

Tulorekisteri harmaan talouden torjunnassa – erityisesti de lege ferenda

Pro gradu
Essi Yli-Hukka
Lapin yliopisto
Finanssioikeus
2020

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Tulorekisteri harmaan talouden torjunnassa – erityisesti *de lege ferenda*

Tekijä: Essi Yli-Hukka

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeustiede, finanssioikeus

Työn laji: Maisteritutkielma

Sivumäärä: XVII + 72

Vuosi: 2020

Tiivistelmä:

Kansallinen tulotietojärjestelmä otettiin käyttöön 1.1.2019, josta lähtien suorituksen maksajalla on ollut velvollisuus ilmoittaa rekisteriin maksamansa palkat ja muut ansiotulot. Tulotietojärjestelmää säätelee tulotietojärjestelmästä annettu laki (53/2018), jonka esitöissä HE 134/2017 vp tulotietojärjestelmän yhdeksi vaikutukseksi on arvioitu harmaan talouden torjuntaedellytysten parantuminen. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää kansallisen tulotietojärjestelmän hyödyntämismahdollisuudet harmaan talouden torjunnassa erityisesti *de lege ferenda*. Tutkimuksen metodeina käytän oikeusdogmatiikkaa eli lainoppia, jonka avulla tulkitsen ja systematisoin tulotietojärjestelmää koskevaa, voimassa olevaa lainsäädäntöä erityisesti harmaan talouden torjunnan näkökulmasta. Oikeuspoliittisen *de lege ferenda* -metodin tarkoituksena on tuottaa uutta lainsäädäntöä koskevia ratkaisuehdotuksia niiltä osin, kun tulotietojärjestelmää voitaisiin lainsäädäntömuutoksin hyödyntää harmaan talouden torjunnassa efektiivisemmin nykytilaan nähden. Tutkimuksen perusteella esimerkiksi osa tällä hetkellä vapaaehtoisesti annettavista täydentävistä tiedoista tulisi muuttaa säännönmukaisesti annettaviksi pakollisiksi tiedoiksi, jotta tietojen käyttäjät saavat sähköisesti tarpeellisia tietoja harmaan talouden torjuntatoimenpiteiden tueksi. Tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:ä tulisi myös muuttaa niin, että tietoja voidaan tulorekisteristä jaella useammalle tiedon käyttäjälle esimerkiksi tulonsaajan antaman valtuuden avulla, kuin mitä lainsäädäntö tällä hetkellä mahdollistaa. Lisäksi tulotietojärjestelmästä annetun lakia tulisi muuttaa niin, että salassapitosäännös ei koske tilaajavastuulain selvitysvelvollisuuden toteuttamiseksi tarvittavia tietoja, jolloin ne voidaan jaella rekisteristä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaisena julkisena tietona. Muutoksien johdosta tulorekisteristä pystyttäisiin tuottamaan tilaajavastuulain 5 ja 5 a §:n mukainen raportti tilaajan selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi. Lisäksi raportin muodostaminen edellyttää ennakkoperintärekisterin, kaupparekisterin, työnantajarekisterin, arvonlisäverovelvollisten rekisterin, verovelkarekisterin ja kaupparekisterin tietojen jakelua myös tulorekisterin kautta. Ilmoitettuihin tietoihin tehdyt muutokset ja korjaukset tulisi myös välittää tiedon käyttäjille väärinkäytösten ehkäisemiseksi. Myös tulonsaajalle itselleen tulisi mahdollistaa tietojen oikeellisuuden kiistäminen sähköisesti sen sijaan, että tulonsaajalla on velvollisuus korjata tiedot yksittäin jokaiselle tietoja hyödyntävälle taholle.

Asiasanat: tulorekisteri, harmaa talous, tilaajavastuu, *de lege ferenda*

Sisällys

LÄHTEET.....	I
LYHENTEET	XVII
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimuskohde ja tutkimuksen tavoitteet.....	1
1.2 Tutkimusmenetelmät, aineisto ja aiheen rajaus.....	7
2 TULOTIETOJÄRJESTELMÄ.....	9
2.1 Laki tulotietojärjestelmästä (53/2018)	12
2.2 Tulorekisterin tavoitteet	16
2.3 Tulorekisterin tietosisältö	18
2.4 Tietojen toimittaminen tulorekisteriin.....	22
2.5 Seuraamusmaksut.....	25
2.5.1 Tulotietojärjestelmästä annettu laki ja myöhästymismaksu	26
2.5.2 Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettu laki ja veronkorotus.....	27
2.5.3 Verotusmenettelystä annettu laki ja laiminlyöntimaksu.....	28
2.6 Tietojen jakelu tulorekisteristä.....	29
3 TULOREKISTERI HARMAAN TALOUDEN TORJUNNASSA DE LEGE LATA.....	31
3.1 Harmaan talouden torjunta.....	34
3.1.1 Työnantajavelvoitteiden laiminlyönti (ns. pimeä työvoima).....	40
4 TULOREKISTERI HARMAAN TALOUDEN TORJUNNASSA DE LEGE FERENDA.....	45
4.1 Palvelussuhdetietojen pakollisuus.....	46
4.2 Poliisin tiedonsaantioikeus	48
4.3 Kolmansien osapuolien tiedonsaantioikeus	50
4.5 Tietojen korjaaminen ja muutosten arkistointi.....	52
4.6 Osajulkisuus tilaajavastuulain selvitysvastuun edistämiseksi.....	55
5 LOPUKSI.....	67

LÄHTEET

Virallislähteet

Hallituksen esitykset

- HE 1/1998 vp Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (Uusi nimike: Suomen perustuslaki, PeVM 10/1998 vp).
- HE 30/1998 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki 1998.
- HE 74/1998 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle sakkoa, muuntorangaistusta ja rikesakkoa koskevien säännösten uudistamisesta. Helsinki 1998.
- HE 109/2005 vp Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi. Helsinki 2005.
- HE 114/2006 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä. Helsinki 2006.
- HE 36/2009 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 163/2010 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä sekä Verohallinnosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.
- HE 18/2012 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä sekä julkisista hankinnoista annetun lain 49 §:n muuttamisesta. Helsinki 2012.

HE 204/2013 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain sekä tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta. Helsinki 2013.
HE 97/2017 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle veronkannon, verotuksen toimittamisen ja eräiden seuraamusmaksujen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. Helsinki 2017.
HE 134/2017 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki 2017.
HE 29/2019 vp	Valtiovarainministeriön talousarvioesitys vuodelle 2020. Helsinki 2020.
HE 62/2019 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden tulotietojärjestelmää koskevien lakien voimaantulosäännösten muuttamisesta sekä verotusmenettelystä annetun lain ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta. Helsinki 2019.

Verohallinnon päätökset ja ohjeet

VH/2784/00.01.00/2018	Verohallinto: Seuraamusmaksut oma-aloitteisessa verotuksessa
VH/2098/00.01.00/2018	Verohallinto: Ennakkoperintärekisteröinnin vaikutukset yritystoimintaan.
VH/1007/00.01.00/2019	Verohallinto: Ulkomailla työskentelyn verotus.
VH/2853/00.01.00/2019	Verohallinnon päätös: Tulorekisteri-ilmoittamisen laiminlyöntimaksu.
VH/5018/00.01.00/2019	Verohallinto: Ennakonpidätyksen toimittaminen.

VH/5828/00.01.00/2019	Tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) 4 §:n 1 momentin mukainen päätös tulorekisteriin talletettavista tiedoista.
VH/6312/00.01.00/2019	Yksityiskohtaiset tulorekisterin ohjeet: Raha-palkat ja palkasta vähennettävät erät.
VH/6313/00.01.00/2019	Yksityiskohtaiset tulorekisterin ohjeet: Palkka-tietoilmoituksen pakolliset ja täydentävät tie-dot.
VH/6314/00.01.00/2019	Yksityiskohtaiset tulorekisterin ohjeet: Tietojen ilmoittaminen tulorekisteriin – Työnantajan erillisilmoitus.
VH/6317/00.01.00/2019	Yksityiskohtaiset tulorekisterin ohjeet: Tietojen ilmoittaminen tulorekisteriin: työntekijän pal-kitseminen, yrittäjälle maksettavat suoritukset ja muut erityistilanteet.
VH/6319/00.01.00/2019	Yksityiskohtaiset tulorekisterin ohjeet: Tietojen ilmoittaminen tulorekisteriin – Kansainväliset tilanteet.
VH/6322/00.01.00/2019	Yksityiskohtaiset tulorekisterin ohjeet: Tulotie-tojen ilmoittaminen – Sijaismaksajan maksamat suoritukset.
VH/6324/00.01.00/2019	Yksityiskohtaiset tulorekisterin ohjeet: Tulotie-tojen ilmoittaminen – Seuraamusmaksut.

Euroopan unionin virallisaineisto

KOM/2007/0628 lopull.

EU:n komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaali- komitealle ja alueiden komitealle - Tehokkaam- min pimeää työtä vastaan.

EU:n yleinen tietosuojaa-asetus

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta hen- kilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen va- paasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (EU:n yleinen tietosuojaa-asetus).

Lausunnot ja mietinnöt

PeVL 49/2014 vp – HE 174/2014 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto 49/2014 vp, koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Tullissa ja eräksi siihen liitty- viksi laeiksi.

VaVM 20/2017 vp – HE 134/2017 vp

Valtiovarainvaliokunnan mietintö koskien halli- tuksen esitystä eduskunnalle laiksi tulotietojär- jestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

TaVL 48/2017 vp

Talousvaliokunnan lausunto koskien hallituk- sen esitystä eduskunnalle laiksi tulotietojärjes- telmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 49/2017 vp – HE 134/2017 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto koskien hal- lituksen esitystä eduskunnalle laiksi tulotieto- järjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

POL-2017-29040 – HE 134/2017 vp

Poliisihallituksen lausunto koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi tulotietojärjestel- mäst ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Muut virallislähteet

KK 88/2018 vp.	Kirjallinen kysymys kansallisen tulotietojärjestelmän puutteiden korjaamisesta.
SMDno-2015-2083	Sisäministeriö: Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma vuosille 2016–2020.
VM211:00/2018	Valtiovarainministeriön asettamispäätös VM211:00/2018, Tulorekisteriyksikön yhteistyöryhmä, diaarinumero VM/2694/00.01.00/2018.
VN/3063/2020	Oikeusministeriö: Asettamispäätös. Demokratia- ja julkisoikeusosasto. Positiivisen luottotietorekisterin valmisteleminen ja maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikojen lyhentäminen – ohjausryhmä ja alatyöryhmät.

Kirjallisuus

Ansamäki 2017

Ansamäki, Piia; Sujuva verotarkastus. Helsinki, 2017.

Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

Valtioneuvoston kanslia: Ratkaisujen Suomi, pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

[https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YH-DISTETTY_netti.pdf]

Hanninen et al. 2017.

Hanninen, Minna – Laine, Elli – Rantala, Kati – Rusi, Mari – Varhela, Markku:

Henkilötietojen käsittely: EU-tietosuoja-asetuksen vaatimukset. Helsinki 2017.

Harmaan talouden selvitysyksikkö 40/2018

Harmaan talouden selvitysyksikön selvitys: Velvoitteiden hoitamista kuvaavien tietojen julkaiseminen YTJ-käyttöliittymässä 40/2018.

[https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/torjunta/kuvat-videot-ja-tiedostot/2018_040-velvoitteiden-hoitamista-kuvaavien-tietojen-julkaiseminen-ytj-k%C3%A4ytt%C3%B6liittym%C3%A4ss%C3%A4.pdf]

Harmaan talouden selvitysyksikkö 1/2019

Harmaan talouden selvitysyksikön selvitys: Arvonlisäveron palautuspetokset 1/2019.

[https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/selvitykset/2019_01-arvonlis%C3%A4veron-palautuspetokset.pdf]

Harmaan talouden selvitysyksikkö 4/2019

Harmaan talouden selvitysyksikön selvitys: Viranomaisten näkemyksiä harmaan talouden nykytilasta 4/2019.

[https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/laajuus/kuvat-videot-ja-tiedostot/2019_4_viranomaisten_n%C3%A4kemyksi%C3%A4_harmaan_talouden_nykytilasta.pdf]

Harmaan talouden torjunnan aiheuttama sääntelytaakka: Tiivistelmä.

Harmaan talouden torjunnan aiheuttama sääntelytaakka: Tiivistelmä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto 27.3.2018.

[https://www.vero.fi/globalassets/harmaa-talous-ja-talousrikollisuus/torjunta/kuvat-videot-ja-tiedostot/kkv_harmaan_talouden_torjunnan_saantelytaakka.pdf]

Helminen 2001

Helminen, Marjaana: Kansainvälinen verotus. Helsinki 2001. Päivittyvä julkaisu.

Hirvonen 2011

Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Hirvonen – Lith – Walden 2010

Hirvonen, Markku, Lith, Pekka, Walden Risto: Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Eduskunta, tarkastusvaliokunta. Helsinki 2010.

Hirvonen – Määttä 2018

Hirvonen, Markku, Määttä, Kalle: Harmaa talous ja talousrikollisuus: ilmenemismuodot ja torjunta. Helsinki 2018.

Husa – Pohjalainen 2014

Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen, 4. uudistettu painos. Helsinki 2014.

Honkatukia – Rauhanen 2011

Honkatukia, Juha – Rauhanen, Timo: Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kokonaistaloudelliset vaikutukset. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT, Government Institute for Economic Research. Helsinki: 2011.

Hovi 2012

Hovi, Ari: SQL-opas. Jyväskylä 2012.

Kolehmainen 2015

Kolehmainen, Antti: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä, teoksessa Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Toimittanut Tarmo Miettinen. Helsinki 2015. s. 105-132.

Koskinen – Nieminen – Valkonen 2019

Koskinen, Seppo – Nieminen, Kimmo – Valkonen, Mika: Työsuhteen päättäminen. 4. uudistettu painos. Helsinki 2019.

Kosonen 2014

Kosonen, Tuomas: Harmaan talouden syyt ja seuraukset, teoksessa Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/2014, 110. vuosikerta. Helsinki 2014. s. 42–49.

Koulu 2018

Koulu, Riikka: Digitalisaatio ja algoritmit – oikeustiede hukassa? Lakimies 7–8/2018. Helsinki 2018. s. 840–867.

Mäenpää 2016

Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate, 3. uudistettu painos. Helsinki 2016.

Määttä 2015a

Määttä, Kalle, Verovelkarekisteri harmaan talouden torjunnassa. Edilex-sarja 2015/13. Helsinki 2015. s. 1–17.

Määttä 2015b

Määttä, Kalle: Velvoitteidenhoitoselvitykset harmaan talouden torjunnassa. Edilex-sarja 2015/18. Helsinki 2015. s. 1–17.

Määttä 2017

Määttä, Kalle: Julkiset hankinnat ja harmaa talous. Edilex 2017/14. Helsinki 2017. s. 1–22.

Määttä – Hirvonen 2018

Määttä, Kalle – Hirvonen, Markku: Viranomaisten tietojenvaihtosäännösten kehitys harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Edilex 2018/18. Helsinki 2018. s. 1–309.

Määttä 2019

Määttä, Kalle: Jakamistalous harmaan talouden torjunnan haasteena, teoksessa Päläs, Jenna – Määttä, Kalle: Jakamistalousjuridiikan käsikirja. Toim. Määttä, Kalle. Helsinki 2019. s. 147–178.

Saarenpää 2013

Saarenpää, Ahti: Näkökohtia luottotietojen kokoamisen ja käytön sääntelystä. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 22/2013. Helsinki 2013.

Saraviita 2011

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki, 2. uudistettu painos. Helsinki 2011.

Schneider – Raczkowski – Mróz 2015

Friedrich Schneider, Konrad Raczkowski, Bogdan Mróz, Shadow Economy and Tax Evasion in the EU, Journal of Money Laundering Control. Vol 18, Iss 1 pp. 34–51.

TEM 1/2014

Selvitys tilaajavastuulain uudistamiseksi tehtyjen ehdotusten vaikutuksista, loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriö, Työelämä- ja markkinaosasto 10.1.2014.

Tulorekisteriyksikkö: Palkkatietoilmoituksen tietosisällön soveltamisohje 2020

[<https://www.vero.fi/globalassets/tulorekisteri/palkkatietoilmoituksen-tietosisallon-soveltamisohje-2020.pdf>]

Tulorekisteriyksikkö: Tulolajien ja tuloista vähennettävien erien selitteet 2020

[<https://www.vero.fi/globalassets/tulorekisteri/tulolajien-ja-tuloista-vahennettavien-erien-selitteet-2020.pdf>]

Tulorekisteriyksikkö: Työnantajan erillisilmoituksen soveltamisohje 2020

[<https://www.vero.fi/globalassets/tulorekisteri/tyonantajan-erillisilmoituksen-soveltamisohje-2020.pdf>]

Tulorekisteriyksikkö: Raportit tulorekisteristä 2020.

[<https://www.vero.fi/globalassets/tulorekisteri/dokumentaatio-2020/raportit-tulorekisterista-2020.pdf>]

Tulorekisteriyksikkö, seloste 1

Seloste henkilötietojen käsittelystä Tulorekisteriyksikössä

[<https://www.vero.fi/tulorekisteri/tietoa-meist%C3%A4/rekisterit/seloste-henkilotietojen-kasittelysta-tulorekisteriyksikossa/>]

Tulorekisteriyksikkö, seloste 2 a

Tiedot lainkohdista, joihin perustuu suorituksen maksajan velvollisuus antaa tulorekisteriin talletettavat tiedot ja muut tiedot

[<https://www.vero.fi/tulorekisteri/tietoa-meist%C3%A4/paatokset/tulorekisteriyksikon-paatokset/selosteet-tulorekisteriin-talletettavista-ja-tulorekisterist%C3%A4-luovutettavista-tiedoista/16-2-seloste/>]

Tulorekisteriyksikkö, seloste 2 b

Tiedot lainkohdista, joihin perustuu tulorekisterin tiedon käyttäjien oikeus saada työnantajilta ja muilta suorituksen maksajilta tulorekisteriin talletettavat täydentävät tiedot (tulotietojärjestelmästä annetun lain 16 §:n 2 kohta)

[<https://www.vero.fi/tulorekisteri/tietoa-meist%C3%A4/paatokset/tulorekisteriyksikon-paatokset/selosteet-tulorekisteriin-talletettavista-ja-tulorekisterist%C3%A4-luovutettavista-tiedoista/16-2-seloste2/>]

Tulorekisteriyksikkö, seloste 3

Tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) 16 §:n 3 kohdan mukainen seloste

[<https://www.vero.fi/tulorekisteri/tietoa-meist%C3%A4/paatokset/tulorekisteriyksikon-paatokset/selosteet-tulorekisteriin-talletettavista-ja-tulorekisterist%C3%A4-luovutettavista-tiedoista/16-3-seloste/>]

Tulorekisteriyksikkö: Tekninen rajapinta - Soveltamisohje 2020.

[<https://www.vero.fi/globalassets/tulorekisteri/tekninen-rajapinta---soveltamisohje-2020.pdf>]

Tulorekisteriyksikkö, Tekninen rajapinta - Tietojen toimittaminen tulorekisteriin 2020, versio 1.0.

[<https://www.vero.fi/globalassets/tulorekisteri/tekninen-rajapinta-tietojen-toimittaminen-tulorekisteriin-2020.pdf>]

Tulorekisteriyksikkö: Varmennepalvelu – Yleiskuvaus, 2020.

[<https://www.vero.fi/globalassets/tulorekisteri/varmennepalvelu-yleiskuvaus.pdf>]

Työttömyysvakuutusrahasto: Vuosikertomus 2018.

[<https://ml-eu.globenewswire.com/Resource/Download/7566dc1b-65dc-41d6-a601-afecaf4aa234>]

Voutilainen 2020

Voutilainen, Tomi: Digitaalisten palvelujen sääntely. Helsinki 2020.

Internet-lähteet

Tulorekisteri, Tietoa tulorekisteristä.

[<https://www.vero.fi/tulorekisteri/tietoa-meist%C3%A4/>] (6.1.2020)

Tulorekisteri, Mitä aikaisempia käytäntöjä tulorekisteri korvaa?

[<https://www.vero.fi/tulorekisteri/yritykset-ja-organisaatiot/suorituksen-maksajat/palkkatiedot/poistuvat-ilmoitukset/>] (6.1.2020)

Tulorekisteri, Yleistä ilmoittamisesta: usein kysyttyä.

