



LAUSUNTO

25.8.2017

OM 134/43/2017

Valtiovarainministeriö
VM066:00/2017

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI TULOTIETOJÄRJESTELMÄSTÄ JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa edellä mainitusta esitysluonnoksesta. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

1. Yleistä

Ehdotuksessa säädettäisiin valtakunnallisesta tulotietojärjestelmästä sekä velvollisuudesta käyttää tätä järjestelmää lakisääteisen ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuuden piiriin kuuluvien tulotietojen ja muiden niihin liittyvien tietojen antamiseen. Tulotietojärjestelmä palvelisi ehdotuksen mukaan sekä työnantajia ja muita suoritusten maksajia että tiedon käyttäjiä. Esityksen tavoitteena on tulorekisteriin talletettavien tietojen reaaliaikainen kerääminen ja hyödynnettävyys ehdotetussa laissa mainittujen viranomaisien ja muiden tietoa käyttävien toiminnoissa. Tavoitteena on myös keventää työnantajien hallinnollista taakkaa sekä yksinkertaistaa palkkatietoihin liittyviä ilmoitusmenettelyjä ja -velvoitteita. Suorituksen maksajat täyttäisivät lakisääteiset ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuutensa antamalla tiedot tulotietojärjestelmän rekisterinpitäjänä toimivalle Verohallinnon Tulorekisteriyksikölle, joka välittäisi tietoja edelleen niiden saantiin muualla laissa oikeutetuille viranomaisille ja muille tahoille.

Kuten oikeusministeriö asiasta aiemmin antamassaan lausunnossa 4.11.2016 OM 148/43/2016 totesi, se pitää ehdotukseen liittyviä tavoitteita kannatettavina. Esillä olevassa lakiehdotuksessa on otettu monelta osin huomioon oikeusministeriön aiemmassa lausunnossaan esittämiä näkökohtia. Esitysehdotus on kehittynyt ja täsmentynyt jatkovalmistelussa myönteisesti.

2. Laki tulotietojärjestelmästä

Tulotietojärjestelmän tietosisältö

Tulorekisteriin talletettavat tiedot on lueteltu ehdotetun lain 6 - 8 §:ssä hyvin yksityiskohtaisesti. Ehdotuksessa on pyritty ottamaan huomioon perustuslakivaliokunnan vaikiintunut kanta, jonka mukaan myös henkilörekisterin tietosisältö kuuluu perustuslain

10 §:n edellyttämään henkilötietojen käsittelyä koskevan laintasaisen sääntelyn piiriin. Esimerkiksi ehdotettu 6 § sisältää hyvin yksityiskohtaista sääntelyä, viittauksia muuhun lainsäädäntöön sekä runsaasti tietokohtaisia luetteloita. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan edellytä näin yksityiskohtaista henkilörekisterin tietosisällön määrittelyä lain tasolla varsinkaan kun tähän rekisteriin ei ehdotuksen perustelujen mukaan talletettaisi henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitettuja, yksityisyyden suojan ydinalueeseen kuuluvia arkaluonteisia tietoja. Ehdotetussa laissa riittävää on ilmaista rekisterin tietosisältö yleisemmin, esimerkiksi tietotyypeittäin. Rekisterin tietosisältö voidaan ilmaista yksityiskohtaisemmin rekisteriselosteessa. Lisäksi ehdotetun lain 17 § velvoittaisi Tulorekisteriyksikön pitämään yleisen tietoverkon kautta saatavilla yksityiskohtaista luetteloa tulorekisteriin talletettavista tiedoista.

Myöhästymismaksu

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset ilmoituksen myöhästymisen perusteella määrättävästä myöhästymismaksusta, joka korvaisi työeläkealan ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyöntiä koskevat säännökset, oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylaissa säädetyn työnantajasuoritusten myöhästymismaksun ja verotusmenettelystä annetussa laissa säädetyn laiminlyöntimaksun siltä osin kuin kyse on myöhästymismaksun alaan kuluvista laiminlyönneistä. Myöhästymismaksua koskeva sääntely vastaisi pääosin oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain myöhästymismaksua koskevaa sääntelyä. Myöhässä ilmoitetun määrän perusteella myöhästymismaksua määrättäisiin enintään 15 000 euroa.

