

Valtiovarainministeriö  
kirjaamo.vm@gov.fi

Viite Lausuntopyyntö 25.4.2024, valtiovarainministeriö, VM011:00/2024

**OIKEUSREKISTERIKESKUKSEN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAEIKSI TULOTIETOJÄRJESTELMÄSTÄ ANNETUN LAIN JA POSITIIVISESTA LUOTTOTIETOREKISTERISTÄ ANNETUN LAIN 22 JA 25 §:N MUUTTAMISESTA**

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetään muutettavaksi lakia tulotietotietojärjestelmästä sekä positiivisesta luottotietojärjestelmästä annetun lain 22 ja 25 §:ää. Tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin ehdotetaan säännöksiä, joiden perusteella Verohallinnon alainen Tulorekisteriyksikkö voisi asettaa sekä tuomita maksettavaksi uhkasakkoja. Esityksen mukaan Tulorekisteriyksikkö voisi asettaa uhkasakkoja tulotietojärjestelmästä annetun lain 6, 8 ja 10–12 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden täyttämisen tehostamiseksi. Tulorekisteriyksikön alustavan arvion mukaan uhkasakkoja tuomittaisiin maksettavaksi vuosittain noin 500 kappaletta. Lait on ehdotettu tulemaan voimaan 4.1.2027.

**Uhkasakon täytäntöönpano**

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on todettu, että maksettavaksi tuomittujen uhkasakkojen täytäntöönpanosta vastaisi sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) nojalla Oikeusrekisterikeskus (ORK). ORK:lla on sakon täytäntöönpanosta annetun lain nojalla jo vastaavia tehtäviä ja ORK:n näkemyksen mukaan sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa on riittävät menettelysäännökset rahamääräisten seuraamusten täytäntöönpanosta.

**Täytäntöönpanoilmoitus ja vaikutukset ORK:lle**

Täytäntöönpanoilmoituksen tekemisestä ORK:lle on säädetty sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa. Sakon täytäntöönpanosta annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan muun kuin oikeushallinnon viranomaisen ilmoituksen sisällöstä ja ajan-

kohdasta säädetään lisäksi tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksen sakon täytäntöönpanosta 1 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella Tulorekisteriyksikön tulisi tehdä täytäntöönpanoilmoitus maksettavaksi tuomituista uhkasakoista ORK:lle sakkoluettelolla. Sakkoluettelolla saaduilla tiedoilla ORK tallentaisi manuaalisesti täytäntöönpanoperusteen täytäntöönpanotietojärjestelmä Rajsaan, jonka avulla varsinaiset täytäntöönpanotoimet (esim. maksukehotus ja ulosoton hakeminen) tapahtuvat. Kuten luonnoksessa hallituksen esitykseksi on todettu, täytäntöönpanotietojärjestelmää ollaan uudistamassa. Samaan aikaan uudistetaan myös sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on myös mainittu tavoitteesta, että jatkossa sakkoluettelolla tapahtuva täytäntöönpanoperusteen ilmoittaminen voitaisiin tehdä siten, että seuraamuksen määrännyt viranomainen voisi ilmoittaa tiedot suoraan uudistettuun täytäntöönpanotietojärjestelmään erillisen portaalin kautta. Tavoitteena on, että uudistettu täytäntöönpanotietojärjestelmä on käytössä vuoden 2027 loppuun mennessä.

ORK katsoo, että arvioidun vuosittaisen kappalemäärän perusteella esitettyjen uhkasakkojen toimittaminen ORK:n täytäntöönpanotietojärjestelmään tulisi toteuttaa ensisijaisesti järjestelmäintegraation (rajapinta) avulla. ORK:n täytäntöönpanotietojärjestelmää ollaan uudistamassa ja uudistamishanke on juuri käynnistynyt. ORK:n alustavan arvion mukaan ORK:lle aiheutuisi integraation rakentamisesta 20.000,00 euron kertakustannus. Käytöstä poistuvaan täytäntöönpanotietojärjestelmä Rajsaan rajapintaa ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa, koska vanhan järjestelmän kehittämisen kustannukset ovat merkittävästi suuremmat ja järjestelmän käyttäminen päättyy vuonna 2027.