[<https://www.vero.fi/tulorekisteri/tietoa-meist%C3%A4/usein-kysytty%C3%A4-tulorekisterist%C3%A4/tietojen-ilmoittaminen/yleista-ilmoittamisesta/>] (22.3.2020)

Verohallinto, Pimeä työvoima.

[<https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/ilmi%C3%B6t/pime%C3%A4-ty%C3%B6voima/>] (7.1.2020)

Harmaa talous & talousrikollisuus: Työnantajat ja tilaajavastuu, 2020.

[<https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/ty%C3%B6nantajat-ja-tilaajavastuu/>] (21.3.2020)

Tulorekisteriyksikkö: Tulorekisterin tekninen rajapinta.

[<https://www.vero.fi/tulorekisteri/yritykset-ja-organisaatiot/suorituksen-maksajat/ilmoittamisen-kanavat/tekninen-rajapinta/>] (24.3.2020)

Tulorekisteri: Tulorekisterin sanastot ja termit.

[<https://www.vero.fi/tulorekisteri/tietoa-meist%C3%A4/tietoa-tulorekisterist%C3%A4/sanastot/>] (26.3.2020)

Lähitapiola: Sosiaalivakuutusmaksut 2020.

[<http://public.egate.fi/lahitapiola/lahitapiola/fi/tiedostot/121854/>] (30.3.2020)

Työsuojeluhallinto: Organisaatio.

[<https://www.tyosuojelu.fi/tietoa-meista/organisaatio>] (4.4.2020)

Tulorekisteri: Mitä aikaisempia käytäntöjä tulorekisteriin ilmoittaminen korvaa?

[<https://www.vero.fi/tulorekisteri/yritykset-ja-organisaatiot/suorituksen-maksajat/palkkatiedot/poistuvat-ilmoitukset/>] (11.4.2020)

Tulorekisteri: Kuka voi toimia yrityksen edustajana tulorekisterissä?

[<https://www.vero.fi/tulorekisteri/yritykset-ja-organisaatiot/suorituksen-maksajat/tunnistautuminen/yrityksen-edustaja-tulorekisteriss%C3%A4/>] (19.3.2020)

Tulorekisteri: Yksityishenkilö voi valtuuttaa toisen henkilön tai yrityksen katselemaan tulotietojaan.

[<https://www.vero.fi/tulorekisteri/yksityishenkil%C3%B6t/tulonsaajat/valtuutus/>] (20.3.2020)

If: Työtaturmavakuutuksen palkkailmoituksen täyttöohje.

[<https://www.if.fi/yritysassiakkaat/vakuutukset/henkilovakuutukset/tyotaturmavakuutus/tyotaturmavakuutuksen-palkkailmoituksen-tayttoohje>] (13.4.2020)

Keva: Tulorekisterin myötä vanhuuseläkkeelle jäävän työntekijän työsuhteen päättämistietoja ei voi ilmoittaa enää suoraan Kevaan. Vanhuuseläkettä ei voida myöntää, jos päättämispäivää ei ole ilmoitettu tulorekisteriin.

[<https://www.keva.fi/uutiset-ja-artikkelit/tyonantaja-ilmoitathan-tyosuhteen-paattymispaivan-tulorekisteriin-heti-kun-tyontekija-ilmoittaa-jaavansa-vanhuuselakkeelle/>] (13.4.2020)

OP: Työtaturmavakuutus.

[<https://www.op.fi/yritykset/vakuutukset/henkilovakuutukset/tyotaturmavakuutus>] (13.4.2020)

Verohallinto: Verovaje.

[https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/toiminta/verovaj/] (13.4.2020)

Tapaturmavakuutuskeskus: Valvonta ja vakuutusrekisteri.

[<https://www.tvk.fi/tapaturmavakuutuskeskus/vuosikertomus/valvonta-ja-vakuutusrekisteri/>] (13.4.2020)

Harmaa talous & talousrikollisuus: Arvioita harmaasta taloudesta ja verovajeesta.

[<https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/laajuus/arvioita-harmaasta-taloudesta-ja-verovajeesta/>] (19.4.2020)

Patentti- ja rekisterihallitus: Virre-tietopalvelun hinnasto 29.10.2019 alkaen.

[<https://www.prh.fi/fi/kaupparekisteri/tietopalvelut/virre/virre-hinnasto.html>] (19.4.2020)

Työsuojeluviranomainen: Harmaa talous ja työsuojelu.

[<https://www.tyosuojelu.fi/harmaa-talous/harmaa-talous-ja-tyosuojelu>] (26.4.2020)

Harmaa talous & talousrikollisuus: Verotus.

[<https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/verotus/>] (1.5.2020)

Tulorekisteri: Tulorekisterin tietoja käytetään laajasti erilaisissa päätöksissä.

[<https://www.vero.fi/tulorekisteri/tietoa-meist%C3%A4/tietoa-tulorekisterist%C3%A4/ajankohtaista/uutiset/tulorekisterin-tietoja-kaytetaan-laajasti-erilaisissa-paatoksissa/>] (3.5.2020)

Tulorekisteri: Työnantaja, tulorekisteri-ilmoittaminen vaikuttaa päivärahan käsittelyn sujuvuuteen.

[<https://www.vero.fi/tulorekisteri/tietoa-meist%C3%A4/tietoa-tulorekisterist%C3%A4/ajankohtaista/uutiset/tyonantaja-tulorekisteri-ilmoittaminen-vaikuttaa-paivarahan-kasittelyn-sujuvuuteen/>] (3.5.2020)

PAM: Kaupan työehtosopimus ja palkkaliite.

[https://www.pam.fi/media/tes_kauppa_2020_2022_web_valmis.pdf] (4.5.2020)

Verohallinto: Sosiaalivakuutusmaksut.

[https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/tietoa-yritysverotuksesta/yritys_tyonantajana/sosiaalivakuutusmaksut/] (2.5.2020)

TRHV: Työtekijäin ryhmähenkivakuutus.

[<https://www.tvk.fi/trhv/>] (2.5.2020)

Tulorekisteri: Tulorekisteriote.

[<https://www.vero.fi/tulorekisteri/yksityishenkil%C3%B6t/tulonsaajat/tulorekisteriote/>] (2.5.2020)

Veritas: Maksutodistus.

[<https://www.veritas.fi/tyonantajat/tyel-vakuutus/tyel-maksut/maksutodistus>] (2.5.2020)

Työsuojeluhallinto: Tilaajavastuulaki muuttui, näin tilaaja selvittää työterveyshuollon järjestämisen.

[<https://www.tyosuojelu.fi/-/tilaajavastuulaki-muuttui-nain-tilaaja-selvittaa-tyoterveyshuollon-jarjestamisen>] (2.5.2020)

Tulorekisteri: Tulorekisteri suorituksen maksajille.

[<https://www.vero.fi/tulorekisteri/yritykset-ja-organisaatiot/suorituksen-maksajat/>] (3.5.2020)

Ilmarisen palkkalaskuri

[<https://www.ilmarinen.fi/elakelaskurimme/kayta-laskureita/#palkkalaskuri>] (3.5.2020)

Yleistä tulorekisteristä: usein kysyttyä. Ketkä ovat tulorekisterin käyttäjiä?

[<https://www.vero.fi/tulorekisteri/tietoa-meist%C3%A4/usein-kysytty%C3%A4-tulorekisterist%C3%A4/yleista-tulorekisterista/>] (3.5.2020)

Verohallinto: Näin ilmoitat arvonlisäveron.

[<https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/tietoa-yritysverotuksesta/arvonlisaverotus/milloin-ilmoitan-ja-maksan/>] (3.5.2020)

Harmaa talous & talousrikollisuus: Etuudet.

[<https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/etuudet/>] (3.5.2020)

ETK: Lakisääteiset sosiaalivakuutusmaksut Suomessa 2020.

[<https://www.etk.fi/wp-content/uploads/lakisaateiset-sosiaalivakuutusmaksut-suomessa-2020-suomi.pdf>] (3.5.2020)

Valtiovarainministeriö: Positiivisen luottotietorekisterin ylläpitäjäksi esitetään Verohallinnon Tulorekisteriyksikköä.

[https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410853/positiivisen-luottotietorekisterin-yllapitajaksi-esitetaan-verohallinnon-tulorekisteriyksikkoa] (31.5.2020)

Oikeusministeriö: Yhteenveto. Positiivinen luottotietorekisteri – lainvalmistelualatyöryhmän keskustelutilausuus sidosryhmien kanssa.

[https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/994a77ab-9456-4e32-a14b-488a261c415b/01c3a182-9ca0-4728-aa13-4e0d353ba5a1/YHTEENVETO_20200522062451.PDF] (31.5.2020)

Tulorekisteriyksikkö: Tulorekisterin huoltokatkot.

[<https://www.vero.fi/tulorekisteri/ohjelmistokehitt%C3%A4j%C3%A4t/jarjestelma/jarjestelmatiedotteet/huoltokatkosten-aikataulu/>] (31.5.2020)

Opinnäytetyöt

Ravaska, Antti: Kansallisen tulorekisterin vaikutukset pienyritysten palkanlaskentaan – Tulorekisterioppaan valmistus, Oulun ammattikorkeakoulu, 2018.

[<http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2018121721955>]

Waheed, Namra: Tulorekisterin vaikutus tilitoimistojen toimintaan, Haaga-Helia ammattikorkeakoulu, 2018.

[<http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2018100315602>]

Haarala, Roni: Kansallisen tulorekisterin vaikutukset tilitoimistotyöhön, Lahden ammattikorkeakoulu, 2018.

[<https://core.ac.uk/download/pdf/161424396.pdf>]

Keskinen, Karoliina: Tulorekisteriuudistus työeläkeyhtiön asiakkuuksissa ja kilpailussa, Tampereen Yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, 2018.

[<https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/104933/1546864871.pdf?sequence=1&isAllowed=y>]

Lehtonen, Tarja: Tulorekisteri – Muutokset tilitoimiston palkkahallinnossa, Vaasan ammattikorkeakoulu, 2019.

[https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/166701/Lehtonen_Tarja.pdf?sequence=2]

LYHENTEET

EU	Euroopan unioni
ETK	Eläketurvakeskus
HE	Hallituksen esitys
Julkisuuslaki	Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999)
Katre	Kansallisen tulorekisterin perustamishanke
Kela	Kansaneläkelaitos
KK	Kirjallinen kysymys
OP	Osuuspankki
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PRH	Patentti- ja rekisterihallitus
SM	Sisäministeriö
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
TaVL	Talousvaliokunnan lausunto
TREKK	Pohjoismainen sopimus veronkannosta ja siirrosta (SopS 97/1997)
Tulorekisterilaki	Laki tulotietojärjestelmästä (53/2018)
VaVM	Valtiovarainvaliokunnan mietintö
VH	Verohallinto
vp	Valtiopäivät
YTJ	Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuskohde ja tutkimuksen tavoitteet

Tutkimuksen kohteena on kansallisen tulotietojärjestelmän rooli harmaan talouden torjunnassa nykyainsäädännön puitteissa, sekä potentiaalisen tulevaisuudessa säädettävän lainsäädännön näkökulmasta. Tulotietojärjestelmää koskevia oikeustieteellisiä tutkimuksia ei ole tehty lainkaan, tai ainakaan ne eivät järjestelmän tuoreudesta johtuen ole vielä valmistuneet tämän tutkimuksen tekohetkellä. Tästä johtuen tulotietojärjestelmän vaikutuksia harmaan talouden torjuntaan ei ole myöskään tutkittu. Järjestelmän hyödyntämismahdollisuuksia torjuntatoiminnassa on arvioitu tulotietojärjestelmästä annetun lain esitöissä lähinnä pintapuolisesti, tarkemman vaikutustenarvioinnin jäädessä tyhjäksi. Myös rekisterin taloudellisia vaikutuksia on ainoastaan arvioitu lain esitöissä, joka johtuu harmaan talouden ilmiön luonteesta, sillä täsmällisiä arvioita Suomessa esiintyvän harmaan talouden koosta on käytännössä mahdotonta tehdä.¹ Tulotietojärjestelmää on aikaisemmin tutkittu tai sivuttu erinäisissä opinnäytetöissä, liittyen pääsääntöisesti tulorekisterin toiminnalliseen puoleen ja sen taloushallinnolle tuomiin muutoksiin.² Kuten sanottua, varsinainen oikeustieteellinen tutkimus aiheeseen liittyen on toistaiseksi vähäistä. Edellä mainitusta johtuen tutkimuksen tarkastelukulma on tuore, joka aiheuttaa omat haasteensa myös tutkimuksessa hyödynnettävän aineiston keräämiseksi. Tulotietojärjestelmää koskevan oikeuskäytännön puuttuessa toissijaisten oikeuslähteiden, esimerkiksi lain esitöiden merkitys on korostunut. Laintulkinnassa tukeudutaan erityisesti myös Verohallinnon antamiin ohjeisiin ja muuhun viranomaisen omaan dokumentaatioon.

Harmaata taloutta koskevaa tutkimusta on sijaan tehty enenevässä määrin. Esimerkiksi *Markku Hirvonen* ja *Kalle Määttä* ovat kirjoittaneet kattavat perusteoksen harmaasta taloudesta ja talousrikollisuudesta, sisältäen harmaan talouden keskeisten käsitteiden määrittelyn, katsauksen harmaata taloutta torjuviin viranomaisiin ja harmaan talouden torjuntakeinoihin.³ Tuoretta näkökulmaa harmaan talouden torjunnan

¹ HE 134/2017 vp, kohta 4 Esityksen vaikutukset, sekä erityisesti kohta 4.1.1 Taloudelliset vaikutukset, sekä Harmaa talous & talousrikollisuus: Arvioita harmaasta taloudesta.

² Ks. esim. Lehtonen 2019, Keskinen 2018, Ravaska 2018, Waheed 2018 ja Haarala 2018.

³ Hirvonen – Määttä 2018.

asettamiin haasteisiin käsitellään myös Määtän artikkelissa *Jakamistalous harmaan talouden torjunnan haasteena*. Artikkelista ilmenee, että harmaan talouden torjuntatoimenpiteeksi ei riitä ainoastaan varsinaiset lainsäädäntötoimenpiteet, vaan torjunnassa on tämän lisäksi huomioitava myös esimerkiksi riittävä resursointi, jotta lainsäädännöllä tavoiteltavat hyödyt ovat tosiasiallisesti saavutettavissa.⁴ *Markku Hirvonen, Pekka Lith & Risto Walden* puolestaan ovat asettaneet suomalaisen harmaan talouden ilmiön kansainväliseen kontekstiin. Tutkimuksessa on hyödynnetty kyselyä yrittäjäjärjestön jäsenistölle, esimerkiksi matkailu- ja ravintola-alan ja logistiikan toimijoille, sekä esimerkiksi Verohallinnon tarjoamia tilastoja ja verotarkastuskertomuksia, sekä Suomen Pankin maksutasetilastoa. Näiden aineistojen analysoinnin avulla tutkimuksessa on voitu esittää arvioita harmaan talouden määrästä toimialakohtaisesti, sekä esimerkiksi Venäjän vientiin ja EU:n sisäkauppaan liittyen. Tutkimustuloksissa painottuu jo edellä mainittu harmaan talouden määrien mittaaminen ja esittäminen nimenomaisesti *arvioimalla* tai *vähimmäismäärinä*.⁵ Harmaan talouden ilmenemistä julkisissa hankinnoissa on niin ikään tutkittu Määtän toimesta, artikkelissa *Julkiset hankinnat ja harmaa talous*, jossa todetaan harmaan talouden torjunnalla olevan merkittävä rooli myös julkisissa hankinnoissa, esimerkiksi itse hankintojen laajuuden, että ilmiön aiheuttamien kilpailuneutraliteettihäiriöiden karsimiseksi.⁶ Tämän tutkimuksen aihepiiriä lähinnä ja osittaisena inspiraationa on Määtän vuonna 2015 julkaisema tutkimus verovelkarekisteristä harmaan talouden torjunnassa, jossa myös oikeuslähteiden osalta on ollut sama lähtötilanne – varsinaista oikeuskäytäntöä aiheesta ei ole ainakaan tutkimuksen tekohetkellä ollut saatavilla.⁷

Tulorekisteri on yhteiskunnallisesti merkittävä ansiotulojen ilmoittamismenettelyn uudistus, joka poistaa ilmoittamiseen liittyviä päällekkäisiä toimintoja ja yhtenäistää tietojen ilmoittamisen, sekä vastaanottamisen ja paikkansapitävyyden tarkistamisen käytäntöjä.⁸ Tutkimukseni sijoittuu harmaan talouden osalta finanssioikeuden, erityisesti vero-oikeuden ja tulotietojärjestelmään liittyvän sääntelyn osalta myös oikeusinformatiikan oikeudenaloihin. Koska tulotietojärjestelmää hyödyntävät rekisterin ylläpitäjän eli Verohallinnon lisäksi myös useat jäljempänä läpikäytävät tiedon käyttäjät,

⁴ Määttä 2019, s. 173–175.

⁵ Hirvonen – Lith – Walden 2010.

⁶ Määttä 2017, s. 21.

⁷ Määttä 2015a, s. 1–3.

⁸ HE 134/2017 vp, kohta 1.2 Uudistuksen pääpiirteet.

tulotietojärjestelmällä on liityntöjä myös useisiin muihin oikeudenaloihin, esimerkiksi hallinto-oikeuteen, sosiaalioikeuteen ja ulosotto-oikeuteen⁹.

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millä tavoin 1.1.2019 käyttöönotettua kansallista tulotietojärjestelmää on mahdollista hyödyntää tällä hetkellä harmaan talouden torjunnassa voimassa oleva oikeuden puitteissa, ja mitä problematiikkaa rekisteriin ilmoitettavien tietojen hyödyntämiseen liittyy. Lisäksi pyrin saamaan selville ne lainsäädännön muutostarpeet, jotka tulotietojärjestelmän tietojen luovuttamista koskevaan sääntelyyn tulisi tehdä, jotta rekisteriä voitaisiin hyödyntää harmaan talouden torjunnassa nykyistä paremmin. Tutkimuksen tarkastelukulma kallistuu enimmiltä osin tietojen jakelua ja hyödyntämistä koskevaan tietojenvaihtosääntelyyn varsinaisen tietojen ilmoittamismenettelyn sijaan. Tietyissä tilanteissa nämä prosessit kuitenkin liittyvät niin vahvasti toisiinsa, että olisi epätarkoituksenmukaista irrottaa tietojen ilmoittaminen ja jakelu täysin toisistaan. Edellä mainitusta johtuen tutkimuksessa käsitellään myös tietojen ilmoittamiseen liittyviä menettelyjä.

Osittainen inspiraatio kysymyksenasetteluun syntyi harmaasta taloudesta tehdystä kyselytutkimuksesta suomalaisille viranomaisille, jossa 87 % vastaajista piti tärkeänä sitä, että viranomaisten tiedonsaantioikeudet olisivat laajemmat, ja tietojen saanti täten läpinäkyvämpää, kuin tällä hetkellä.¹⁰ Tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) esitöissä HE 134/2017 vp on todettu, että rekisterin käyttöönoton johdosta viranomaisille ei luoda mitään uusia tiedonsaantioikeuksia, joten tulotietojärjestelmää koskeva lainsäädäntö ei nykyisessä muodossaan ainakaan välittömästi vaikuta näiden tietojensaantioikeuksien sisältöön, tai mahdollisuuteen hyödyntää niitä mainitussa tutkimuksessa tarkoitettulla tavalla läpinäkyvyyden parantamiseksi.¹¹ Kansallinen tulorekisteri on myös osa Harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimenpideohjelmaa vuosille 2016–2020, jossa hankkeen vaikutuksiksi on arvioitu esimerkiksi verovalvonnan reaaliaikaistuminen, verotustietojen hankkimisen reaaliaikaistuminen, ja oikeaman verotuksen lopputuloksen saavuttaminen. Edellä mainitun toimenpideohjelman yhtenä tavoitteena on ollut myös velvoitteiden hoitoa ja harmaan talouden toimijoita

⁹ Valtioneuvoston asetuksen ulosottomenettelystä (1322/2007) 4 ja 6 §:n mukaan ulosottoviranomaisen hyödyntää tulotietojärjestelmän tietoja toiminnassaan 1.1.2021 alkaen, esimerkiksi silloin, kun ulosottorekisterin tiedot ovat puutteellisia.

¹⁰ Harmaan talouden selvitysyksikön selvitys 4/2019, tiivistelmä ja s. 10–11.