Hallinnollisen seuraamuksen ja sen suuruuden perusteista sekä seuraamuksen kohteen oikeusturvasta on säädettävä perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan laissa täsmällisesti ja selkeästi (ks. esim. PeVL 57/2010 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 32/2005 vp). Sanktioita koskevan sääntelyn tulee myös olla oikeasuhtaista.

Ehdotetussa 23 §:n 1 momentissa Verohallinnon toimivalta myöhästymismaksun määräämiseen on sidottu oikeusharkintaan. Sen sijaan pykälän 3 momentin mukaan myöhästymismaksu ”voidaan jättää” määräämättä, jos ilmoituksen myöhässä antaminen johtuu yleisessä tietoverkossa tai tulotietojärjestelmän sähköisessä asiointipalvelussa olevasta toimintahäiriöstä. Edellä tarkoitetuissa tilanteissa, joissa ilmoituksen myöhästymisen johtuu verovelvollisesta riippumattomasta syystä, myöhästymismaksun määräämättä jättäminen olisi perusteltua säätää oikeusharkintaiseksi. Luetteloa voitaisiin sen sijaan täydentää maininnalla Verohallinnon mahdollisuudesta jättää myöhästymismaksu määräämättä myös muun erityisen syyn perusteella.

Ehdotetun 23 §:n 2 momentin mukaan verovelvolliselle on varattava tilaisuus selvityksen antamiseen ennen myöhästymismaksun määräämistä oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 7 §:ssä säädetyllä tavalla, jos se on erityisestä syystä tarpeen. Vaikka määrättävät myöhästymismaksut lienevät yleensä laissa säädettävää enimmäismäärää olennaisesti pienempiä, perustuslain 21 § puoltaa kuulemisvelvollisuuden säilyttämistä tällaisessa asiassa pääsääntönä. On syytä todeta, että hallintolain 34 §:n mahdollistaa kuulematta jättämisen muun ohella kuulemisen ollessa ilmeisen tarpeetonta.

Myöhästymismaksun kantamiseen, perintään ja palauttamiseen sovellettaisiin ehdotuksen mukaan veronkantolakiä (609/2005). Säännösehdotusta ei ole perusteltu. Jatkovalmistelussa on syytä tehdä selkoa myöhästymismaksun täytäntöönpanosta. Varsinkin suuruudeltaan huomattavissa sanktioissa olisi perusteltua, että sanktiota koskeva päätös olisi pantavissa täytäntöön vasta sen tultua lainvoimaiseksi (Lainkirjoittajan opas 12.10).

3. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan myös, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 24 §:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi 23 a kohta, jossa säädettäisiin tulorekisteriin talletetut tiedot salassa pidettäviksi. Oikeusministeriön mielestä tulorekisterin tietojen salassa pidosta ei ole luontevaa säätää julkisuuslaissa, joka sääntelee yleislakina viranomaisten asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa. Kun ehdotuksessa on kyse yhden rekisterinpitäjän rekisterissä olevista tiedoista, luontevampaa olisi säätää tämän rekisterin tietojen salassapidosta ehdotetussa tulorekisteriä koskevassa laissa, jossa säädettäisiin myös tietojen luovuttamisesta siitä. Asia voitaisiin ilmaista esimerkiksi ehdotetun lain 13 §:n 1 momentissa, johon olisi luontevaa sisällyttää myös ehdotetun lain 2 §:n 2 momentin loppuosa, joka koskee tietojen luovuttamista tulotietojärjestelmästä.

Lakiehdotuksesta puuttuvat yksityiskohtaiset perustelut. Viittaus näiltä osin vain sääntämisyjärjestystä koskeviin perusteluihin ei ole riittävä, vaan ehdotusta on perusteltava myös säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Myös sääntämisyjärjestysperusteluja olisi hyvä hieman tarkistaa ja täsmentää siltä osin, miksi koko tulorekisterin tietojen katsotaan kuuluvan salassapidon piiriin. Tulorekisteri on vain tietoja edelleen välittävä järjestelmä, jonka rekisterinpitäjä välittää tietoja vain niiden saantiin oikeutetuille. Näiden tietojen julkisuus ja salassapito määräytyy julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan, verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) ja muun erityislainsäädännön mukaan. Tulonsaajien henkilötietojen suoja ei yksin voida pitää perusteena koko tulorekisterin tietojen salassapidolle.

Osastopäällikkö,
ylivohtaja



Sami Manninen

Erityisasiantuntija



Leena Vettenranta