Mikäli integraatiota ei kuitenkaan toteuteta silloin, kun esitetyt lait on ehdotettu tulemaan voimaan 4.1.2027, uhkasakkojen täytäntöönpanosta koituisi ORK:lle yhden määräaikaisen henkilötyövuoden henkilöstövaikutus, kunnes uudistettu täytäntöönpanotietojärjestelmä on kokonaisuudessaan käytössä ja täytäntöönpanoilmoitus voitaisiin tehdä Tulorekisteriyksiköstä toimittamalla tiedot suoraan uudistettuun täytäntöönpanotietojärjestelmään portaalin avulla. ORK:n mukaan esitetyt uhkasakot aiheuttavat henkilötyötä täytäntöönpanovaiheessa erityisesti täytäntöönpanoperusteen tallentamisessa sekä jonkin verran täytäntöönpanoon liittyvien virhetilanteiden selvittämisen ja ulosottoon siirtyneiden saatavien valvonnan takia. Määräaikainen lisähenkilöstötarve tarkoittaa 45 000 euron vuosittaista lisämääräraharavetta ORK:lle.

### Uhkasakko seuraamuksena

ORK vastaa uhkasakkojen täytäntöönpanosta sakon täytäntöönpanosta annetun lain nojalla. ORK vastaanottaa täytäntöönpanoilmoituksia sakkoluettelolla vuosittain n. 100–200 kappaletta. Tämä määrä ei sisällä oikeudenkäymiskaaren nojalla oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi määrättyjä uhkasakkoja eikä ulosottokaaren

nojalla määrättyjä uhkasakkoja, jotka saadaan täytäntöön pantaviksi ratkaisuilmoituksilla rajapinnan avulla yleisistä tuomioistuimista. Vuonna 2022 ORK:lle tehtiin täytäntöönpanoilmoitus sakkoluettelolla yhteensä 124 maksettavaksi tuomitusta uhkasakosta ja vuonna 2023 vastaava luku oli 162. Esitysluonnokseen sisältyy arvio, jonka mukaan Tulorekisteriyksikkö tuomitsisi maksettavaksi vuosittain 500 uhkasakkoa. Toisaalta on todettu, että määrä voisi asettua väliin 200–1000.

ORK toteaa, että uhkasakko on seuraamuksena raskas. Menettely edellyttää kahden valituskelpoisen päätöksen tekemistä. Lisäksi molemmat päätökset on annettava todisteellisesti tiedoksi velvoitetulle. ORK:n täytäntöön pantavaksi on säädetty viime vuosina paljon uusia seuraamuksia. Lainsäädäntöön on tullut kymmeniä rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia, joita on säädetty eri hallinnonaloilla. Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten valintaa seuraamuksiksi on perusteltu suhteessa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin niiden keveydellä. Rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus on vertailtaessa kevyt myös uhkasakkoon nähden.

Uudistettu kaupparekisterilaki tuli voimaan 31.12.2023. Hallituksen esityksessä kaupparekisterilaksi ja elinkeinotoimintalaksi sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 244/2022 vp) arvioitiin myös sitä, millä seuraamuksilla laiminlyöntejä jatkossa sanktioidaan Patentti- ja rekisterihallituksessa (PRH). Lopputulos oli, että osana uutta kaupparekisterilakia PRH voi määrätä kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksuja sekä tilinpäätöksen myöhästymismaksuja kaupparekisterilain nojalla 1.1.2025 alkaen. Hallituksen esityksessä todettiin uhkasakkomenettelystä tässä yhteydessä seuraavasti:

*Jos tilinpäätöksen toimittamisvelvollisuus laiminlyödään, rekisteriviranomainen voi velvoittaa osakeyhtiölain 8 luvun 10 §:n nojalla toimitusjohtajan tai hallituksen jäsenen sakonuhalla täyttämään velvollisuuden määräämässään ajassa. Uhkasakon asettaminen sopii yksittäisten valvontatoimenpiteiden keinoksi, mutta ei massaluonteiseen valvontaan. Vuonna 2021 rekisteriviranomainen on asettanut 190 uhkasakkoa ja tuominnut 19 kappaletta vuonna 2020 vastaavien lukujen ollessa 490 ja 42. (HE 244/2022 vp, s. 23)*

Uhkasakkomenettelystä todettiin lain esitöissä myös seuraavasti:

*Uhkasakkomenettelyä on mahdollista soveltaa tällä hetkellä tilinpäätösten ilmoittamisen laiminlyöntiin niin osakeyhtiöiden kuin osuuskuntien osalta. Patentti- ja rekisterihallitus on katsonut, että uhkasakkomenettely on raskas ja massamenettelyyn soveltumaton, eikä sen laajentamista siten ole esitetty. (HE 244/2022 vp, s. 107)*