¹¹ HE 134/2017 vp, kohta 3.3.3 Tiedon käyttäjät. Hallituksen esityksen lähtökohtana on ollut se, että sillä ei perusteta mitään uusia tiedonsaantioikeuksia.

koskevien tietojen yleisjulkisuuden, maksuttomuuden ja saatavuuden selvittäminen.¹² Aiheesta tehty selvitys on valmistunut vuonna 2018, ja siinä on keskitytty selvittämään yleisjulkisen tiedon määrän lisäämistä jo olemassa olevan yritys- ja yhteisötietojärjestelmän avulla, välittämällä järjestelmästä ne tiedot, joita tarvitaan tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) 5 ja 5 a §:n mukaisen selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi. Kansallisen tulorekisterin perustamishanke oli selvityksen tekohetkellä käynnissä, mutta tulotietojärjestelmää ei oltu vielä otettu käyttöön. Vaikka Harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimenpideohjelmassa on mainittu velvoitteidenhoitoon liittyvän yleisjulkisuuden, maksuttomuuden ja saatavuuden lisäämisen osalta vaihtoehtoisten keinojen ja menetelmien kartoittaminen toimenpiteiden toteuttamiseksi, varsinaista perustelua tietoa siitä, miksi selvityksissä on päädytty alustana juuri yritys- ja yhteisötietojärjestelmään ei ole saatavilla, eikä selvityksistä käy ilmi, onko tulotietojärjestelmää varsinaisesti edes harkittu uudistuksen toteuttamislustaksi.¹³ Tästä syystä selvitan, miten mainittu yleisjulkisuus olisi mahdollista toteuttaa osana harmaan talouden torjuntaa yritys- ja yhteisötietojärjestelmän sijaan tulorekisterin avulla *de lege ferenda*.¹⁴

Harmaata taloutta on käytännössä torjuttu vuodesta 1982, vaikka käsitettä ei tuolloin vielä varsinaisesti tunnettu.¹⁵ Harmaan talous on ilmiönä fiskaalisesti merkittävä, vaikka sen määrää on vaikea arvioida kansallisella tai kansainvälisellä tasolla.¹⁶ Eläketurvakeskuksen mukaan vuonna 2019 jätettiin ilmoittamatta hieman vajaa 100 miljoonaa euroa sellaisia palkkoja, josta olisi tullut suorittaa työeläkevakuutusmaksua.¹⁷ Työttömyysvakuutusrahaston (nyk. *Työllisyysrahasto*) vuonna 2018 julkaiseman vuosikertomuksen mukaan sen omien valvontatoimenpiteiden johdosta määrättiin työttömyysvakuutusmaksuun liittyviä lisämaksuja 2,3 miljoonaa euroa.¹⁸ Tapaturmavakuutuskeskuksen vastaavassa valvonnassa vuonna 2018 laskutettiin työtapaturma- ja ammattitautivakuutukseen liittyviä suorituksia noin 1,9 miljoonaa euroa.¹⁹ Verohallinnon

¹² Ks. toimenpideohjelman sisältämistä hankkeista erityisesti Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma vuosille 2016–2020, s. 3–6.

¹³ Harmaan talouden selvitysyksikkö 39/2018, s. 17–21.

¹⁴ Harmaan talouden selvitysyksikkö 40/2018, erityisesti s. 1–2.

¹⁵ Määttä – Hirvonen 2018, s. 14.

¹⁶ Harmaa talous & talousrikollisuus: Arvioita harmaasta taloudesta ja verovajeesta.

¹⁷ Harmaa talous & talousrikollisuus: Työnantajat ja tilaajavastuu. Työeläkevakuuttamisen oikeellisuus on säilynyt hyvällä tasolla.

¹⁸ Työttömyysvakuutusrahasto: Vuosikertomus 2018.

¹⁹ Tapaturmavakuutuskeskus: Valvonta ja vakuutusrekisteri.

Harmaan talouden selvitysyksikön mukaan Verohallinnon keräämän työnantajan sairausvakuutusmaksuun liittyvän verovelan määrä oli huhtikuussa 2020 puolestaan noin 34 miljoonaa euroa.²⁰

Kuten todettua, tulotietojärjestelmä rekisterinä ja ilmiönä on harmaasta taloudesta poiketen uusi, ansiotulojen ilmoittamismenettelyn muuttanut järjestelmä, joka on tämän tutkimuksen tekohetkellä toiminnassa toista vuottansa. Tulotietojärjestelmän käyttöönottoa ohjaa Valtiovarainministeriö, jonka alaisuuteen Verohallintoon on asetettu kansallisen tulorekisterin perustamishanke (KATRE-hanke). Hankkeen kustannukset, eli tulotietojärjestelmän perustamiseen vaadittavat varat ovat vuoteen 2020 mennessä olleet noin 48,5 miljoonaa euroa, jonka lisäksi rekisterin vuotuiset toimintamenot ovat vuodesta 2019 lähtien lähes 8 miljoonaa euroa vuodessa. Ensimmäisen viiden varsinaisen toimintavuoden aikana vuoteen 2025 mennessä tulotietojärjestelmään on siis investoitu lähes 100 miljoonaa euroa. Hankkeen lisäksi on perustettu uusi tulorekisteriviranomainen²¹, eli Tulorekisteriyksikkö, joka vastaa tulotietojärjestelmän toimivuudesta. Tulorekisteriyksikkö on yksi Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 4 § 2 momentin perusteella yksi Verohallinnon yksiköistä.²²

Tulorekisterin tietoja käyttävät vuodesta 2019 lähtien Verohallinnon lisäksi myös Kansaneläkelaitos, työeläkelaitokset, Eläketurvakeskus, sekä Työllisyysrahasto. Vuonna 2020 tulorekisterin tiedon käyttäjiksi liittyi noin 500 uutta toimijaa, sisältäen vahinkovakuutusyhtiöt, Valtiokonttorin, Liikennevakuutuskeskuksen, Potilasvakuutuskeskuksen, Tapaturmavakuutuskeskuksen, Tilastokeskuksen, Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan, työsuojeluviranomaiset, työllisyysrahaston²³, Ahvenanmaan maakunnan ja viranomaiset, kunnat ja kuntayhtymät. Vuonna 2021 tulorekisterin tiedon käyttäjien joukko täydentyi ulosottoviranomaisella.²⁴

²⁰ Harmaa talous & talousrikollisuus: Verotus.

²¹ Tulorekisteri: Tulorekisterin sanastot ja termit.

²² HE 134/2017 vp, kohta 4.5 Vaikutukset julkiseen talouteen ja kohta 5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.

²³ Työllisyysrahasto on ollut tulorekisterin tiedon käyttäjänä jo 1.1.2019 lähtien, vuonna 2020 työllisyysrahasto hyödyntää tulorekisteriä myös aikuiskoulutusetuuksien osalta.

²⁴ Tulorekisteri: Tietoa tulorekisteristä.

Vuoden 2021 alusta lähtien tiedon käyttäjien määrän täydentymisen ohella tulotietojärjestelmään ilmoitettavien tietojen tietosisältö laajenee, kun järjestelmään ilmoitetaan myös eläkkeet ja muut etuudet.²⁵ Ennen tulotietojärjestelmän käyttöönottoa ansiotuloihin liittyvä ilmoitusmenettely on perustunut suuren tietomassan toimittamiseen viranomaisille, pääsääntöisesti kerran vuodessa annettavilla vuosi-ilmoituksilla.²⁶ Eri viranomaisilla on myös ollut ja on edelleen tarve erilaisille tiedoille, erilaisessa muodossa, erilaiseen tekniseen toteutukseen ja erilaisiin aikatauluihin perustuen.²⁷ Tämä on aikaisemmin aiheuttanut sen, että dataa on toimitettu usealle eri viranomaiselle mahdollisesti jopa manuaalisesti viranomaisten omaan tiedonsaantitarpeeseen ja aikatauluun perustuen. Jokaisella nykyisestä tulotietojärjestelmästä tietoja saavalla taholla on aikaisemmasta toimintamallista poiketen käytössään sama tietosisältö²⁸, tietojen ilmoittamisen käytännöt yhtenäistyvät, ja hallinnollinen byrokratia vähenee tietojen ilmoittamisen, vastaanottamisen ja sisällön oikeellisuuden osalta.²⁹ Tiedot ovat noudettavissa tulotietojärjestelmästä vuorokauden ympäri, kellonajasta riippumatta.³⁰ Tulotietojärjestelmän käyttöönoton johdosta ei kuitenkaan ole luotu mitään uusia tiedonsaantioikeuksia. Viranomaisten tietojensaantioikeutta koskevaan lainsäädäntöön ei ole tehty muutoksia, vaan tiedonsaantioikeudet ovat säilyneet ennallaan. Muutokset kohdistuvat tiedonsaantioikeuksien sijaan ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuuden täyttämismenettelyyn.³¹

²⁵ Ks. HE 62/2019, jonka perusteella eläke- ja etuustuloja koskevia voimaantulosäännöksiä on muutettu niin, että eläke- ja etuustiedot ilmoitetaan tulorekisteriin vuodesta 2021 alkaen. Alun perin tulotietojärjestelmän tietosisällön piti laajentua koskemaan näitä suorituksia jo vuodesta 2020 alkaen. Aikataulu-
muutoksella mahdollistetaan esimerkiksi tulotietojärjestelmän käytettävyyteen liittyvien epäkohtien poistaminen.

²⁶ Tulorekisteri: Mitä aikaisempia käytäntöjä tulorekisteriin ilmoittaminen korvaa?

²⁷ HE 134/2017 vp, kohta 1.1. Uudistuksen taustaa.

²⁸ Tiedon käyttäjä saa tulotietojärjestelmästä ne tiedot, jotka se on muun lain kuin tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) nojalla oikeutettu saamaan suorituksen maksajalta tai toiselta tulorekisterin tiedon käyttäjältä. Tiedonsaantioikeus voi rajoittaa oikeutta saada kaikkea tulotietojärjestelmän sisältämää dataa, koska tulorekisterilain 13 §:n 1–25 kohdissa mainitaan tiedon käyttäjän oikeushenkilöllisyyden lisäksi tietojen käytön oikeusperuste. Esimerkiksi *Tilastokeskuksella* on oikeus saada tietoja tulotietojärjestelmästä tilastojen laatimista varten, jolloin Tilastokeskuksen tietojensaantioikeus voi olla suppeampi kuin toisen tiedon käyttäjän, rajoittuen vain niihin tietoihin, joita Tilastokeskus tarvitsee tilastojen laatimiseksi. Tietosisällön samankaltaisuudella tarkoitan tässä yhteydessä sitä, että tieto X jaellutuna tiedon käyttäjille A ja B on sisällöltään aina vakio, koska tieto jaellaan molemmille rekisteristä Y, ja myös siihen kohdistuvat korjaukset välittyvät sellaisenaan tiedon käyttäjille A ja B.

²⁹ HE 134/2017 vp, kohta 1.2 Uudistuksen pääpiirteet.

³⁰ Ks. Tulorekisteri-yksikkö: Tulorekisterin huoltokatkot. Rajoituksia tai poikkeuksia järjestelmän käyttöön aiheuttavat kehitystyöstä johtuvat huoltokatkot.

³¹ HE 134/2017 vp, kohta 3.3.3 Tiedon käyttäjät.

1.2 Tutkimusmenetelmät, aineisto ja aiheen rajaaminen

Tutkimusmenetelmiksi olen valinnut perinteisen lainopin, eli oikeusdogmatiikan. Oikeusdogmaattisen oikeustieteellisen perustutkimuksen tarkoituksena on tulkita ja systematisoida voimassa olevaa oikeutta, tässä tapauksessa tulorekisteriä ja harmaata taloutta koskevia säädöksiä.³² Tässä tutkimuksessa lainopillisen menetelmän on tarkoitus selkeyttää tulorekisteriä ja harmaan talouden torjuntaa koskevaa lainsäädännön kokonaisuutta, jonka avulla tulorekisterin rooli harmaan talouden torjunnassa on ymmärrettävissä käytännönläheisellä tavalla osana kansallista oikeusjärjestystä. Metodivalinta on perusteltua tutkimuskohteeseen liittyvien aikaisempien tutkimusten vähäisyydestä johtuen. Tässä vaiheessa lainopilliselle perustutkimukselle on selkeä tarve, jonka jälkeen aiheesta on tarkoituksenmukaisempaa syventää muiden menetelmien avulla. Lainopillisesta menetelmästä on johdettavissa oikeuspoliittisia *de lege ferenda* -kannanottoja, jotka tarkoittavat ehdotuksia mahdolliseksi uudeksi lainsäädännöksi erityisesti tulorekisterin tietojen käyttämiseksi harmaan talouden torjunnassa. Oikeuspoliittisten kannanottojen avulla vastaan erityisesti tutkimuskysymykseeni siitä, kuinka tulorekisteriä voitaisiin hyödyntää tehokkaammin harmaan talouden torjunnassa. Kannanottoon päädytään analysoimalla lainsäädännön nykytilaa ja paikantamalla siitä niin kutsuttuja heikkoja kohtia harmaan talouden torjunnan osalta.³³ Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmassa on käynnissä useita, toisistaan erillisiä hankkeita, joiden toteuttamisella on ristikkäisiä hyödyntämismahdollisuuksia toisiinsa nähden, mutta joita ei ainakaan julkisena saatavilla olevan materiaalin perusteella välttämättä hyödynnetä tällä tavalla. Torjuntaohjelmassa tavoitellaan esimerkiksi velvoitteiden hoitamista koskevan yleisöjulkisuuden lisäämistä, harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan aiheuttaman sääntelytaakan ja sen muutostarpeiden selvittämistä, pimeän työn torjuntaa, rahoitusmarkkinoiden väärinkäytön torjunnan tehostamista, viranomaisten toimivaltuuksien ja tietojenvaihtosäännösten kehittämistä ja rahanpesun torjunnan tehostamista. Tästä tavoitteiden osittaisesta päällekkäisyydestä johtuen pyrin selvittämään mahdollisuuksia keskittää tiettyjä toimintoja

³² Hirvonen 2011, s. 21-26.

³³ Kolehmainen 2015, s. 3.

yhteen viranomaisen ylläpitämään rekisteriin, tässä tapauksessa tulorekisteriin. Yleisjulkisuuden toteuttamisen osalta tällaista yhden keskitetyn rekisterin toimintamallia käsitellään tutkimuksen osiossa 4.6.³⁴

Tutkimuksen primäärilähteenä hyödynnän metodivalinnasta johtuen voimassa olevaa lainsäädäntöä. Voimassaolevan oikeuden lisäksi perehdyn sallittuihin oikeuslähteisiin, eli oikeuskirjallisuuteen, oikeustieteellisiin artikkeleihin ja Verohallinnon antamiin yksityiskohtaisiin ohjeisiin ja päätöksiin. Tulotietojärjestelmään liittyvää oikeuskäytäntöä eli prejudikaatteja ei tällä hetkellä ole olemassa, jonka takia heikosti velvoittavista oikeuslähteistä korostuu lainsäätäjän tarkoituksen etsiminen hallitusten esitysten avulla. Myös oikeuspoliittisen metodin hyödyntämisen perustana on pääsääntöisesti lain esitöistä johdetut rekisterin kehittämismahdollisuudet, joita ei kuitenkaan lain esitöissä ole kovinkaan syvällisesti käsitelty, vaan niiden määrittelemineen on jätetty avoimeksi tai selvitettäväksi myöhemmässä vaiheessa. Näin ollen käytännössä kaikki osiossa 4 esitetyt *de lege ferenda* -kannanotot ovat johdettavissa lainsäätäjän alkuperäisestä tarkoituksesta.

Tutkimuksen tarkoituksena ei ole selvittää tulorekisterin tietoteknisiä edellytyksiä mahdollisille muutoksille. Tulotietojärjestelmän tekninen toteutus pohjautuu kuitenkin lainsäädännön asettamiin kehyksiin, jolloin tietyissä tilanteissa on tarkoituksenmukaista argumentoida mahdollista lainsäädäntömuutosta myös toiminnallisten ominaisuuksien avulla. Tulotietojärjestelmän tietosisältö koostuu sekä yritysten että kotitalouksien ilmoittamista tiedoista. Harmaa talous ja organisaatio on määritelty Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 2 §:ssä. Harmaa talous on organisaation toimintaa, jonka määritelmää kotitalous ei täytä, mikäli kyseessä ei ole yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä annetun lain (244/2001) 3 §:n 1 kohdan mukainen elinkeinotoimintaa harjoittava luonnollinen henkilö. Tästä syystä varsinaisen tarkastelun ulkopuolelle jäävät pääsääntöisesti myös kotitalouksien, eli yksityishenkilöiden tai kuolinpesien ilmoittamisvelvollisuuteen liittyvät seikat.³⁵ Laajan tulkinnan mukaan harmaa talous voi kuitenkin käsittää myös yksityishenkilön tekemät toimenpiteet esimerkiksi verojen välttämiseksi. Tämän laajan tulkinnan johdosta en ole kuitenkaan

³⁴ Harmaan talouden & talousrikollisuuden toimenpideohjelma vuosille 2016–2020.

³⁵ Määttä – Hirvonen 2018, s. 245–246.

täysin poissulkenut tutkimuksessa tiettyjä yksityishenkilön toimintaan liittyviä näkökulmia.³⁶

2 TULOTIETOJÄRJESTELMÄ

Kansallinen tulotietojärjestelmä otettiin käyttöön vuoden 2019 alusta lukien. Tulotietojärjestelmä muodostuu tulotietojärjestelmästä annetun lain (jäljempänä *tulorekisterilaki*) 1 luvun 1 §:n mukaisesti kahdesta rekisteristä, varsinaisesta tulotiedot sisältävästä *tulorekisteristä*, ja sen lisäksi toisesta, tietojen oikeellisuutta palvelevan yksilöinti- ja yhteystietoja sisältävän rekisteristä.³⁷ Jäljempänä tutkimuksessa tulotietojärjestelmästä käytetään termiä tulorekisteri, ja sillä viitataan rekisterin tulotiedot sisältävään osaan, ellei toisin mainita. Tulorekisterin tietosisältö koostuu tulorekisterilain 1 §:ssä säädetyistä tiedonanto- tai ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvista tiedoista, ja näiden tietojen jakelusta tiedonsaantioikeuden nojalla tiedon käyttäjille.³⁸ Yksilöinti- ja yhteystietoja sisältävään rekisteriin talletetaan tulorekisterilain 3 luvun 8 §:n perusteella esimerkiksi suorituksen maksajan ja tulonsaajan yksilöivä henkilö- tai Y-tunnus.³⁹

Tulorekisteri on sähköinen tietokanta, johon ilmoitetaan kaikki palkka- ja muut ansio- tulotiedot.⁴⁰ Ilmoittaminen hoidetaan pääsääntöisesti sähköisiä välineitä käyttäen, paperi-ilmoittamisen ollessa poikkeus, joka edellyttää perusteltua syytä.⁴¹ Tulotietojärjestelmän toimintaideologia perustuu siihen, että erilaisten ansiotulojen maksajat ilmoittavat maksetut suoritukset tulotietojärjestelmään, josta samat tiedot jaetaan niitä hyödyntäville viranomaisille, esimerkiksi erilaisten päätösten perustaksi. Ennen tulorekisteriä tiedonsiirtoprosessi koostui esimerkiksi yksittäisistä manuaaliprosesseista keskitetyn ja yhtenäisen tietojen keräämis- ja jakelualustan puuttuessa. Viranomaisten välinen tietojenvaihto oli tehotonta, ja tietojenvaihdon toteutuessa vaihdettava tieto saattoi olla käyttötarkoitukseensa nähden vanhaa.⁴²

³⁶ Ansamäki 2017 s. 158. Kirjoittaja toteaa, että harmaa talous voidaan käsittää laajempänä ilmiönä, jolloin se koskisi myös luonnollisen henkilön tekemiä toimenpiteitä veron välttämiseksi.

³⁷ Puhekielessä tulorekisterillä tarkoitetaan kuitenkin yleensä tulotietojärjestelmää yhtenä kokonaisuutena.

³⁸ Ks. myös Verohallinnon Tulorekisteriyksikön päätös VH/5828/00.01.00/2019, jolla täsmennetään rekisteriin tallennettavien tietojen tietosisältöä.

³⁹ HE 134/2017 vp, yksityiskohtaiset perustelut 8 §.

⁴⁰ HE 134/2017 vp, kohta 3.3.1 Tulotietojärjestelmä.

⁴¹ Tulorekisteri, 2019: Tietoa tulorekisteristä.

⁴² HE 134/2017 vp, kohta 2.3 Nykytilan arviointi.

