ovat selvästi yhdenmukaiset. HE-luonnoksen kohdassa 4.4 (sivu 50) todetaan, että ”Kotitalouksiin työnantajina uudistus vaikuttaa ensinnäkin siten, että tiedot maksetuista palkoista, toimitetuista ennakonpidätyksistä ja maksetuista työnantajamaksuista olisi aina annettava ilman euromääräistä alarajaa.” Toisaalta yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 6 §:n käsittelyn yhteydessä (sivu 63) näin: ”Kotitalouden ei kuitenkaan tarvitsisi jatkossakaan toimittaa ja siten myöskään ilmoittaa ennakonpidätystä, jos samalle työntekijälle kalenterivuoden aikana maksettu palkka on enintään 1 500 euroa. Jos ennakonpidätys tästä huolimatta olisi kuitenkin toimitettu, olisi toimitettu ennakonpidätys aina ilmoitettava tulorekisteriin.”

Ajatuksena lienee se, että kotitalouden on aina ilmoitettava tiedot maksetuista palkoista ja toimitetuista ennakonpidätyksistä, mutta ennakonpidätystä ei tarvitse edelleenkään toimittaa, jos samalle työntekijälle kalenterivuoden aikana maksettu palkka on enintään 1.500 euroa tai ennakonpidätystä tästä huolimatta on toimitettu.

Täydentävät tiedot

Verohallinto kiinnittää huomiota siihen, että tulorekisteriin talletettavia täydentäviä tietoja koskeva sääntely on ongelmallinen muun muassa tietojen antamisen ja rekisteröinnin laajuuden suhteen. Lakiehdotuksen 7 §:ssä säädetään tietojen tallettamisesta ja 10 §:ssä tietojen antamisesta viitaten voimassa oleviin tiedonsaanti-oikeutta koskeviin sääntelyihin. Voimassa oleva sääntely ja lakiehdotus eivät kuitenkaan sisällä oikeutta antaa tulorekisteriin ja rekisteröidä tulorekisterissä mahdollisesti kaikkien suorituksen saajien tietoja.

Tulotietojärjestelmästä annettavan lain lakiehdotuksen 15 ja 16 §

Verohallinnon näkemyksen mukaan lakiehdotuksen 15 ja 16 §:n säännökset tulisi yhdistää ja selkiyttää. Tulonsaajaa ja suorituksen maksajaa koskevissa ao. säännöksissä on kyse paitsi mahdollisuudesta saada tulorekisterin tietoja nähtäväkseen, myös oikeudesta antaa ja korjata tulorekisteriin talletettuja tietoja.

Myöhästymismaksun määrääminen

Ehdotetun tulotietojärjestelmästä annetun lain voimaantulosäännöksen 26 §:n 4 momentin mukaan Myöhästymismaksua määrätään ennen 1 päivää tammikuuta 2020 annettujen tietojen perusteella vain, jos laiminlyönti osoittaa ilmeistä piittaamattomuutta velvollisuudesta ilmoittaa tietoja tulorekisteriin. Ehdotuksen mukaan myöhästymismaksua määrätään 1.1.2020 alkaen lähtökohtaisesti kaikille vuonna 2019 maksettuja suorituksia koskeville ilmoituksille, jotka annetaan säädetyn määräajan jälkeen. Esityksen jatkovalmistelussa tulee selvittää, onko ehdotettu sääntely tarkoituksenmukainen vai tulisiko vuonna 2019 maksettuja suorituksia koskevien ilmoitusten myöhästymismaksu määrätä vain ilmeisen piittaamattomuuden tilanteissa riippumatta siitä, annetaanko ilmoitus ennen 1.1.2020 vai sen jälkeen.

Maksuja koskeva sääntely

Lakiluonnoksen 11 §:n mukaan 6-8 §:ssä tarkoitettut tiedot on annettava sähköisesti. Erityisestä syystä tiedot voidaan antaa muutoin kuin sähköisesti Tulorekisteriyksikön vahvistamalla lomakkeella. Tiedot on annettava viimeistään viidentenä kalenteripäivänä maksupäivän jälkeen. Lomakkeella ilmoitettaessa tietojen antamisen määräaika on viiden kalenteripäivän sijaan kahdeksan kalenteripäivää. Verohallinnon näkemyksen mukaan myöhästymismaksua tulisi voida määrätä yhden määräpäivän mukaan, riippumatta siitä onko ilmoitus annettu sähköisesti vai paperisena. Yhden määräpäivän perusteella laskettava myöhästymismaksu olisi hallinnollisesti yksinkertaisempi ja teknisesti järkevämpi malli toteutukseen.

Verotusmenettelystä annetun lain 22 a §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla tiedonantovelvolliselle voidaan määrätä enintään 2 000 euron suuruinen laiminlyöntimaksu, jos tiedonantovelvollinen on antanut tiedot muulla tavalla kuin Verohallinto on määrännyt. Tulorekisteriin ilmoitettavien verotusmenettelystä annetussa laissa säädetyn sivullisen tiedonantovelvollisuuden piiriin kuuluvien tietojen antamista vasta säädettäisiin tulotietojärjestelmästä annetussa laissa. Tämän vuoksi verotusmenettelystä annetun lain 22 a §:ää tulisi muuttaa siten, että laiminlyöntimaksu voidaan määrätä, ”jos tiedonantovelvollinen on antanut tiedot muulla tavalla kuin laissa on säädetty tai Verohallinto on määrännyt.”

Pääjohtaja

Pekka Ruuhonen

Johtava lakimies

Kari Aaltonen