ORK katsoo PRH:n tavoin, että uhkasakko ei sovellu seuraamuksena massaluonteiseen menettelyyn, jossa uhkasakkoja tuomittaisiin maksettavaksi vuositasaalla satoja. ORK:n vuosittain täytäntöön pantavaksi saamat uhkasakot koostuvat kymmenien eri viranomaisten maksettavaksi tuomitsemista uhkasakoista. Mikäli Tulorekisteriyksikkö tuomitsisi jatkossa vuosittain maksettavaksi edes alimman arvion uhkasakoista, uhkasakkojen kokonaismäärä vähintään tuplaantuisi. Uhkasakkojen tuomitseminen maksettavaksi tässä mittakaavassa olisi merkittävä poikkeama myös kansallisesti, kun seuraamusmenettelyä on pyritty keventämään.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on perusteltu uhkasakon valintaa seuraamukseksi. Uhkasakkoa koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että uhkasakko on luonteeltaan hallinnollinen seuraamus. Perusteluissa on myös todettu, että tulotietojärjestelmästä annetun lain 22 §:n nojalla Verohallinto voi määrätä tulorekisteri-ilmoitusten myöhästymisen tai verotusta varten annettavien tietojen ilmoittamisen laiminlyönnin perusteella myöhästymismaksun, joka on rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus. Lisäksi Verohallinto voi määrätä verotusmenettelystä annetun lain 22 §:n nojalla rangaistusluonteisena hallinnollisena seuraamuksena laiminlyöntimaksun verotusta koskevien laiminlyöntien perusteella. Perusteluiden mukaan, koska uhkasakko on luonteeltaan hallinnollinen seuraamus, sen tuomitseminen maksettavaksi ei voi olla vastoin kaksoisrangaistavuuden kieltoa, mikäli Verohallinto määräisi myöhästymismaksun tai laiminlyöntimaksun samojen tietojen ilmoittamisen laiminlyönnistä.

ORK katsoo, että Verohallinnon sekä Tulorekisteriyksikön määräämien seuraamusten suhdetta toisiinsa on tarpeen arvioida kokonaisuutena, kuten luonnoksessa hallituksen esitykseksi on tehty kaksoisrangaistavuuden kiellon osalta. ORK kuitenkin katsoo, että uhkasakon valintaa seuraamukseksi ei voida perustella pääasiallisesti kaksoisrangaistavuuden kiellon noudattamisella. Mikäli on vaarana, että sama laiminlyönti sanktioidaan kahteen kertaan, tulisi ensisijaisesti arvioida jo olemassa olevien seuraamusten kehittämistä uudentyypin seuraamuksen säätämisen sijaan. Tulotietojärjestelmästä annetun lain 22 §:n mukaan Verohallinto voi määrätä myöhästymismaksun tulotietojärjestelmästä annetun lain 6 §:n 2–5 momentissa mainittujen tietojen tai 8 §:ssä tarkoitettujen tietojen ilmoittamisen laiminlyönneistä. Nyt esitetään, että Tulorekisteriyksikkö voisi asettaa uhkasakon tulotietojärjestelmästä annetun lain 6, 8 ja 10–12 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi. ORK katsoo, että ensisijaisesti tulisi arvioida myöhästymismaksun soveltamisalan laajentamista ja säätää Tulorekisteriyksikölle mahdollisuus myöhästymismaksun määräämiseen. Toissijaisesti Tulorekisteriyksikölle tulisi säätää mahdollisuus laiminlyöntimaksun määräämiseen uhkasakon sijaan sellaisella tavalla, joka ei kuitenkaan riko kaksoisrangaistavuuden kieltoa suhteessa Verohallinnon määräämiin muihin seuraamuksiin.

## Esitetyn 21 a §:n muuttaminen

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on mainittu, että uhkasakon asettamiseen sekä tuomitsemiseen sovellettaisiin uhkasakkolakia. Uhkasakkoja tuomitaan maksettavaksi vuosittain muun muassa jätelain (646/2011) 129 §:n, ympäristönsuojelulain (527/2014) 184 §:n sekä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 182 §:n nojalla. Kaikkiin näihin lakeihin sisältyy omana momenttina lakiviittaus uhkasakkolakiin. ORK katsoo, että esitettyä tulotietojärjestelmästä annetun lain 21 a §:n 2 momenttia täydennettäisiin myös oheisella lakiviittauksella uhkasakkolakiin, mikäli Tulorekisteriyksikölle säädetään toimivalta uhkasakkojen asettamiseen sekä tuomitsemiseen:

*Jollei tästä laista muuta johdu, uhkasakkoa koskevaan asiaan sovelletaan, mitä uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään.*

ylivohtaja

Jussi Kivinen

asiantuntija

Tero Pitkänen