Tulorekisteriin talletettavat tiedot ovat viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*) 1 §:n 1 kohdan pääsäännöstä poiketen salassa pidettäviä tietoja, ja tietojen salassapidosta on säädetty tulorekisterilain 1 luvun 2 §:ssä. Vaikka pykälässä todetaan, että tulotietojärjestelmään sovelletaan muutoin julkisuuslain säännöksiä, on tietojen julkisuutta edelleen rajoitettu niin, että tietoja luovutetaan ainoastaan tulorekisterilain tarkoituksiin, jotka on lueteltu tulorekisterilain 5 luvussa. Julkisuuslain soveltamisen osalta tietoja voidaan luovuttaa julkisuuslain 11 §:n nojalla silloin, kun asianosaisella on julkisuuslain mukainen tiedonsaantioikeus, tai 12 §:n mukaan silloin, kun kyseessä on henkilöä itseään koskeva asiakirja. Lisäksi tietoja voidaan luovuttaa julkisuuslain 26 §:n 3 momentin nojalla, jos kyseessä on esimerkiksi silloin, kun kyseessä on viranomaisen lukuun suoritettava tehtävä, ja tietojen luovuttaminen on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Edelleen tietojen luovuttaminen on mahdollista julkisuuslain 29 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla viranomaiselle, jos tietoa tarvitaan esimerkiksi viranomaisen päätöksestä tehdyssä muutoksenhaussa. Julkisuuslain säännösten soveltaminen tulotietojärjestelmän osalta on siis erittäin suppeaa, koska tietoja ei luovuteta suoraan tulotietojärjestelmästä esimerkiksi tieteellisen tutkimuksen tekemistä varten, vaan julkisuuslaista sovelletaan ainoastaan tulorekisterilaissa mainittuja, edellä käsiteltyjä kohtia.⁴³

Luonnollisen henkilön tulotietojen lisäksi tulotietojärjestelmään ilmoitetaan tulorekisterilain 3 luvun 6 §:n 5 momentin perusteella myös yrittäjälle tai yritykselle maksetut suoritukset, jos se ei kuulu Verohallinnon ylläpitämään ennakkoperintärekisteriin. Ilmoitusvelvollisuus koskee palkanmaksajayritysten lisäksi myös kotitaloustyönantajia, vaikka ne eivät olisi rekisteröityneet säännölliseksi työnantajaksi.⁴⁴ Säännöllisellä työnantajalla tarkoitetaan kahdelle tai useammalle henkilölle vakituisesti palkkaa maksavaa työnantajaa, tai vaihtoehtoisesti vähintään kuudelle tilapäisessä työsuhhteessa olevalle henkilölle.⁴⁵ Tulorekisterin tietosisällön ulkopuolelle jäävät ainakin toistaiseksi suurin osa erilaisista pääomatuloista, esimerkiksi osinko-, korko- ja vuokratulot. Tietosisällön rajaamista tällä tavalla on perusteltu sillä, että kyseisissä maksutapahtumissa ei ole sellaista suorituksen maksajaa, jolle olisi tarkoituksenmukaista

⁴³ HE 134/2017 vp, yksityiskohtaiset perustelut 2 §.

⁴⁴ HE 134/2017 vp, kohta 4.4 Vaikutukset ilmoittajina oleville kotitalouksille.

⁴⁵ Tulorekisteri: Tulorekisterin sanastot ja termit.

asettaa ilmoitusvelvollisuus.⁴⁶ Edellä mainittujen tulojen lisäksi tulorekisteriin ei myöskään ilmoiteta niin kutsuttuja yrittäjätuloja. Yrittäjätulolla tarkoitetaan yrittäjän saamaa sellaista tuloa, jota ei lainsäädännössä katsota palkaksi. Tällaista tuloa on esimerkiksi toiminimiyrittäjän tekemät yksityisnostot, sillä toiminimiyrittäjä ei voi nostaa toiminimestään sanamuodon mukaista palkkaa, vaan nostotapahtumat ovat yksityisnostoja.⁴⁷

Tulorekisteriin ilmoitettavien tietojen sisältö laajenee vuonna 2021, kun tulorekisterin kolmannen vaiheen käyttöönoton jälkeen ilmoitusvelvollisuus koskee myös maksettuihin eläkkeisiin ja etuuksiin liittyviä tietoja.⁴⁸ Tulorekisterin myötä esimerkiksi Verohallinnolle kerran vuodessa annetut, palkkatietoihin liittyvät vuosi-ilmoitukset ovat poistuneet, koska tiedot ilmoitetaan ainoastaan tulorekisteriin.⁴⁹ Ilmoittaminen on tulorekisterin käyttöönoton takia muuttunut reaaliaikaisemmaksi, koska tiedot on erään poikkeuksin ilmoitettava rekisteriin pääsääntöisesti viiden päivän kuluessa siitä, kun suoritus on maksettu tulonsaajalle. Määräajasta on säädetty tiettyjä poikkeuksia koskien esimerkiksi kotitaloustyönantajia, kilpailupalkintoja ja tilanteita, joissa tulonsaajalla on esimerkiksi käytössään pelkkä luontoisetu.⁵⁰

Käytännössä suorituksen maksajat ilmoittavat tulorekisteriin tulotietojärjestelmästä annetun lain mukaisia tulotietoja, ja näitä tietoja jaellaan tulorekisteristä samassa laissa määritellyille tahoille, eli tulorekisterin tiedon käyttäjille, joilla on tiedonsaanti-oikeus rekisteristä.⁵¹ Tulorekisteriyksikkö ei kohdistakaan ilmoitettujen tietojen tietosisältöön varsinaista valvontaa, vaan vastuu tietojen oikeellisuudesta on tulotietojärjestelmästä annetun lain 2 luvun 4 §:n 3 momentin mukaan suorituksen maksajalla. Valvontavaltuuden puuttumista on perusteltu sillä, että suorituksen maksajalla eli ilmoitusvelvollisella on parhaimmat mahdollisuudet huolehtia tietojen virheettömyydestä. Tietojen aineellisoikeudellista paikkansapitävyyttä arvioivat Tulorekisteriyksikön sijaan

⁴⁶ HE 134/2017 vp, kohta 3.3.4 Tulorekisterin tietosisältö.

⁴⁷ Tulorekisteri, Yleistä ilmoittamisesta: usein kysyttyä.

⁴⁸ HE 62/2019 vp, kohta 2.1.1 Laki tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta.

⁴⁹ Tulorekisteri, 2019: Mitä aikaisempia käytäntöjä tulorekisteri korvaa?

⁵⁰ HE 134/2017 vp, s. 65. VH/6316/00.01.00/2019 mukaan luontoisedun voi ilmoittaa tulorekisteriin viimeistään luontoisedun kertymiskuukautta seuraavan kalenterikuukauden viidentenä päivänä. VH/6323/00.01.00/2019 mukaan työnantajarekisteriin kuulumattoman, eli satunnaisen kotitaloustyönantajan on ilmoitettava tiedot maksetusta palkasta tulorekisteriin viimeistään maksukuukautta seuraavan kuukauden viidenteen päivään mennessä. VH/6317/00.01.00/2019 perusteella tulorekisterin ilmoittamisvelvollisuuden ulkopuolelle on rajattu sellainen kilpailupalkinto, jonka arvo on alle 100 euroa, ja jota ei ole saatu palvelussuhteessa.

⁵¹ VaVM 20/2017 vp, kohdassa Valtiovarainvaliokunnan yleiskannanotto.

tietoja hyödyntävät tiedon käyttäjät, eli muut viranomaiset ja tietoja saavat tahot. Edelleen 4 §:n 5 momentin mukaan tulorekisteriyksikkö voi tehdä korjauspyyntöjä suorituksen maksajalle liittyen yksikön havaitsemiin teknisiin virheisiin.⁵²

2.1 Laki tulotietojärjestelmästä (53/2018)

Tulotietojärjestelmän käyttöönoton yhteydessä on säädetty uusi, tulotietojärjestelmästä annettu laki (53/2018), joka astui voimaan 1.1.2019 ja jonka perusteella ansiotulojen ilmoittamismenettelyä on muutettu. Laki sisältää esimerkiksi 2 luvun säännökset rekisterinpitäjästä ja rekisterin käyttötarkoituksesta, 3 luku käsittelee tulotietojärjestelmään talletettavia tietoja, tietojen antamista Tulorekisteriyksikölle säännellään luvussa 4, ja tietojen luovutusta tulotietojärjestelmästä luvussa 5. Lisäksi lain 6 luku sisältää erinäisiä säännöksiä esimerkiksi siitä, kuinka kauan tiedot säilytetään rekisterissä ja milloin ne poistetaan, sekä rekisteriin liittyvän ilmoitusvelvollisuuden sanktiosta myöhästymismaksun osalta. Lain 6 luvun 19 §:n perusteella tulorekisterin toiminnan tukemiseen liittyen on asetettu Tulorekisteriyksikön yhteistyöryhmä eli eräänlainen yhteistyöelin, jonka kokoonpanoon kuuluu edustaja Tulorekisteriyksiköstä, sekä jokaisesta tulotietojärjestelmän kannalta keskeisestä sidosryhmästä eli tietojen toimittajista ja tietojen hyödyntäjistä, kuten Verohallinnosta, Kansaneläkelaitoksesta, Eläketurvakeskuksesta, Palkansaajakeskusjärjestöstä, Suomen Yrittäjistä ja Elinkeinoelämän keskusliitosta. Yhteistyöryhmän toiminta perustuu tietojärjestelmän kehittämissuuntien ja toimintalinjojen käsittelyyn, sekä kaikkien sidosryhmien väliseen yhteistyöhön järjestelmän ylläpidon ja kehittämisen näkökulmasta. Myös ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä johtuvien hallinnollisten seuraamusten kehittämistarpeet ja menettelyjen toimivuus ovat osa työryhmän agenda. Tulorekisteriyksikkö on velvollinen raportoimaan toiminnastaan yhteistyöryhmälle vuosittain. Huomionarvoista on kuitenkin se, että yhteistyöryhmällä ei ole varsinaista päätösvaltaa Tulorekisteriyksikön toimintaan liittyen, vaan työryhmän rooli on päätösvaltaisen elimen sijaan ennemminkin toimintaa tukeva.⁵³

Tulorekisterilain soveltamisesta ei lain tuoreudesta johtuen ole olemassa oikeuskäytäntöä. Tästä johtuen seuraavissa määritelmissä on hyödynnetty pääsääntöisesti lain

⁵² HE 134/2017 vp, kohdan 3.2 mukaan tietojen oikeellisuuden valvonta kuuluu suorituksen maksajalle, kuten myös virheellisten tietojen oikaiseminen.

⁵³ VM211:00/2018, sekä HE 134/2017 vp, yksityiskohtaiset perustelut 6 luku 19 §.

esitöitä sellaisessa tilanteessa, kun voimassa olevan lain säännös jättää määritelmien tulkinnan joiltain osin avoimeksi.⁵⁴

Lain 1 luvun 3 §:ssä on määritelty tulorekisterin kannalta keskeiset sidosryhmät, kuten suorituksen maksaja. *Suorituksen maksaja* on työnantaja, toimeksiantaja tai muu näihin rinnastettava suorituksen maksaja tai muuna kuin rahana annettavan edun antaja. Muulla näihin rinnastettavalla suorituksen maksajalla tai edun antajalla tarkoitetaan esimerkiksi sijaismaksajaa, käyttökorvauksen maksajaa, sekä erilaisten palkkioiden, muun muassa todistajanpalkkion maksajaa. Sijaismaksajalla tarkoitetaan ennakkopereintälain (1118/1996) 2 luvun 9 §:n perusteella tahoa, joka suorittaa maksun sen toimijan sijaan, jolle varsinainen maksuvelvollisuus kuuluu, eli esimerkiksi takaajaa tai velkojaa.⁵⁵ Käyttökorvaus suoritetaan korvauksena jonkin aineettoman oikeuden, esimerkiksi tekijänoikeuden, patentin tai tavaramerkin hyödyntämisestä.⁵⁶ Todistajanpalkkion suorittaminen ei puolestaan perustu työ- tai toimeksiantosuhteeseen, vaan valtion varoista maksettavista todistelukustannuksista annettuun lakiin (666/1972).

Tulotietojärjestelmästä annetun lain 3 luku sääntelee tulorekisteriin talletettavia tietoja, joita on käsitelty tarkemmin tämän tutkimuksen luvussa 2.3. Lain 3 luvun 6 §:ssä säädetään tiedonantovelvoitteen täyttämisen *tavasta* lainkohdassa mainittujen tietojen osalta. Tiedonantovelvollisuus täytetään ilmoittamalla kyseiset tiedot tulorekisteriin. Tiedonantovelvollisuus itsessään ei perustu tulorekisterilakiin, vaan erityislakeihin. Esimerkiksi verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 3 luku säätelee sivullisen tiedonantovelvollisuutta, vastaten kysymykseen *mitä* tietoja on ilmoitettava, ja tulorekisterilaki puolestaan kertoo, *miten* tiedot annetaan.

Lain 4 luvun 1 § mukaan Tulorekisteriyksikkö määrittelee antamallaan päätöksellä tulorekisteriin talletettavat tiedot.⁵⁷ Rekisteriin ei kuitenkaan tallenneta Euroopan par-

⁵⁴ Viittaukset mahdolliseen oikeuskäytäntöön tarkastettu viimeisen kerran edilex.fi-tietokannasta [www.edilex.fi] 31.5.2020, hakusanoilla *tulotietojärjestelmä* ja *tulorekisteri*.

⁵⁵ Tulorekisterin ohjeen VH/6322/00.01.00/2019 1.4 kohdan mukaan sijaismaksajalla tarkoitetaan suorituksen maksajaa, joka tekee suorituksen omilla varoillaan varsinaisen työnantajan puolesta.

⁵⁶ Tulorekisterin ohje VH/6317/00.01.00/2019, kohta 4. Käyttökorvaus.

⁵⁷ Ks. asiassa annettu Verohallinnon Tulorekisteriyksikön päätös: Tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) 4 §:n 1 momentin mukainen päätös tulorekisteriin talletettavista tiedoista.

lamentin ja neuvoston asetuksen ((EU) 2016/679), eli EU:n yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.⁵⁸ Tällaisella tiedolla tarkoitetaan edellä mainitun asetuksen mukaan esimerkiksi sellaista tietoa, josta ilmenee henkilön rotu tai etninen alkuperä, henkilön poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys, taikka henkilön seksuaalinen suuntautuneisuus.

Lain 5 luku sääntelee tietojen luovutusta järjestelmästä. Lailla ei ole luotu mitään uusia tiedonsaantioikeuksia, vaan sillä on ainoastaan muutettu suoritusten maksajien ilmoittamisen prosesseja koskien maksettuja ansiotuloja tai niihin rinnastettavia suorituksia, eli esimerkiksi palkkoja ja luontoisetuja. Tiedonsaantioikeudet järjestelmästä vastaavat siis edelleen sitä oikeustilaa, mikä vallitsi ennen rekisterin käyttöönottoa. Tiedonsaantioikeuden käytännön toteuttaminen ja tästä johtuen myös tiedonsaantioikeuden toteuttamisen tehokkuus ovat sen sijaan kokeneet muutoksia lain voimaantulon johdosta.⁵⁹ Suorituksen maksaja ilmoittaa tiedot yhden kerran tulotietojärjestelmään, josta tietoja jaellaan tulorekisterilain 5 luvun säännöksiin perustuvan tiedonsaantioikeuden nojalla niitä tarvitseville tiedon käyttäjille. Päättäjävalta tietojen luovuttamisesta on Verohallinnon tulorekisteriyksiköllä. Tietoja luovutetaan niille käyttäjille, joille tietojen luovuttaminen on mahdollistettu erityislain. Erityislain säännöksistä on ilmentävä tietojen vastaanottajan oikeus saada tiedot suoraan suorituksen maksajalta, tai toiselta tiedon käyttäjältä. Jos tiedonsaantioikeus on tällä tavoin mahdollistettu erityislain säännöksin, myös Tulorekisteriyksiköllä on lainsäädäntöön perustuva oikeus jaella samat tiedot tiedon käyttäjälle suoraan tulotietojärjestelmästä.⁶⁰

Yksityishenkilön eli tulonsaajan kannalta merkittävä uudistus on tulorekisterilain 5 luvun 15 §:n mukainen pääsy tulorekisterin sähköisen asiointipalvelun kautta itseään koskeviin tietoihin, eli hänelle ilmoitettuihin tulotietoihin ja niihin liittyviin yksilöinti- ja yhteystietoihin. *Tulonsaajalla* tarkoitetaan tulorekisterilain 1 luvun 3 §:n perusteella luonnollista henkilöä, kuolinpesää ja oikeushenkilöä, jolle on maksettu tulotietojärjestelmän ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluva tulo tai annettu muuna kuin rahana annettava etu, eli esimerkiksi luontoisetu. Oikeushenkilö voi olla lain esitöiden mukaan

⁵⁸ Valiokunnan lausunto PeVL 49/2017 vp, kohta Henkilötietojen suoja.

⁵⁹ HE 134/2017 vp, s. 46, jonka mukaan esityksen lähtökohtana on se, että sillä ei perustettaisi uusia tiedonsaantioikeuksia tiedon käyttäjille.

⁶⁰ HE 134/2017 vp, yksityiskohtaiset perustelut 5 luku 13 §.

olla tulorekisterilaissa tarkoitettu tulonsaaja silloin, kun oikeushenkilöä ei ole merkitty Verohallinnon ennakkoperintärekisteriin. Ennakkoperintärekisteröinnin voimassaolon puuttuminen aiheuttaa ilmoittamisvelvollisuuden suorituksen maksajalle, vaikka työ- tai käyttökorvaus maksetaan luonnollisen henkilön sijaan yritykselle tai yrittäjälle. Toiminnan harjoittaminen yritysmuodossa ei ole automaattisesti maksajan ilmoittamisvelvollisuuden poissulkeva seikka, vaan sen ratkaisee ennakkoperintärekisterimerkintä.⁶¹

Tulorekisterin toiminnan kannalta relevanttia lainsäädäntökehystä ei kuitenkaan voida hahmottaa täydellisesti tarkastelemalla ainoastaan varsinaista tulorekisterilakia. Tulorekisterin toiminnalla on kytköksiä useisiin muihin lakeihin, muun muassa osiossa 2.5 käsiteltävien seuraamusmaksujen johdosta. Esimerkiksi perintö- ja lahjavero lain (378/1940) 28 a §:ssä säädetään lain soveltamisalaan kuuluvien etuuksien ilmoittamisesta Verohallinnolle. Rikoslain (39/1889) 29 luvun 12 §:ssä määritellään tulotietojärjestelmän myöhästymismaksun suhde työeläke- ja tapaturmavakuutusmaksupetokseen *ne bis in idem* -periaatteen mukaisesti. Työntekijän eläkelain (395/2006) 10 luvun 141 § sisältää säännöksen työntekijän eläketurvan järjestämisestä ennen, kuin työansio on ilmoitettava tulorekisteriin, sekä saman lain 144 §:ssä säädetään vakuuttamisvelvollisuuden täyttämiseksi tehtävistä ilmoituksista tulorekisteriin. Sisällöllisesti lähes vastaavat lainkohdat on muutettu myös merimieseläkelain (1290/2006) 138 ja 139 §:ssä.

Edellä mainittujen määritelmien lisäksi myös *rekisteri*, *henkilötieto*, *rekisterinpitäjä* ja *tietosuoja* ovat rekisterin toiminnan kannalta keskeisiä käsitteitä, koska tulorekisteriin talletetaan henkilöitä koskevia tulotietoja. Rekisteri ei muodostu sen perusteella, miten tiedot on teknisesti kerätty yhteen. Sen sijaan rekisterin määritelmän täyttää mikä tahansa tietojoukko, johon on kerätty henkilötietoja, riippumatta esimerkiksi siitä, miten tiedot on luokiteltu. Lisäksi tiedot ovat saatavilla rekisteristä tietyin perustein.⁶²

Henkilötiedolla tarkoitetaan mitä tahansa tietoa, joka voidaan yhdistää luonnolliseen henkilöön. Jos henkilö voidaan tunnistaa tietystä tiedosta, kyseessä on henkilötieto riippumatta siitä, tapahtuuko tunnistaminen suorasti vai epäsuorasti. Perinteisten yk-

⁶¹ HE 134/2017 vp, yksityiskohtaiset perustelut 1 luku 3 §.

⁶² Hanninen et al. 2017, s. 22.

silöintitietojen, kuten henkilötunnuksen lisäksi myös henkilöön yhdistettävät tunnusomaiset tekijät voivat olla henkilötietoja. Huomioitavaa henkilötiedon käsitteen soveltamisalan kannalta on se, että se ei sovellu yritystä koskeviin tietoihin.⁶³

Rekisterinpitäjä on taho, joka käyttää päätäntävaltaa rekisteriin talletettavien tietojen keräämisestä ja niiden käyttötarkoituksista. Käytännössä rekisterinpitäjä voi olla kuka tahansa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Tässä tutkimuksessa rekisterinpitäjänä on Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö.⁶⁴

Tietosuojalla tarkoitetaan perusoikeuksien, kuten henkilötietojen suojan toteuttamista. Henkilötietojen suoja on Suomen perustuslain (731/1999) 10 §:n 1 momenttiin sisältyvä jokaisen perusoikeus, joka on johdettavissa myös Euroopan unionin primäärilainsäädännöstä. Tietosuojasta koostuu tietosuojaperiaatteiden noudattamisesta, eli esimerkiksi käyttötarkoitussidonnaisuudesta, jolla tarkoitetaan sitä, että tietojen käsittelylle on aina oltava olemassa jokin oikeutusperiaate. Henkilötietoja ei saa käsitellä ilman pätevää perustetta, ja peruste on tarvittaessa pystyttävä näyttämään toteen. Perusteena voi olla esimerkiksi rekisteröidyn suostumus.⁶⁵ Käsiteltävien henkilötietojen on oltava myös sisällöltään täsmällisiä. Tietojen säilyttämistä on rajoitettava käytännössä niin, että ne poistetaan sen jälkeen, kun tietojen käsittely ei enää ole tarpeellista.⁶⁶

2.2 Tulorekisterin tavoitteet

Tulorekisterin keskeisin tavoite on vähentää hallinnollista taakkaa, joka aiheutuu työnantajayrityksille ja muille suorituksen maksajille maksettuihin palkkoihin liittyvästä ilmoittamismenettelystä. Ilmoittamismenettelyä uudistetaan tulorekisterin avulla niin, että tiedot toimitetaan yhden kerran tulorekisteriin. Tämän jälkeen tietoja tarvitsevat, tulorekisterilaissa erikseen määritellyt tiedon käyttäjät voivat lakiin perustuvan oikeutensa nojalla hakea tarvitsemiaan tietoja yhdestä, keskitetystä rekisteristä.⁶⁷ Tulorekisterin ansiosta eri viranomaisille jaettavat tiedot ovat saman sisältöisiä ja muuttumattomia ja hallinnollinen taakka kevenee, kun samoja tietoja ei tarvitse ilmoittaa useaan kertaan erilaisiin viranomaisten tarpeisiin. Ilmoitusvelvollisuuden toteuttavien

⁶³ Hanninen et al. 2017, s. 20.

⁶⁴ Hanninen et al. 2017, s. 22.

⁶⁵ Voutilainen 2020, s. 76.

⁶⁶ Voutilainen 2020 s. 64–67.

⁶⁷ Ks. listaus tiedon käyttäjistä, sekä lainkohdat, joiden perusteella tietoja luovutetaan: Tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) 16 §:n 3 kohdan mukainen seloste.

toimijoiden, esimerkiksi työnantajien lisäksi myös viranomaisten keskinäinen tietojenvaihto tehostuu. Jokainen tiedon käyttäjä saa tulorekisteristä sisällöllisesti samat tiedot. Jos esimerkiksi palkkatietoa korjataan, tämä muutos välittyy tulorekisteristä saman sisältöisenä jokaiselle tiedon käyttäjälle. Viranomaisten tekemien päätösten ja muun toiminnan perusteena olevat tiedot eivät myöskään enää ole esimerkiksi viimeiseen, lähes vuoden vanhaan vahvistettuun verotukseen perustuvia, vaan tuoreempia ja ajantasaisempia tulorekisterin nopeamman ilmoitusyklin takia.⁶⁸ Aikaisemmin tietoja on toimitettu erilaisiin määräaikoihin tai tietopyyntöihin perustuen erikseen tietoja hyödyntäville tahoille niin, että samoja tietoja on voitu toimittaa useaan eri otteeseen. Hallinnollisella taakalla tarkoitetaan niitä toimenpiteitä ja kustannuksia, joita yritykselle aiheutuu lainsäädännön luomista velvoitteista johtuen ilman, että ne ovat osa yrityksen liiketoiminnan tarpeita. Palkkatietojen ilmoitusvelvollisuus on osa hallinnollista taakkaa, koska ilman säännöksiä ilmoitusvelvollisuudesta yrityksen ei tarvitsisi suorittaa mitään toimenpiteitä ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi.⁶⁹

Tulotietojärjestelmän käyttöönotto oli osa Juha Sipilän hallitusohjelmaa, jonka keskeisimpinä tavoitteina oli julkisten palvelujen ja hallinnon sisäisten prosessien digitalisointi. Digitalisoinnilla tavoitellaan käyttäjälähtöisiä palveluita, jotka ovat ensisijaisesti digitaalisia, eli sähköisiä.⁷⁰ Hallitusohjelmassa painotettiin sellaisten palveluiden priorisointia, joiden tuottavuushyöty on suurin. Edelleen hallitusohjelmassa tavoiteltiin myös sellaisen infrastruktuurin rakentamista, jonka yritysten reaaliaikainen talous vaatii, sääntely- ja hallinnollisen taakan keventämistä, sekä säädöksille vaihtoehtoisten ohjauskeinojen hyödyntämistä.⁷¹

Tulotietojärjestelmän tavoitteena on harmaan talouden torjunta reaaliaikaisten tulotietojen avulla. Viranomaisasiointia vahvasti digitalisoinutta järjestelmää kohtaan esitettiin kritiikkiä jo ennen sen olemassaoloa, liittyen esimerkiksi säännönmukaisesti annettavien pakollisten tietojen liian vähäiseen määrään, jolloin tulotietojärjestelmästä

⁶⁸ HE 134/2017 vp, s. 7–8.

⁶⁹ Hallinnollisen taakan määritelmä: Honkatukia – Rauhanen 2011, s. 3.

⁷⁰ Ks. digitalisaatiosta esim. Koulu 2018, s. 840. Koulun mukaan digitalisaatiolla tarkoitetaan yleisesti tieto- ja viestintäteknologian lisääntyvää hyödyntämistä.

⁷¹ Hallituksen julkaisusarja 10/2015, s. 26–27.

päätösten perustaksi saatavat tiedot olisivat vajavaisia.⁷² Maailmaa tällä hetkellä ravisteleva pandemia on osoittanut, että kritiikki oli ainakin osittain aiheellista. Koronakriisin johdosta lomautettujen ja työttömäksi jääneiden henkilöiden määrä on Työ- ja elinkeinoministeriön tekemän arvion mukaan 141 000 lomautettua ja 20 000 uutta työttöntä henkilöä.⁷³ Tulotietojärjestelmän mahdollistaman digitaalisen tietojenvaihdon ansiosta työttömyysetuuksien käsittelyprosessien nopeuttaminen olisi teknisesti mahdollista, mutta ongelmaksi on osoittautunut suoritusten maksajien ilmoittamien tietojen riittämättömyys. Jos maksaja ei ole ilmoittanut säännönmukaisesti annettavien pakollisten tietojen lisäksi myös vapaaehtoisesti annettavia täydentäviä tietoja, etuuskäsittelijät joutuvat pyytämään lisäselvityksiä maksajalta, joka taas hidastaa prosessia merkittävästi.⁷⁴

Uudistuksen tavoitteena on myös tuottaa merkittäviä taloudellisia säästöjä ja tuottavuuden parantamista kansantaloudelle, esimerkiksi yrityksille ja viranomaisille. Uudistuksen avulla myös tavallinen kansalainen voi valvoa omien tietojensa käyttöä.⁷⁵

2.3 Tulorekisterin tietosisältö

Tulorekisteriin talletettavia tietoja on kahdentyyppisiä: säännönmukaisesti annettavia pakollisia tietoja, sekä vapaaehtoisesti annettavia, täydentäviä lisätietoja⁷⁶. Juridisesti suorituksen maksajan ilmoitusvelvollisuus tulorekisteriin täytetään toimittamalla tulorekisteriin ainoastaan säännönmukaisesti annettavat pakolliset tiedot, sillä tulorekisterilain esitöiden mukaan täydentävät tulotiedot talletetaan rekisteriin vain, jos työnantaja ilmoittaa ne tulorekisteriin.⁷⁷ Jos maksaja ei ilmoita tulorekisteriin täydentäviä tietoja, ne on kuitenkin pyynnöstä toimitettava niitä tarvitsevalle tiedon käyttäjälle. Pakollisten tietojen kokonaisuus vastaa ennen tulorekisterin käyttöönottoa vuosi-ilmoituksilla ilmoitettuja tietoja työtapaturmavakuutusyhtiöille, eläkelaitoksille, Verohallinnolle ja Työllisyysrahastolle. Jos suorituksen maksaja haluaa konkreettisesti hyötyä tulorekisterin yhdestä tavoitteesta, eli hallinnollisen taakan keventämisestä,

⁷² KK 88/2018 vp. Kirjallisessa kysymyksessä oli kyse tulotietojärjestelmään liittyvien puutteiden korjaamisesta.

⁷³ Työ- ja elinkeinoministeriö: Koronaviruksen vaikutukset työllisyystilanteeseen.

⁷⁴ Tulorekisteri: Työnantaja, tulorekisteri-ilmoittaminen vaikuttaa päivärahan käsittelyn sujuvuuteen, sekä Tulorekisteri: Tulorekisterin tietoja käytetään laajasti erilaisissa päätöksissä.

⁷⁵ HE 134/2017 vp, kohta 3.1 Tavoitteet.

⁷⁶ Tiedon käyttäjien oikeudesta saada suoritusten maksajilta täydentäviä tietoja, ks. Tulorekisteriyksikkö, seloste 2 b.

⁷⁷ HE 134/2017 vp, kohta 3.3.1 Tulotietojärjestelmä.

sekä säännönmukaisten että täydentävien tietojen antaminen palvelee tätä tarkoitusta paremmin, kuin pelkkien pakollisten tietojen ilmoittaminen.⁷⁸

Pakollisia tietoja ovat tiettyjen lähetettävän materiaalin teknisten tietojen lisäksi suorituksen maksajan ja tulonsaajan yksilöintitiedot, eli esimerkiksi Y-tunnus ja henkilötunnus. Suomalaisten tunnisteiden puuttuessa käytetään ulkomaista tunnistetta, ja ilmoitetaan lisäksi nimi, osoite, sekä tulonsaajan ollessa luonnollinen henkilö myös sukupuoli ja syntymäaika. Maksajan tyypistä annetaan erityinen lisätieto, jos maksaja on esimerkiksi julkisyhteisö, valtio, ulkomainen konserniyhtiö tai tilapäinen työnantaja. Maksajan tyyppi vaikuttaa tiettyihin vakuuttamisvelvollisuuksiin. Myös tulonsaajan tyypistä annetaan erityinen lisätieto, jos tulonsaaja on esimerkiksi avainhenkilö, yhteisö, rajoitetusti verovelvollinen tai työttömyysturvalain (1290/2002) mukainen osamistaja. Tulonsaajan tyyppi vaikuttaa tulonsaajan verotukseen.⁷⁹

Palvelussuhteeseen⁸⁰ liittyvistä tiedoista pakollinen on tieto palvelussuhteen päättymisestä, kun päättymisen syynä on vanhuuseläkkeelle siirtyminen. Työeläkelaitos myöntää vanhuuseläkkeen tulorekisteriin ilmoitettavien palvelussuhdetietojen perusteella.⁸¹ Suomen Pankin palvelussuhteissa ja julkisten alojen eläkelain (81/2016) mukaan vakuutetuissa palvelussuhteissa koskee useampi säännönmukaisesti ilmoitettava tieto, joita ei ole tässä tarkoituksenmukaista luetella yksityiskohtaisesti. Ammattiluokkatieto ja muut ammattia koskevat tiedot ovat pakollisia Suomen Pankin palvelussuhteiden ja julkisten alojen eläkelain mukaan vakuutettujen palvelussuhteiden lisäksi aina, kun työnantajalla on velvollisuus ottaa työntekijöilleen työtapaturma- ja ammattitautivakuutus. Velvollisuus ottaa vakuutus toteutuu useimmissa tilanteissa, koska vakuuttamisvelvollisuuden rajaksi on määritelty 1300 euroa, joka muodostuu työnantajan vuoden aikana maksaman tai maksettavaksi sovitun palkan määrästä. Raja ei ole

⁷⁸ VH/6313/00.01.00/2019.

⁷⁹ VH/6313/00.01.00/2019. Ks. rajoitetusti ja yleisesti verovelvollisen verotuksesta esim. Verohallinto: Yleinen ja rajoitettu verovelvollisuus ja VH/1007/00.01.00/2019.

⁸⁰ Tulorekisteri: Tulorekisterin sanastot ja termit. Palvelussuhteella tarkoitetaan työntekijän työntekijän välistä oikeussuhdetta, eli työ- tai virkasuhdetta.

⁸¹ Keva: Tulorekisterin myötä vanhuuseläkkeelle jäävän työntekijän työsuhteen päättymistietoja ei voi ilmoittaa enää suoraan Kevaan. Vanhuuseläkettä ei voida myöntää, jos päättymispäivää ei ole ilmoitettu tulorekisteriin.

työntekijäkohtainen.⁸² Ammattiluokkatietoa käytetään vakuutusyhtiöissä työtapa-
turma- ja ammattitautivakuutuksen maksun määräämiseksi erityisen vastuukertoi-
men avulla.⁸³

Vakuuttamiseen liittyvistä tiedoista ilmoitetaan muun muassa työeläkelaitoksen tiedot
ja vakuutuksen tyyppi silloin, kun työntekijä on työeläkevakuutettu. Työntekijä voi olla
työeläkevakuutettu työntekijän-, yrittäjän-, tai maatalousyrittäjän eläkevakuutuksella.
Myös vakuuttamisen poikkeustilanne on ilmoitettava, eli tilanne jolloin työnantajalla
ei ole velvollisuutta vakuuttaa työntekijää jollakin lakisääteisellä vakuutuksella. Kan-
sainvälisissä tilanteissa työntekijä ei välttämättä kuulu Suomen sosiaaliturvan sovelta-
mispiiriin, jolloin tieto ilmoitetaan tulorekisteriin. Vakuutuslaitokset muodostavat va-
kuutusmaksut tulorekisteriin ilmoitettujen vakuuttamistietojen perusteella. Myös eri-
laiset takaisinperintätilanteet ja suorituksen muuttuminen perusteettomaksi eduksi
on ilmoitettava palkkatietoilmoituksella. Tulorekisterin tietoja käytetään erilaisten
etuuksien myöntämisessä, jolloin tulonsaajalta takaisinperityt tai hänelle perusteetto-
masti maksetut edut vaikuttavat etuuksien myöntämisperusteisiin.⁸⁴

Säännönmukaisesti annettavien tietojen lisäksi järjestelmään tallennetaan tulotieto-
järjestelmästä annetun lain 3 luvun 7 §:n mukaisia täydentäviä tietoja niissä tapauk-
sissa, kun suorituksen maksaja ilmoittaa täydentävät tiedot oma-aloitteisesti. Tällaisia
täydentäviä tietoja ovat esimerkiksi palvelussuhteen tyyppi, kesto ja päättymisen
syy⁸⁵, sovellettava työehtosopimus ja ammattinimike, palkkauksen muoto, poissaoloi-
hin liittyvät tiedot, työtapa- ja ammattitautivakuutuksen vakuutusnumero ja yh-
tiötunnus. Lain 5 luvun 13 §:n sekä lain esitöiden perusteella jokainen tulorekisteriin
talletettava pakollinen tai täydentävä tieto on tarpeellinen jonkun tiedon käyttäjän toi-
minnassa.⁸⁶

Tulorekisterin säännönmukaisesti annettavat pakolliset tiedot eivät riitä kaikkien
etuuksien toimeenpanemiseksi, vaan päätöksen perusteeksi voidaan tarvita täydentä-
viä tietoja. Täydentävien tietojen vapaaehtoinen ilmoitusvelvollisuus on perusteltu

⁸² OP: Työtapa- ja ammattitautivakuutus.

⁸³ If: Työtapa- ja ammattitautivakuutuksen palkkailmoituksen täyttöohje.

⁸⁴ VH/6313/00.01.00/2019, 4 Pakolliset ja täydentävät tiedot taulukossa.

⁸⁵ Tulorekisteriyksikkö VH/6313/00.01.00/2019, kohta 1.4 Muut säännönmukaisesti annettavat tiedot. Palvelussuhteen päättymisen syy -tieto on täydentävä tieto silloin, kun päättymisen syyn perusteena on muu syy, kuin vanhuuseläkkeelle siirtyminen.

⁸⁶ VH/6313/00.01.00/2019, kohta 3.3 Mitä hyötyä täydentävien tietojen ilmoittamisesta on?

sillä, että tulorekisterin tietosisältöön kuuluvien täydentävien tietojen kaltaisia tietoja ei ole ennen tulorekisterin käyttöönottoaakaan pitänyt ilmoittaa oma-aloitteisesti esimerkiksi viranomaisille. Vapaaehtoisuus perustuu myös kaikkien tietojen ilmoittamisen aiheuttamaan hallinnolliseen taakkaan, joka esimerkiksi pienyrityksien kohdalla olisi lisääntynyt. Käytännössä maksaja, joka ilmoittaa pakolliset ja täydentävät tiedot järjestelmään, vähentää omaa hallinnollista taakkaansa varmistamalla sen, että tietoja ei pyydetä maksajalta uudelleen. Vain pakolliset tiedot ilmoittavan maksajan kohdalla rekisterin yhdeksi tavoitteeksi asetettu hallinnollisen taakan keventäminen ei välttämättä toteudu, koska tiedot on toimitettava tiedon käyttäjille joka tapauksessa, jos tiedon käyttäjä näitä tietoja pyytää. Täydentävien tietojen ilmoittamatta jättäminen tulorekisteriin ei siis vapauta maksajaa kokonaan näiden tietojen toimittamiselta, vaan antaa ainoastaan mahdollisuuden valita toimittaako se tiedot oma-aloitteisesti ja etukäteen tulorekisteriin, vai vasta pyynnöstä suoraan tiedon käyttäjälle.⁸⁷

Pakollinen tieto on myös maksettu suoritus, esimerkiksi tulorekisterilain 3 luvun 6 §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen tieto maksetusta palkasta. Varsinaisen suorituksen lisäksi maksaja ilmoittaa 6 §:n 2 momentin 12 kohdan nojalla maksetusta suorituksesta toimitetun ennakonpidätyksen tai perityn lähdeveron, sekä vakuutetun sairausvakuutusmaksun. Lisäksi maksaja ilmoittaa maksettuun suoritukseen kohdistuvat vähennettävät erät, kuten työntekijän työeläkevakuutusmaksun ja työntekijän työttömyysvakuutusmaksun.⁸⁸

Varsinaiset maksetut suoritukset ilmoitetaan kolminumeroisella koodiarvolla, jota kutsutaan tulolajiksi. 100 ja 200-sarjan tulolajeilla ilmoitetaan maksetut rahapalkat, 300-sarjan tulolajit ovat erikseen ilmoitettavia eriä, esimerkiksi luontoisetuja, ja 400-sarjan tulolajit ovat palkasta vähennettäviä eriä, kuten esimerkiksi ennakonpidätys. Tulolajeille on määritelty oletusasetukset liittyen niistä perittäviin sosiaalivakuutusmaksuihin. Jos sosiaalivakuutusmaksut poikkeavat tulolajin oletusasetuksista, niitä on mahdollista muuttaa maksajan toimesta.⁸⁹

⁸⁷ HE 134/2017 vp, kohta 3.3.3 Tiedon käyttäjät ja 3.3.4 Tulorekisterin tietosisältö.

⁸⁸ VH/6312/00.01.00/2019, kohta 2 Palkasta vähennettävien erien ilmoittaminen.

⁸⁹ Tulorekisterin yksityiskohtainen ohje: Palkkatietoilmoituksen pakolliset ja täydentävät tiedot, kohta 1.3.

Yhteenvedon voitaneen todeta, että tulorekisterin tietosisällön tulonsaajakohtainen laajuus riippuu siitä, kuinka hyvin ilmoittajat sisällyttävät ilmoituksiinsa myös vapaaehtoisesti annettavia, täydentäviä tietoja. Käytännössä maksajan toiminta vaikuttaa myös siihen, kuinka tehokkaasti tulonsaaja voi hyödyntää rekisteriä saatavia tietoja todistuksena tulojensa määrästä ja muista palvelussuhteensa kannalta relevanteista tiedoista. Tästä johtuen nostan esille kysymyksen siitä, asettaako tulorekisterin tämänhetkinen ilmoittamismenettely tulonsaajat eriarvoiseen asemaan, kun ilmoittajalle on annettu suhteellisen laaja vapaus päättää ilmoittamiensa tietojen sisällöstä? Tulorekisteriyksikkö on omasta aloitteestaan todennut, että pakolliset tiedot eivät riitä esimerkiksi työttömyyskassan työttömyysturva-asian käsittelyyn, ja että täydentävien tietojen puuttuminen hidastaa hakemuskäsittelyä, jolloin tulonsaaja voi joutua odottamaan tiettyä etuutta jopa *kohtuuttoman* kauan. Jos tällainen lainsäädännön puute ja kohtuuttoman käsittelyajan mahdollisuus on todettu jo viranomaisen itsensä toimesta, onko perusteltua, että lainsäädännön puutetta ei korjata välittömästi?⁹⁰

2.4 Tietojen toimittaminen tulorekisteriin

Tulorekisterin kannalta keskeiset sidosryhmät voidaan jakaa kahteen erilaiseen ryhmään, suoritusten maksajiin eli tulorekisterin tiedon tuottajiin ja tulorekisterin tiedon käyttäjiin.⁹¹ Tiedon tuottajat ilmoittavat tulorekisteriin palkka- ja muita ansiotulotietoja, ja myöhemmässä vaiheessa myös eläke- ja muita etuustietoja.⁹² Tällaisia tiedon tuottajia ovat yritysten ja organisaatioiden lisäksi myös kotitaloudet, jotka maksavat palkkaa.⁹³ Tulorekisteriin ilmoitetaan myös yrityksen toiselle yrittäjälle tai yritykselle maksamat suoritukset, jos maksun saaja ei kuulu ennakoperintärekisteriin. Yritysmuoto ei ole ilmoittamisvelvollisuuden näkökulmasta ratkaiseva asia, vaan ilmoittamisvelvollisuuden ratkaisee ennakoperintärekisteröinnin voimassaolo.⁹⁴

Tietojen ilmoittaminen tulorekisteriin ei edellytä tiedon tuottajalta juridisesta näkökulmasta käytännössä muita toimenpiteitä, kuin yrityksen puolesta asioidessa nimenkirjoitusoikeutta tai valtuutta toimia yrityksen puolesta, sekä vahvaa tunnistautumista

⁹⁰ Tulorekisteriyksikkö: Työnantaja, tulorekisteri-ilmoittaminen vaikuttaa päivärahan käsittelyn sujuvuuteen.

⁹¹ Yleistä tulorekisteristä: usein kysyttyä. Ketkä ovat tulorekisterin käyttäjiä?

⁹² Ks. seloste lainkohdista, joihin tietojen antamisvelvollisuus perustuu: Tulorekisteriyksikkö, seloste 2 a.

⁹³ Ks. Tulorekisterin yksityiskohtainen ohje: Kotitalous työn teettäjänä, kohta 12.

⁹⁴ Tulorekisterin yksityiskohtainen ohje: Työntekijän palkitseminen, yrittäjälle maksettavat suoritukset ja muut erityistilanteet, osa 3.

sähköistä asiointipalvelua käytettäessä.⁹⁵ Ilmoittajalla ei myöskään ole velvollisuutta toimittaa tietoja tiedon käyttäjille muulla tavalla, kuin mitä tulorekisterilaissa on säädetty. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jos tieto on toimitettu sähköisesti tulorekisteriin, tiedon käyttäjä ei voi vaatia saman tiedon antamista uudelleen esimerkiksi tiedon käyttäjän oman sähköisen järjestelmän kautta. Jos tulorekisteriin annetut tiedot ovat kuitenkin esimerkiksi puutteellisia asian käsittelemiseksi, tiedon käyttäjällä on oikeus pyytää lisäselvitystä suorituksen maksajalta. Tällainen tilanne voi olla käsillä esimerkiksi silloin, kun suorituksen maksaja ilmoittaa tulorekisteriin vain pakolliset tiedot, mutta tiedon käyttäjä tarvitsee asian käsittelemiseksi myös täydentäviä tietoja.⁹⁶

Tiedot ilmoitetaan tulorekisteriin pääsääntöisesti sähköisesti. Paperilla ilmoittamiseen on oltava erityinen syy, jollaiseksi voidaan katsoa esimerkiksi sellainen tilanne, kun sähköinen ilmoittaminen on teknisen esteen vuoksi mahdotonta.⁹⁷ Ilmoitustyyppinä on vuonna 2020 neljä erilaista: palkkatietoilmoitus, työnantajan erillisilmoitus, vuokratyöntekijän aloittamisilmoitus ja tiedot kansainvälisestä työskentelystä. Yhdellä palkkatietoilmoituksella ilmoitetaan tulorekisteriin yhdelle tulonsaajalle yhtenä maksupäivänä maksetut suoritukset ja niistä mahdollisesti tehtävät vähennykset, esimerkiksi ennakonpidätyksen ja työntekijän sosiaalivakuutusmaksujen määrät.⁹⁸

Työnantajan erillisilmoituksella ilmoitetaan sellaisia tietoja, jotka eivät kohdistu yksittäiseen tulonsaajaan, eli tieto työnantajan sairausvakuutusmaksun määrästä, siitä tehtävistä vähennyksistä tai ei palkanmaksua -tieto.⁹⁹ Vuokratyöntekijän aloittamisilmoitus annetaan ulkomaisesta vuokratyöntekijästä silloin, kun Suomen ja työntekijän asuinvaltion välillä ei ole solmittu verosopimusta, tai kun sopimus on solmittu, mutta se ei estä Suomea verottamasta ulkomaiselle vuokratyöntekijälle maksettavaa palkkaa.¹⁰⁰ Tiedot kansainvälisestä työskentelystä -ilmoitus sisältää niin kutsutut NT-tiedot¹⁰¹, joiden antamista sääntelee TREKK-sopimus eli Pohjoismaiden sopimus veron

⁹⁵ Tulorekisteri: Kuka voi toimia yrityksen edustajana tulorekisterissä?

⁹⁶ HE 134/2017 vp, yksityiskohtaiset perustelut 24 §.

⁹⁷ HE 134/2017 vp, s. 44–45.

⁹⁸ Tulorekisterin yksityiskohtainen ohje: Palkkatietoilmoituksen pakolliset ja täydentävät tiedot, kohta 1 Säännönmukaisesti annettavat pakolliset tiedot.

⁹⁹ Tulorekisterin yksityiskohtainen ohje: Työnantajan erillisilmoitus, kohta 1 Yleistä työnantajan erillisilmoituksesta.

¹⁰⁰ Tulorekisterin yksityiskohtainen ohje: Kansainväliset tilanteet, kohta 4.5.3.1 Vuokratyöntekijän aloittamisilmoitus.

¹⁰¹ Ks. Verohallinnon ohje VH/1007/00.01.00/2019. NT1-tiedoilla tarkoitetaan ilmoitusta siitä, että Suomesta toiseen pohjoismaahan lähetetyn työntekijän palkasta peritään ennakonpidätys Suomessa. NT2-tiedoilla ilmoitetaan tieto siitä, että lähetetyn työntekijän palkasta ei peritä ennakonpidätystä Suomeen.

kannosta ja siirrosta (SopS 97/1997). Sopimuksen tarkoituksena on estää kaksinkertainen verotus, eli tässä tapauksessa ennakonkannon periminen useammassa kuin yhdessä pohjoismaassa.¹⁰² Lisäksi kansainvälisten työskentelytietojen ilmoituksella ilmoitetaan tietoja työntekijän oleskelusta Suomessa silloin, kun tuloon soveltuu 6 kuukauden sääntö.¹⁰³

Ilmoituksen voi tehdä tulorekisterin sähköisessä asiointipalvelussa verkkolomakkeella, johon tiedot syötetään manuaalisesti yhdestä tulonsaajasta kerrallaan. Vaihtoehtoisesti tiedot voi ladata tulorekisteriin sähköisen asiointipalvelun latauspalvelussa määrämuotoisena xml-tiedostona.¹⁰⁴ Kolmantena vaihtoehtona on ilmoittaa tiedot taloushallinnon ohjelmiston ja tulorekisterin välille rakennettavan integraation, eli teknisen rajapinnan avulla¹⁰⁵. Tällöin tiedot siirtyvät tulorekisteriin yleensä palkanlaskennan yhteydessä, eikä erillistä ilmoitusta tulorekisteriin tarvitse tehdä. Rajapintaratkaisuja on kolme erilaista: viivästetty tai reaaliaikainen Web Service -rajapinta ja SFTP-rajapinta, joista valitaan parhaiten soveltuva ratkaisu sen perusteella, antaako suorituksen maksaja tulorekisteriin vain pieniä määriä ilmoituksia, vai suurempia massa-aineistoja.¹⁰⁶

Organisaation nimenkirjoitusoikeudellinen henkilö voi asioida tulorekisterin sähköisessä asiointipalvelussa toimielinroolilla, joka tarkistetaan vahvan tunnistautumisen yhteydessä yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä tai kaupparekisteristä. Vahvalla tunnistautumisella tarkoitetaan vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (617/2009) esitöiden mukaan esimerkiksi tunnistautumista pankkitunnuksin, organisaation varmennekortilla tai mobiilivarmenteella.¹⁰⁷ Nimenkirjoitusoikeudellisella tarkoitetaan muun muassa yhtiöjärjestyksestä ilmenevää yrityksen toimitusjohtajaa ja hänen sijaistaan tai varatoimitusjohtajaa, hallituksen puheenjohtajaa ja hallituksen jäseniä, elinkeinonharjoittajaa, kommandiitti-yhtiön vastuunalaista yhtiömiestä, avoimen yhtiön yhtiömiestä, prokuristia ja isännöitsijää, jolle

Tulon lopullinen verotusmaa ratkaistaan verotusta toimitettaessa, ja se voi poiketa annetuista NT-tiedoista.

¹⁰² Kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta ks. esim. Helminen 2001, osa 4. Monenkertainen verotus ja vajaaverotus.

¹⁰³ Tulorekisterin yksityiskohtainen ohje: Kansainväliset tilanteet, kohta 2.5 Lisätiedot pohjoismaisessa työskentelyssä.

¹⁰⁴ Tulorekisteriyksikkö: Tekninen rajapinta - Soveltamisohje 2020, s. 5.

¹⁰⁵ Tulorekisteri: Tulorekisterin tekninen rajapinta.

¹⁰⁶ Tulorekisteriyksikkö: Tekninen rajapinta - Tietojen toimittaminen tulorekisteriin 2020, s. 5.

¹⁰⁷ HE 36/2009 vp, s. 48.

on erikseen annettu nimenkirjoitusoikeus. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että organisaation edustajalla on oikeus esimerkiksi tehdä ilmoituksia tulorekisteriin edustamansa organisaation puolesta, ja katsella jo annettuja ilmoituksia. Lisäksi tietyt tekniset asetukset edellyttävät nimenkirjoitusoikeudellisen henkilön toimenpiteitä.¹⁰⁸¹⁰⁹ Kun ilmoituksia tehdään tulorekisterin teknisen rajapinnan avulla, ilmoittamiseen ei tarvitse nimenkirjoitusoikeutta tai valtuutta. Ilmoittaja tunnistetaan teknisen rajapinnan varmenteen perusteella, ja jonka avulla tulorekisteriin toimitettava aineisto myös allekirjoitetaan sähköisesti.¹¹⁰

Nimenkirjoitusoikeudesta johtuvan oikeuden lisäksi tulorekisterissä voi asioida valtuudella. Valtuus tarkoittaa toiselle henkilölle tai yritykselle annettua sähköistä oikeutta asioida toisen yksityishenkilön tai organisaation puolesta tulorekisterissä.¹¹¹ Alle 15-vuotiaan lapsen puolesta asioiva huoltaja ei tarvitse tällaista valtuutta, mutta esimerkiksi organisaation puolesta palkanlaskennan hoitava tilitoimisto tarvitsee valtuuden, jos sen on tarkoitus hoitaa samalla myös yrityksen lakisääteinen ilmoittamisvelvollisuus tulorekisteriin palkanlaskennan yhteydessä. Valtuuden myöntämisen yhteydessä asioinnin rajaamiseksi käytetään niin kutsuttuja valtuuskoodeja, joilla voidaan määritellä valtuuden tarkempi sisältö. Valtuus voidaan antaa vain tulorekisteriin ilmoitettujen tietojen katselemiseen, tai se voi sisältää katselun lisäksi myös oikeuden ilmoittaa tietoja valtuuttajan puolesta.¹¹²

2.5 Seuraamusmaksut

Tulorekisteri-ilmoittamisen laiminlyönnistä on säädetty erilaisia sanktioita ilmoitusvelvollisuuden täyttämisen tehostamiseksi. Jos suorituksen maksaja ei täytä ilmoitusvelvollisuuttaan, seuraa siitä välittömiä vaikutuksia esimerkiksi sellaiselle tulonsaajalle, jolle myönnettäisiin näiden tietojen perusteella jotakin etuutta. Etuuden käsitteilyprosessi hidastuu, jos tulotietoja ei ole saatavilla tulorekisterissä, tai etuuspäätös voi perustua virheellisiin tulotietoihin, josta aiheutuu myöhemmin takaisinperintää. Yh-

¹⁰⁸ Tulorekisteri; Yritys: valtuuta tulorekisterin sähköisen asiointipalvelun käyttäjät.

¹⁰⁹ Osakeyhtiölain esitöissä HE 109/2005 vp on todettu koskien osakeyhtiölain (624/2006) 26 §, että yhtiön edustamisoikeus voidaan yhtiöjärjestyksen määräyksen perusteella myöntää käytännössä kenelle tahansa luonnolliselle henkilölle, riippumatta hänen asemastaan tai asemattomuudestaan yhtiössä.

¹¹⁰ Varmennepalvelu – Yleiskuvaus, s. 5.

¹¹¹ Tulorekisteri: Tulorekisterin sanastot ja termit.

¹¹² Tulorekisteri: Yksityishenkilö voi valtuuttaa toisen henkilön tai yrityksen katselemaan tulotietojaan.

teiskunnan eri toimintojen rahoittamiseksi kerättävät sosiaalivakuutusmaksut laskutetaan työnantajalta tulorekisteriin ilmoitettujen palkkatietojen perusteella. Jos ilmoituksia ei anneta ajoissa, myös sosiaalivakuutusmaksujen periminen viivästyy tai estyy.¹¹³

Tulorekisterin kolmenlaiset seuraamusmaksut määrää Verohallinto. Nämä seuraamusmaksut perustuvat kolmeen eri lakiin, joita ovat tulotietojärjestelmästä annettu laki (53/2018), oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettu laki (768/2016), sekä verotusmenettelystä annettu laki (1558/1995). Näiden seuraamusmaksujen lisäksi tulorekisterin tiedon käyttäjät voivat määrätä myös muita seuraamuksia ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä.¹¹⁴ Tiedon käyttäjien määräämiä seuraamuksia ovat esimerkiksi julkisten alojen eläkelain (81/2016), merimieseläkelain (1290/2016), tai työntekijän eläkelain (395/2006) mukainen korotettu vakuutusmaksu.¹¹⁵ Myös rikosoikeudellinen seuraamus on mahdollinen silloin, kun toiminta täyttää rikoksen tunnusmerkistön.¹¹⁶

2.5.1 Tulotietojärjestelmästä annettu laki ja myöhästymismaksu

Tulotietojärjestelmästä annetun lain perusteella määrättävä myöhästymismaksu määrätään, jos ilmoittaja ei anna osiossa 2.3 käsitellyjä pakollisia tietoja tulorekisteriin säädetyssä määräajassa. Myöhästymismaksua ei näin ollen määrätä silloin, jos ilmoittaja esimerkiksi täydentää ilmoitustaan myöhemmin täydentävillä tiedoilla. Myöhästymismaksua ei myöskään määrätä luonnolliselle henkilölle tai kuolinpesälle, jos ne eivät harjoita elinkeinotoimintaa tai maa- ja metsätaloutta. Jos ilmoituksen myöhästymiselle on pätevä tai muu erityinen syy, tai jos se johtuu ilmoittajasta riippumattomista syistä, myöhästymismaksu voidaan jättää määräämättä.¹¹⁷

Tiedot ilmoitetaan tulorekisteriin pääsääntöisesti viiden päivän kuluessa suorituksen maksupäivästä, mutta myöhästymismaksun ei muodostu välittömästi aikarajan ylitystä. Tulotietojärjestelmästä annetun lain 6 luvun 22 §:ssä säädetään, että myöhästi-

¹¹³ HE 134/2017 vp, kohta 2.2.

¹¹⁴ Tulorekisterin yksityiskohtainen ohje: seuraamusmaksut, kohta 1 Yleistä.

¹¹⁵ HE 134/2017 vp, kohta 2.2.2.

¹¹⁶ HE 134/2017 vp, kohdat 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4 ja 2.2.5.

¹¹⁷ Tulorekisterin yksityiskohtainen ohje: seuraamusmaksut, kohta 2.1 Myöhästymismaksun määrääminen.

mismaksu määrätään, jos kalenterikuukauden aikana maksetut suoritukset ilmoitetaan tulorekisteriin myöhemmin kuin maksupäivää seuraavan kuukauden kahdeksantena päivänä. Myöhästymismaksun määräämiseen vaikuttaa ensimmäisen annettavan ilmoituksen ajankohta. Jos ensimmäinen ilmoitus annetaan myöhässä, myös myöhästymismaksua voidaan määrätä. Jos ensimmäinen ilmoitus annetaan määräajassa, mutta seuraavat saman kuukauden ilmoitukset myöhässä, maksua ei määrätä. Myöhästymismaksu muodostuu kahdesta osasta. Ensimmäinen, niin kutsuttu päiväkohtainen osa on kolmen euron kiinteä, myöhässä ilmoitetun suorituksen määrästä riippumaton osa. Päiväkohtaista osaa määrätään ilmoituksen antamispäivään asti, kuitenkin enintään 45 päivältä, jolloin päiväkohtaisen osan maksimimäärä on 135 euroa. Jos ilmoitukset annetaan yli 45 päivää myöhässä, maksuun lisätään myös prosenttiperusteinen osa. Prosenttiperusteinen osa tarkoittaa päiväkohtaiseen maksuun lisättävää 1 % suuruista osaa, joka lasketaan myöhässä ilmoitetun veronalaisen suorituksen määrästä.¹¹⁸

Koska tulorekisteri on muuttanut palkanmaksajien ilmoitusvelvollisuuksia ja ilmoittamisen prosessia, palkkatietoja koskevan myöhästymismaksun osalta on käytössä siirtymäaika vuoden 2021 alkuun asti. Myöhästymismaksua ei pääsääntöisesti määrätä ennen siirtymäajan loppua, eli 1.1.2021.¹¹⁹ Maksu voidaan kuitenkin määrätä, jos ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönti osoittaa ilmeistä piittaamattomuutta.¹²⁰

2.5.2 Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettu laki ja veronkorotus

Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 37 § perusteella voidaan määrätä veronkorotus, jos tulotietojärjestelmästä annetun lain mukaiset pakolliset tiedot jätetään kokonaan antamatta, tai jos ne annetaan, mutta tiedot ovat puutteellisia tai virheellisiä. Laiminlyönnin vähäisyyden tai sille esitetyn pätevän syyn johdosta ve-

¹¹⁸ Tulorekisterin yksityiskohtainen ohje: seuraamusmaksut, kohta 2.2 Myöhästymismaksun määrä.

¹¹⁹ Tulorekisterin yksityiskohtainen ohje: seuraamusmaksut, kohta 2 Myöhästymismaksu. Verohallinto: Seuraamusmaksut oma-aloitteisessa verotuksessa, kohta 3 Myöhästymismaksu.

¹²⁰ Tulotietojärjestelmässä annetun lain esitöissä (HE 134/2017 vp) ilmeisen piittaamattomuuden ulkopuolelle on rajattu erilaiset tahattomat ilmoituspuutteet tai ilmoituksen sisältövirheet, sekä ilmoittamisen määräaikoihin liittyvät väärinkäsitykset. Edelleen hallituksen esityksessä on painotettu myöhästymismaksun kohtuuttomuutta sellaisella tilanteella, jossa laiminlyönti johtuu tahattomasta virheestä tai viivästyksestä. Käytännössä ilmeistä piittaamattomuutta siis arvioidaan tahallisuuden perusteella. Jos ilmoituspuute- tai virhe on tahallinen, eli ilmoittamisvelvollisuutta ei esimerkiksi ole pyritty täyttämään laisinkaan, myöhästymismaksu voidaan määrätä myös ennen siirtymäajan päättymistä.

ronkorotus voidaan kuitenkin jättää määräämättä. Lain 38 §:ssä säädetään veronkorotuksen määrästä. Vaihtoehtoisesti veronkorotuksen perusteena voi olla ennakonpidätyksen tai lähdeveron toimittamatta jättäminen sille annetussa määräajassa.

Veronkorotuksen lisäksi verovelvollinen määrätään maksamaan ilmoituksen puutteellisuudesta, virheellisyydestä tai tietojen ilmoittamatta jättämisestä johtunut maksamatta jäänyt vero. Tämä tarkoittaa sitä, että verovelvollinen ei voi välttyä varsinaisen veron maksamiselta tekemällä vaillinaisia ilmoituksia tai jättämällä ilmoitukset tekemättä kokonaan. Veronkorotuksen määrä on pääsääntöisesti 10 % verovelvollisen vahingoksi määrätystä verosta, eli esimerkiksi 500 euron maksamatta jääneestä verosta määrätään veronkorotusta 50 euroa. Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetussa laissa on kuitenkin säännökset sellaisten tilanteiden varalle, kun verovelvollinen laiminlyö 37 §:ssä tarkoitettuja velvoitteitaan, tai kun hänen toimintansa osoittaa ilmeistä piittaamattomuutta verovelvoitteiden hoidosta. Tällaisissa tapauksissa veronkorotuksen määrä on vähintään 15 % ja enintään 50 % verovelvollisen vahingoksi määrätystä verosta. Mikäli verovelvollinen ei kehotuksesta huolimatta anna tietoja kalenterikuukauden aikana maksetuista suorituksista, työnantajasuoritukset kuten ennakonpidätykset määrätään maksettavaksi käyttämällä arviointimenettelyä. Kun veron määrä on arvioitu, määrätään myös veronkorotus, jonka suuruus on 25 % arvioidun veron määrästä.¹²¹

2.5.3 Verotusmenettelystä annettu laki ja laiminlyöntimaksu

Verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 22 §:n mukaan ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä määrätään laiminlyöntimaksu, jos ilmoittaja ei esimerkiksi ole Verohallinnon selvityspyynnöstä huolimatta ilmoittanut puuttuvia tietoja ollenkaan tulorekisteriin. Laiminlyöntimaksu määrätään myös, jos ilmoittaja ei ole pyynnöstä korjannut vaillinaista ilmoitusta, ilmoittaja on antanut ilmoituksen, mutta se sisältää olennaisen virheen tai puutteen, tai jos ilmoittaja tahallisesti tai törkeästi huolimattomuudesta antaa sisällöllisesti väärän ilmoituksen.¹²²

¹²¹ Tulorekisterin yksityiskohtainen ohje: seuraamusmaksut, kohta 3.1 Veronkorotus. Verohallinto: Seuraamusmaksut oma-aloitteisessa verotuksessa, kohta 4 Veronkorotus.

¹²² Ks. Verohallinnon päätös VH/2853/00.01.00/2019.

Tulotietojärjestelmään ilmoittavat tietoja suoritusten maksajien lisäksi niin kutsutut sivullisilmoittajat, jotka ilmoittavat tulorekisteriin tietoja esimerkiksi vuokratyöntekijän aloittamisilmoituksella, tai antavat NT1- tai NT2-tietoja. Verotusmenettelylain 22 a § mukaan tällaiselle sivullisilmoittajalle voidaan määrätä laiminlyöntimaksu, jos sivullisilmoittaja jättää ilmoitusvelvollisuutensa täyttämättä tai tekee sen myöhässä tai vasta kehotuksen jälkeen, ilmoittaa tiedot puutteellisesti tai virheellisesti, tai ilmoittaa tiedot muuten kuin laissa säädettyllä tavalla. Laissa säädetty tapa tarkoittaa tulotietojärjestelmästä annetun lain 4 luvun 11 § mukaista tietojen antamista sähköisesti, sillä vain erityisestä syystä tiedot voidaan antaa paperilomakkeella. 11 § 4 momentissa säädetään, että Verohallinto voi antaa tarkempia määräyksiä sähköisistä menettelyistä. Käytännössä nämä sähköiset menettelyt ovat luvussa 2.4 käsitellyt ilmoittamisen kanavat, eli tulorekisterin sähköinen asiointipalvelu sisältäen verkkolomakkeen ja latauspalvelun, tai tulorekisterin teknistä rajapintaa hyödyntämällä. Muuksi kuin laissa säädettyksi tavaksi ja tästä johtuen sivullisilmoittajan laiminlyöntimaksun perusteeksi voitaisiin katsoa esimerkiksi tietojen toimittaminen paperilomakkeella silloin, kun sille ei ole esittää perusteeksi erityistä syytä.¹²³

2.6 Tietojen jakelu tulorekisteristä

Tulorekisteristä tietoja vastaanottavia tahoja kutsutaan tulorekisterin tiedon käyttäjiksi. Käyttäjät on mainittu tulorekisterilain 5 luvun 13 §:ssä. Tiedon käyttäjän tiedonsaantioikeus perustuu tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin, jonka lisäksi tietojen katselu esimerkiksi tulorekisterin sähköisen asiointipalvelun avulla edellyttää voimassa olevaa tietolupaa¹²⁴. Tietoluvalla tarkoitetaan Tulorekisteriyksikön päätöstä tietyn tiedon käyttäjän oikeudesta saada tulorekisteriin talletettuja tietoja.¹²⁵ Tietoja voidaan luovuttaa vain laissa säädetuille, erikseen nimetyille tiedon käyttäjille, eikä tietoja näin ollen voida luovuttaa suoraan tulorekisteristä kolmansille osapuolille edes rekisteröidyn suostumuksella. Tiedonsaantioikeus tulorekisteristä ei myöskään automaatti-

¹²³ Erityiseksi syyksi on katsottu HE 134/2017 mukaan tilanne, jossa tietojen antamista sähköisesti ei voida edellyttää kohtuudella. Kohtuuttomuudesta on annettu esimerkiksi tilanne, jossa tietojen antamiseen sähköisesti ei ole mahdollisuutta.

HE 97/2017 mukaan veroilmoituksen antamiseen paperilomakkeella on erityinen syy silloin, jos ilmoituksen antamisajankohtana tietojärjestelmien toimintahäiriö estää sähköisen ilmoittamisen.

¹²⁴ Tulorekisteri: Tietolupa.

¹²⁵ Tulorekisteri: Tulorekisterin sanastot ja termit.

sesti tarkoita sitä, että tiedon käyttäjällä olisi oikeus kaikkeen tulorekisteriin kuuluvaan tietosisältöön. Tiedonsaantioikeutta on laissa rajattu niin, että tiedon käyttäjälle luovutetaan erityislakien nojalla vain sellaisia tietoja, joiden saanti on edellytys tiedon käyttäjän tehtävien hoitamiseksi. Tiedonsaantioikeuden sisältö ja laajuus siis vaihtelevat eri tiedon käyttäjien välillä.¹²⁶ Lisäksi tiedon käyttäjillä on oikeus saada tulorekisteristä myös sellaiset tiedot, joihin sillä olisi oikeus saada toiselta tiedon käyttäjältä tai viranomaiselta.¹²⁷ Jos tällaista oikeutta ei olisi, tiedon käyttäjä saisi tulorekisteristä reaaliaikaisesti omaan tiedonsaantioikeuteensa sisältyvää dataa, mutta joutuisi edelleen pyytämään osan tiedoista toiselta viranomaiselta tai käyttäjältä, joka ei todennäköisesti ainakaan jouduta päätösprosesseja manuaalisen tiedonsiirron takia.¹²⁸

Tulotietojärjestelmästä annetun lain esitöissä on mainittu myöhemmin arvioitavaksi se, millä edellytyksillä ja missä laajuudessa tietoja voitaisiin luovuttaa tulorekisteristä uusille, tällä hetkellä laissa mainitsemattomille tiedon käyttäjille. Tämän tiedonsaantioikeuden laajentamisen käytännön toteutus konkretisoituisi hallituksen esityksen perusteella kappaleessa 2.4 esitetyn valtuusmenettelyn avulla. Tulorekisterin tiedon käyttäjäjoukon laajentaminen tai ainakin sen edellytyksien selvittäminen on siis ollut hallituksen agendalla jo lain suunnitteluvaiheessa.¹²⁹ Myös talousvaliokunta on lausunnossaan hallituksen esitykseen 134/2017 vp liittyen korostanut valtuusmenettelyn jatkokehitystarpeita, jotta tulonsaajat voisivat itse määrätä tietojensa jakelusta kolmansille osapuolille.¹³⁰

Tulorekisterin tiedon käyttäjiä ovat vuonna 2020 muun muassa Verohallinto, työntekijän eläkelain (395/2006) 2 §:ssä mainitut eläkelaitokset ja Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Merimieseläkekassa, Keva, Eläketurvakeskus, Suomen Pankki, Työllisyysrahoisto, sekä useat vakuutuslaitokset ja vakuutusyhtiöt.¹³¹

Luonnollinen henkilö voi tarkastella tulorekisteriin ilmoitettuja, omia tulotietojaan ilman tiedon käyttäjältä edellytettävää lakiin perustuvaa tiedonsaantioikeutta (Laki tulotietojärjestelmästä 5 luku 15 §). Katselu tapahtuu tunnistautumalla tulorekisterin

¹²⁶ HE 134/2017 vp, kohta 3.3.6 Tietojen luovutus tulotietojärjestelmästä.

¹²⁷ HE 134/2017 vp, s. 50.

¹²⁸ Ks. yksityiskohtaiset taulukot tiedon käyttäjille jaeltavista tiedoista: Tulorekisteriyksikkö, seloste 3.

¹²⁹ HE 134/2017 vp, kohta 2.1.1 yleistä.

¹³⁰ TaVL 48/2017 vp, s. 3.

¹³¹ Ajantasainen listaus tiedon käyttäjistä, ks. Tulorekisteriyksikkö, seloste 3.

sähköiseen asiointipalveluun esimerkiksi verkkopankkitunnuksilla. Tulonsaaja voi asiointipalvelun avulla katsella palkkatietoilmoitustensa sisältöä sellaisena, kuin suorituksen maksaja on ne tulorekisteriin ilmoittanut. Näin ollen tulonsaajalla on viranomaisten lisäksi mahdollisuus suorittaa reaaliaikaista ja omaehtoista valvontaa koskien omia tulotietojaan, eli esimerkiksi tarkastaa, onko palkasta pidätetyt sosiaalivaikutusmaksut myös ilmoitettu eri viranomaisille. Tulonsaaja voi tulostettavan tulorekisteriotteen avulla hyödyntää rekisteritietojaan esimerkiksi silloin, kun hänellä on tarve selvittää ansiotulojensa suuruutta jollekin kolmannelle osapuolelle.¹³² Tulorekisteriote sisältää yhteenvedon tulonsaajalle ilmoitetuista tulotiedoista valitun aikavälin sisällä.¹³³

3 TULOREKISTERI HARMAAN TALouden TORJUNNASSA DE LEGE LATA

Harmaa talous on määritelty Laissa harmaan talouden selvitysyksiköstä (2010/1207) toiminnaksi, jossa laiminlyödään lakisääteisiä velvoitteita. Lain esitöissä HE 163/2010 vp harmaa talous määritellään yhteiskunnallista ilmiötä koskevaksi käsitteeksi, joka kattaa rikosoikeudellisesti kriminalisoitujen tekojen lisäksi myös kriminalisoimattomat lakisääteisten velvollisuuksien laiminlyönnit, joka voi olla täysin seuraukseton teko. Lakisääteinen laiminlyötävä velvoite voi olla esimerkiksi vero, eläke-, tapaturma, tai työttömyysvakuutusmaksu. Laiminlyönnilä laissa tarkoitetaan maksun suorittamisen välttämistä tai perusteettoman palautuksen saamista. Suorittamisen välttäminen voi käsittää maksusta vapautumista lainvastaisin keinoin joko kokonaan tai osittain.¹³⁴

Perusteettomalla palautuksella puolestaan tarkoitaa yleensä arvonlisäveron perusteetonta palauttamista, joka voi perustua vääränsisältöiseen veroilmoitukseen, fiktii-viseen transaktioon eli täysin tekaistuun veroilmoitukseen, tai yhteisömyynnin väärinkäytökseen, jossa hyödynnetään EU-sisäkaupan lainsäädäntöä, eli esimerkiksi ilmoitetaan verollinen myynti verottomana. Yritysten identiteettiin on kohdistettu myös varkauksia, joiden tavoitteena on ollut arvonlisäveron perusteeton palautus toisen yrityksen tunnusta hyödyntämällä.¹³⁵ Harmaan talouden määritelmän kannalta merkityksel-

¹³² HE 134/2017 vp, kohta 2.1.1.

¹³³ Ks. tulorekisteriotteen sisällöstä tarkemmin: Raportit tulorekisteristä 2020, s. 5–6.

¹³⁴ Harmaan talouden määrittelemisestä ks. myös esimerkiksi Määttä 2015b, s. 3–4.

¹³⁵ Harmaan talouden selvitysyksikkö: Arvonlisäveron palautuspetokset 2019, erityisesti s. 4–6.

listä on sen soveltamisalan rajoitus ainoastaan organisaation toimintaan. Yksityishenkilö ei voi lain sanamuodon nojalla olla harmaan talouden toimija kuin välillisesti organisaation kautta, vaikka yksityishenkilö laiminlöisi henkilökohtaisia velvoitteitaan lakisääteisten maksuvelvollisuuksiensa välttämiseksi.¹³⁶ Rajanvedossa merkityksellistä on se, toimiiko yksityishenkilö omasta vai organisaation puolesta. Jos esimerkiksi varallisuuserien siirtoja tehdään ilman organisaation osallisuutta, kyseessä ei ole harmaan talouden toiminta.¹³⁷

Työnantajamaksut, eli edellä luetellut vakuutusmaksut muodostavat työntekijälle maksettavan palkan lisäksi työnantajalle suhteellisen suuren kuluerän. Nämä vakuutusvelvollisuudet laiminlyömällä työnantaja saa pienennettyä työntekijästä johtuvia kustannuksia, mikä aiheuttaa samalla yhden harmaan talouden ilmiöistä, eli työnantajamaksujen välttelämisen, kansankielellä on puhuttu myös pimeästä työvoimasta. Tällainen työnantajan vilpillinen toiminta aiheuttaa suoraa haittaa myös työntekijälle, jonka vakuutusmaksuja ei ole suoritettu. Esimerkiksi työntekijän lakisääteinen eläke ei kartu, jos työeläkevakuutusmaksuja ei makseta.¹³⁸ Laiminlyönti voi olla aktiivinen tai passiivinen teko. Aktiivisessa teossa annetaan väärä tai puutteellinen tieto, esimerkiksi ilmoitus, kun taas passiivisessa teossa ilmoitusvelvollisuus voidaan laiminlyödä kokonaan. Se, onko toiminta harmaata taloutta vai ei, määritellään teon tarkoitusta arvioimalla. Jos teon tarkoitukseksi katsotaan lain sanamuodon mukainen lakisääteisten suoritteiden välttäminen tai perusteettoman palautuksen saaminen, kyseessä on harmaaseen talouteen liittyvä teko. Jos teon tarkoitukseksi ei voida todentaa edellä mainittua, vaan kyseessä on puolestaan maksukyvyttömyys tai esimerkiksi vahinko, laiminlyönti ei ole harmaata taloutta.¹³⁹

Pimeän työvoiman lisäksi tunnistettuja harmaan talouden ilmiöitä ovat esimerkiksi korruptio, ammattimainen yritysten hyväksikäyttö, kuluttajatuotepetokset, ohimyynti, tulonsalaus ja konkurssikeinottelu. Harmaa talous ilmiönä ei välttämättä myöskään

¹³⁶ Ks. kuitenkin esim. Ansamäki 2017 s. 158, jonka mukaan harmaan talouden käsitettä voidaan tulkita laajasti, jolloin myös luonnollisen henkilön veron välttelämistoimet katsottaisiin harmaan talouden harjoittamiseksi.

¹³⁷ HE 163/2010 vp, yksityiskohtaiset perustelut 2 §.

¹³⁸ Verohallinto: Pimeä työvoima.

¹³⁹ Määttä 2015b, s. 4.

noudata kansallisia rajoja, vaan ilmiöillä on usein kansainvälisiä kytkentöjä, jolloin toimintaan voi liittyä sekä kotimaisia että ulkomaisia toimijoita.¹⁴⁰

Suomessa esiintyvän harmaan talouden osuudeksi on vuonna 2015 arvioitu 12,9 % bruttokansantuotteesta.¹⁴¹ Tätä ennen eduskunnan tarkastusvaliokunta on arvioinut harmaan talouden määräksi 5,5-7,5 % bruttokansantuotteesta. Kyseessä on kuitenkin vain arvioitu harmaan talouden määrä, koska ilmiön täsmällistä mittaamista on hankala toteuttaa, sillä harmaan talouden määrää ei voi todentaa tilastoista ilmiön luonteen vuoksi. Tutkimustietoa harmaan talouden toimijoilta on käytännössä mahdoton saada, ja vaikka aineistoa kerättäisiin, sen todenmukaisuuden todentaminen on vaikeaa. Harmaan talouden luotettavaksi mittauskeinoksi on todettu verotarkastukset, sekä satunnaisotanta, koska näiden metodien avulla tulokset voidaan yleistää koskemaan keskimäärin ketä tahansa satunnaisotannan kohderyhmästä. Verotarkastuksien heikkoudeksi osoittautuu niiden hinta. Verotarkastus on kallis toimenpide, joten niiden toteuttaminen tarpeeksi suurelle joukolle on kustannuksien osalta käytännössä mahdotonta.¹⁴²

Yksi tapa arvioida harmaan talouden aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia on selvittää aiheutuneen verovajeen määrä. Verovajeella tarkoitetaan Verohallinnon määritelmän mukaan verovuoden lainmukaisen ja todellisen verokertymän erotusta.¹⁴³ Eläketurvakeskuksen mukaan vuonna 2019 jätettiin ilmoittamatta hieman vajaa 100 miljoonaa euroa sellaisia palkkoja, josta olisi tullut suorittaa työeläkevakuutusmaksua.¹⁴⁴ Työttömyysvakuutusrahaston (nyk. *Työllisyysrahasto*) vuonna 2018 julkaiseman vuosikertomuksen mukaan sen omien valvontatoimenpiteiden johdosta määrättiin työttömyysvakuutusmaksuun liittyviä lisämaksuja 2,3 miljoonaa euroa.¹⁴⁵ Tapaturmavakuutuskeskuksen vastaavassa valvonnassa vuonna 2018 laskutettiin työtaturma- ja ammattitautivakuutukseen liittyviä suorituksia noin 1,9 miljoonaa euroa.¹⁴⁶

¹⁴⁰ Harmaan talouden ilmiöistä ks. Hirvonen – Määttä 2018, luku 3 Harmaata taloutta pienillä ja suurilla näyttämöillä.

¹⁴¹ Schneider – Raczkowski – Mróz, 2015, s. 45.

¹⁴² Kosonen 2014, s. 44.

¹⁴³ Verohallinto: Verovaje.

¹⁴⁴ Harmaa talous & talousrikollisuus: Työnantajat ja tilaajavastuu, 2020.

¹⁴⁵ Työttömyysvakuutusrahasto: Vuosikertomus 2018.

¹⁴⁶ Tapaturmavakuutuskeskus: Valvonta ja vakuutusrekisteri.

3.1 Harmaan talouden torjunta

Harmaan talouden torjunnalla yhdessä talousrikistorjunnan kanssa tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla pyritään ennaltaehkäisemään, paljastamaan ja tutkimaan harmaan talouden ilmiöitä. Lisäksi edellä mainittuihin käsitteisiin liittyvät myös rikoshyödyn jäljittäminen ja sen pois ottaminen, sekä syyteharkinta ja viime kädessä tuomioistuin-käsittely.¹⁴⁷ Harmaata taloutta on torjuttu pitkään ja hartaasti, sillä Harmaan talouden torjunnan toimenpideohjelma on käynnistetty ensimmäisen kerran vuonna 1996.¹⁴⁸ Harmaan talouden torjuntaan tähtääviä viranomaisten tietojenvaihtosäännöksiä on puolestaan kehitetty aktiivisesti 90-luvun alusta alkaen. Suomessa suuria haasteita harmaan talouden torjunnalle aiheuttaa viranomaisten tietojenvaihtoa koskeva lain-säädäntö. Viranomaisten yhteistoiminnan on todettu olevan harmaan talouden tärkein käytössä oleva torjuntakeino. Viranomaistoiminnan pirstaleisuus ja harmaan talouden uudet esiintymismuodot vaikeuttavat kuitenkin torjuntatoimenpiteiden onnistumista ja niille asetettujen tavoitteiden saavuttamista.¹⁴⁹

Harmaan talouden torjunnan valvonta ja rikistorjunta perustuvat viranomaisyhteistyölle. Verohallinto, Tulli, Eläketurvakeskus, Työllisyysrahasto, Tapaturmavakuutuskeskus sekä vakuutusyhtiöt harjoittavat jokainen omaan toimialaansa kuuluvaa valvontaa lakisääteisiä maksuja, veroja, ja vakuutuksia koskien. Rikistorjunnan osalta poliisilla, Tullilla ja Rajavartiolaitoksella on keskeinen rooli rikosten ehkäisyssä, selvittämisessä ja paljastamisessa, sekä ulosottoviranomaisella julkisiin velvoitteisiin liittyvien maksujen täytäntöönpanossa.¹⁵⁰ Verohallinnossa on harmaan talouden torjuntaa edistävä Harmaan talouden selvitysyksikkö, jonka lisäksi useat eri viranomaiset tekevät yhteistyötä harmaan talouden torjunnassa, esimerkiksi erilaisin tietojenvaihtotoimenpitein.¹⁵¹ Harmaan talouden selvitysyksikön tehtävät on määritelty Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 1 §:ssä, joiden perusteella selvitysyksikön tehtäviin kuuluu harmaan talouden torjunnan edistäminen tuottamalla ja jakamalla tietoa sekä harmaasta taloudesta että sen torjunnasta. Lisäksi selvitysyksikkö laatii velvoitteidenhoitoselvityksiä eri viranomaisille ja muille toimijoille. Velvoitteidenhoitoselvi-

¹⁴⁷ Ansamäki 2017, s. 157.

¹⁴⁸ Ansamäki 2017, s. 158-159.

¹⁴⁹ Määttä – Hirvonen 2018, s. 244.

¹⁵⁰ Määttä – Hirvonen 2018, s. 248.

¹⁵¹ Määttä – Hirvonen 2018, s. 211-215.

tyksellä tarkoitetaan edellä mainitun lain 5 §:n mukaista selvitystä, joka velvoitteiden hoitoselvityksen kohteen toimintaa, taloutta ja velvoitteiden hoitamista. Velvoitteiden hoitamisella tarkoitetaan lain säännöksen mukaan veroja, lakisääteisiä eläke-, tapaturma-, ja työttömyysvakuutusmaksuja, ja tullin perimien maksujen hoitamista. Velvoitteidenhoitoselvityksen kohteena voi olla organisaatio, organisaatiohenkilö, sekä niihin välittömästi tai välillisesti kytkeytyvä organisaatio tai organisaatiohenkilö.¹⁵²

Sisäministeriön julkaisema Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelma vuosille 2016–2020 perustuu Valtioneuvoston vuonna 2016 antamaan periaatepäätökseen, jossa on määritelty kansallisen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategia. Toimenpideohjelmassa on määritelty erilaiset toimenpiteet ja keinot strategian toteuttamiseksi, ja se jakautuu neljään erilaiseen kärkihankkeeseen. Yksi hankkeista on kansallinen tulorekisteri, jonka merkittävyttä harmaan talouden torjunnassa on perusteltu erityisesti verovalvonnan muuttumisella aikaisempaa reaaliaikaisemmaksi.¹⁵³ Tulorekisterin tavoitteena on parantaa yritysten ja kansalaisten oikein toimimisen mahdollisuuksia, keventää työnantajien hallinnollista taakkaa yksinkertaistamalla palkanmaksuun liittyvää ilmoittamis- ja velvoitteidenhoitoprosessia digitalisaation tuomien mahdollisuuksien avulla, kerätä ja välittää tulotietoja reaaliaikaisesti, sekä vahvistaa kansalaisen oikeutta valvoa niiden tietojen käyttöä, jotka koskevat kansalaista itseään. Näillä toimenpiteillä turvataan markkinoiden toimivuutta ja tervettä kilpailua. Jälkikäteisen valvonnan sijaan tulorekisteri mahdollistaa etupainotteisen, ennalta ehkäisevän valvonnan tulotietojen, sosiaalivakuuttamisen ja verouksen osalta. Hallinnollisen taakan keventymiseen verotuksen osalta johtavat esimerkiksi tietojen hankinnan tehostuminen ja verotuksen joustava valmistuminen. Tulorekiste-

¹⁵² HE 163/2010 vp, 2 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan organisaatiohenkilöllä tarkoitetaan kirjanpitovelvollista yksityistä elinkeinonharjoittajaa, avoimen yhtiön yhtiömiestä, kommandiittiyhtiön vastuunalaista yhtiömiestä ja eurooppalaisen taloudellisen etuyhtymän henkilöjäsentä, yhteisön hallituksen jäsentä, toimitusjohtajaa tai toimitusjohtajaan rinnastettavassa asemassa toimivaa, sekä yhteisön, ulkomaisen sivuliikkeen tai säätiön tosiasiallista toiminnan johtajaa tai hallinnon hoitajaa. Organisaatio on myös henkilö, joka omistaa yksin tai yhdessä perheenjäsenten kanssa vähintään 10 % yhteisön pääomasta, tai joka yhdessä perheenjäsentensä kanssa käyttää vastaavaa 10 % osuutta yhtiön äänimäärästä. Perheenjäsenellä tarkoitetaan ylenevän ja alenevan sukulaissuhteen, aviopuolison ja rekisteröidyn parisuhteen osapuolen lisäksi myös samassa taloudessa asuvaa henkilöä. Liiketoimintakielto ei estä henkilön määrittelemistä organisaatiohenkilöksi.

¹⁵³ Sisäministeriö SMDno-2015-2083, s. 2.

rin avulla ennakonpidätyksen määrä voidaan tulevaisuudessa kohdistaa nykyisten arvioiden sijaan lähes reaaliaikaisesti vastaamaan sitä määrää, joka määräytyy lopulliseksi ansiotuloveroksi.¹⁵⁴

Kansallisen tulorekisterin lisäksi Harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimenpideohjelman johdosta on tutkittu harmaan talouden aiheuttamaa sääntelytaakkaa, eli lakisääteisten velvoitteiden täyttämistä aiheuttavia kustannuksia. Sääntelytaakkaa seurataan kustannustehottomien toimintojen välttämiseksi, sekä kilpailuolosuhteiden tasapuolistamiseksi. Sääntelytaakan keventämisen keinoksi on esitetty jo edellä esille tullutta viranomaisten välisten tietojenvaihdon kehittämistä, sekä todistusta velvoitteiden hoidosta.¹⁵⁵ Tiedon käyttäjien näkökulmasta tulorekisteri helpottaa tietojenvaihtoa, mahdollistamalla sisällöltään muuttuman tiedon jakamisen usealle eri taholle. Tulorekisteri saattaa olla osittainen helpotus myös suorituksen maksajille, eli ilmoitusvelvollisille, riippuen siitä, kuinka hyvin ilmoittajan prosessit on automatisoitu. Mikäli ilmoittajan on tehtävä manuaalisesti ilmoituksia tulorekisteriin, on sääntelyn aiheuttama taakka keventymisen sijaan kasvanut, eikä Harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimenpideohjelmassa asetettuja tavoitteita ole kaikilta osin saavutettu.

Työsuojeluviranomainen eli työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistöinnistä annetun lain (44/2006) 1 luvun 2 §:n mukainen aluehallintovirasto toteuttaa harmaan talouden torjuntaa valvomalla tulotietojen avulla ulkomaisen työvoiman käyttöä, työsuhteiden vähimmäisehtoja, sekä tilaajavastuulain noudattamista. Tulorekisteristä saatavien tulotietojen avulla viranomainen voi kohdistaa valvontansa työnantajaan, ja valvoa esimerkiksi työehtosopimuksen noudattamista. Tulotietojen avulla voidaan todeta työehtosopimuksen noudattaminen tai noudattamatta jättäminen palkan määrän ja erilaisten lisien osalta. Tilaajavastuulain osalta valvonta kohdistuu tilaajaan, jolla on tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) 5 tai 5 a §:n mukainen selvitysvelvollisuus. Valvonnassa todetaan selvitysvelvollisuuden täyttäminen tai täyttämättä jättäminen, tai mahdollinen sopimuksen solmiminen liiketoimintakiellossa olevan yrityksen kanssa. Työsuojeluviranomainen valvoo myös tilanteita, joissa tilaajavastuulain mukainen so-

¹⁵⁴ HE 134/2017 vp, kohdat 1.1 ja 3.1.

¹⁵⁵ Harmaan talouden torjunnan aiheuttama sääntelytaakka: Tiivistelmä.

pimus on solmittu sellaisen yrityksen kanssa, jolla ei ole ollut tarkoitus täyttää lakisääteisiä maksuvelvoitteitaan. Työsuojeluviranomaisella on oikeus saada tietoja tulorekisteristä työsuojelun valvonnasta ja työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 4 b §:n 1 momentin perusteella.¹⁵⁶ Työsuojeluviranomaiselle jaellaan tulorekisteristä esimerkiksi tiedot työntekijän palvelussuhteen voimassaolosta, tieto työntekijän työeläkevakuutuksesta ja tapaturmavakuutuksesta, sekä kansainvälisissä tilanteissa tiedot Suomessa oleskelun kestosta.¹⁵⁷

Verohallinto hyödyntää tulorekisterin tietoja Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 §:n mukaisiin tehtäviin, esimerkiksi harmaan talouden torjunnan kannalta merkitykselliseen verovalvontaan ja verotuksen toimittamiseen. Verohallinnon harmaan talouden torjunta perustuu sekä kansalliselle että kansainväliselle viranomaisyhteistyölle ja tietojenvaihdolle, ennalta estäviin toimiin, sekä jälkikäteisvalvontaan esimerkiksi verotarkastuksen avulla. Verohallinnossa harmaan talouden tarkastuskohteena pidetään jokaista sellaista tarkastuskohdetta, joka tarkastus johtaa rikosilmoitusharkintaan. Vuonna 2019 harmaan talouden tarkastustoimenpiteiden johdosta pelkästään työnantajasuorituksia määrättiin maksettavaksi 12,6 miljoonaa euroa.¹⁵⁸ Koska tulorekisteriin annettavien palkkatietoilmoitusten ilmoittamatta jättäminen vaikuttaa välittömästi työnantajayrityksen työntekijöiden verotukseen, tulorekisteri-ilmoitusten antamatta jättäminen voi olla ennakkoperintälain (1118/1996) 2 luvun 26 §:n 3 momentin mukainen olennainen laiminlyönti, joka johtaa yrityksen poistamiseen ennakkoperintärekisteristä Verohallinnon toimesta. Ennakkoperintärekisteröinnin voimassaolo merkitsee sitä, että yritys hoitaa verovelvoitteensa oma-aloitteisesti. Jos rekisteröinti ei ole voimassa, se ei estä yrityksen toimintaa, mutta voi antaa viitteitä rehellisille sopimusosapuolille vastapuolen mahdollisista laiminlyönneistä tai velvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Verohallinto voi poistaa yrityksen myös arvonlisäverolain (1501/1993) 172 §:n 1 momentin mukaisesta arvonlisäverovelvollisten rekisteristä, mikäli toiminnassa laiminlyödään olennaisesti velvoitteidenhoitoa. Työkorvauksen mahdollisesti sisältämää arvonlisäveroa ei kuitenkaan ilmoiteta tulorekisteriin, eikä tulorekisterillä ole ollut välittömiä vaikutuksia arvonlisäverotuksen menettelyihin tai ilmoittamisvelvollisuuteen, taikka arvonlisäveron palautuspetosten tehokkaampaan

¹⁵⁶ Työsuojeluviranomainen: Harmaa talous ja työsuojelu. HE 134/2017 vp, kohta 2.1.15.

¹⁵⁷ Tulorekisteriyksikkö, seloste 3.

¹⁵⁸ Harmaa talous & talousrikollisuus: Verotus.

torjuntaan.¹⁵⁹ Verohallinnossa toimii myös osiossa 3 mainittu Harmaan talouden selvitysyksikkö, joka tutkii ja jakaa tietoa harmaan talouden ilmiöistä viranomaisten valvonta-, torjunta-, ja tietojenvaihtoyhteistyön tueksi. Verohallinnon tiedonsaantioikeudet tulorekisteristä ovat laajat, sillä Verohallinnolla on oikeus saada tulorekisteristä lähes kaikki sinne ilmoitettavat pakolliset ja täydentävät tiedot, lukuun ottamatta esimerkiksi palvelussuhdetietoja. Suhteellisen laaja tiedonsaantioikeus muihin tiedonkäyttäjiin verrattuna johtunee muun muassa siitä, että aikaisemmin Verohallinnolle annettavat ulkomaantyöskentelyyn liittyvät tiedot, kuten NT1 ja NT2 -tiedot annetaan nykyään Verohallinnon sijasta tulorekisteriin, josta ne taas jaellaan Verohallinnon tietoon.¹⁶⁰

Verohallinnon toimesta suoritetaan myös *verotarkastuksia*, joiden tavoitteena on yhtenä verovalvonnan muotona ehkäistä harmaata taloutta, ja pienentää tästä johtuen myös harmaasta taloudesta aiheutuvaa verovajetta, eli varmistaa verotulojen kertyminen. Verotarkastuksen avulla saadaan selville muun muassa verovelvollisen kirjanpidon ja Verohallinnolle ilmoitettujen tietojen paikkansapitävyys. Tarkastus ei ole luonteeltaan ainoastaan väärinkäyttöksiin keskittyvää selvittämistyötä, vaan tarkastuksen yhteydessä verovelvollista myös ohjataan toimimaan oikein. Ohjauksen keinoin vaikutetaan siihen, että verovelvollinen kykenee tulevaisuudessa toimimaan velvoitteitaan noudattaen, jolloin verotulojen kertyminen oikeanmääräisenä myös tulevaisuudessa on todennäköisempää. Verotarkastuksen tavoitteena ei myöskään ole ainoastaan puuttua sellaisiin verovelvollisen toimiin, josta on aiheutunut nimenomaisesti verovajetta. Jos tarkastuksen aikana käy ilmi, että verovelvollinen onkin jostain syystä suorittanut veroja liikaa, verotusta oikaistaan tällaisessa tapauksessa verovelvollisen eduksi.¹⁶¹

Harmaaseen talouteen liittyvät verotarkastukset poikkeavat niin kutsutuista tavallisista verotarkastuksista jo siinä, että harmaan talouden verotarkastuksissa verotarkastajana toimii aiheeseen erikoistunut tarkastaja, esimerkiksi vakavat talousrikokset on keskitetty tietyille henkilöille. Harmaan talouden tarkastukset myös tilastoidaan omana kokonaisuutenaan. Prosessin eriytystä tavallisesta tarkastuksesta on perusteltu itse tarkastusprosessin erilaisuudella verrattuna tavalliseen tarkastukseen, sekä tehtävän vaativan erityisosaamisen takia. Harmaan talouden tarkastuksilla on myös

¹⁵⁹ Verohallinto: Näin ilmoitat arvonnisäveron.

¹⁶⁰ Tulorekisteriyksikkö: seloste 3, lisäksi VH/6319/00.01.00/2019 esim. kohta 1.1.

¹⁶¹ Ansamäki 2017, s. 15–19.

usein liityntöjä muuhun rikollisuuteen, esimerkiksi huumausainerikoksiin. Harmaan talouden verotarkastuksessa saatetaan tehdä reaaliaikaista viranomaisyhteistyötä, jolloin sekä verotarkastus että esitutkinta ja mahdollisesti myös syyttäjän näytön arviointi tapahtuvat samanaikaisesti. Mikäli tarkastuksessa ei saada tarpeeksi luotettavaa kuvaa tarkastuksen kohteen toiminnasta, verotus on mahdollista toimittaa verotusmenettelylain (1558/1995) 27 §:n perusteella arvioimalla. Pykälän 2 momentissa todetaan tyhjentävästi, että verotus on *toimitettava* arvioimalla, jos verovelvollisen ilmoittama tulo on muihin samoissa olosuhteissa toimiviin toimijoihin verrattuna ilmeisesti liian vähäinen ja on syytä epäillä, että verovelvollinen salaa tulojaan.¹⁶²

Etuuden maksajat voi tulorekisterin avulla havainnoida mahdollisia etuuksien väärinkäytöksiä. Etuuden väärinkäytös voi johtua esimerkiksi etuuspäätöksen perustaksi annetuista vääristä tiedoista, tai tietyn tosiseikan salaamisesta. Luonnollisen henkilön etuuden väärinkäytöksellä tavoittelema hyöty ei varsinaisesti kuulu harmaan talouden määritelmään, kuten sivulla 6 on tullut ilmi, koska harmaa talous ilmiönä liittyy organisaation toimintaan. Etuuksia, kuten palkkaturvaa, voi kuitenkin luonnollisen henkilön sijasta pyrkiä hyödyntämään vilpillisin keinoin myös yritys.¹⁶³ Kansaneläkelaitoksen myöntämien etuuksien osalta on arvioitu kertyvän säästöjä 2–9 miljoonaa euroa, kun etuuksien väärinkäyttöihin liittyvää valvontaa voidaan tulorekisterin tietojen avulla tehostaa.¹⁶⁴

Kansalainen eli tulonsaaja, jolle maksetaan tulorekisteriin ilmoitettavaa ansiotuloja, voi kohdistaa tietoihin ensimmäistä kertaa lähes reaaliaikaista oma-aloitteista valvontaa jälkikäteen tapahtuvan valvonnan sijaan. Sähköisen asiointipalvelun avulla tulonsaaja saa tiedot samassa syklissä, kuin ne ovat tulorekisterin tiedon käyttäjien käytävissä. Jälkikäteisen tarkastamisen sijaan tulonsaaja voi todeta esimerkiksi sen, onko palkasta peritty asianmukaiset sosiaalivakuutusmaksut ja ennakonpidätys, tai onko työnantaja ylipäänsä ilmoittanut tiedot tulorekisteriin, ja näin ollen täyttänyt ilmoittamisvelvoitteen.¹⁶⁵

¹⁶² Ansamäki 2017, s. 164–172.

¹⁶³ Harmaa talous & talousrikollisuus: Etuudet.

¹⁶⁴ HE 134/2017 vp, kohta 4.5 Vaikutukset julkiseen talouteen.

¹⁶⁵ HE 134/2017 vp, kohta 3.1 Tavoitteet ja 4.1.2 Muut vaikutukset.

Hallituksen esityksessä 134/2017 vp tulorekisterin yhdeksi tavoitteeksi on asetettu harmaan talouden torjuntaedellytysten paraneminen.¹⁶⁶ Tulorekisterin itsensä olemassaolo ei vielä mullista harmaan talouden torjuntaa, vaan ennemminkin *mahdollistaa* erilaisten torjuntatoimenpiteiden tehostamisen tai prosessien uudelleen suunnittelun. Tulorekisteriyksikkö ei hyödynnä tai valvo tulorekisterin tietosisällön oikeellisuutta tiettyjä teknisiä toimenpiteitä lukuun ottamatta. Tulorekisteriyksikkö ei siis ole uusi harmaan talouden torjuntaviranomainen, jolla harmaaseen talouteen liittyvät tilastot saadaan jyrkkään laskuun. Torjuntatoimenpiteiden onnistuminen riippuu siitä, miten harmaan talouden torjuntaa harjoittavat tiedon käyttäjät *hyödyntävät* tulorekisterin mahdollistamia tietovirtoja omassa toiminnassaan.¹⁶⁷ Hallituksen esityksessä 134/2017 vp on todettu harmaan talouden torjunnan kannalta ongelmalliseksi reaaliaikaisen tiedon puuttuminen valvontatoimenpiteiden pohjaksi. Myös harmaan talouden torjuntaan liittyvän aikaisemman tutkimuksen keskeinen teema on ollut tietojenvaihtosääntelyn joustamattomuus ja tietojenvaihtotoimenpiteiden tehottomuus.¹⁶⁸ Hallituksen esityksessä 134/2017 vp on edelleen korostettu tulorekisterin merkitystä harmaan talouden torjunnassa, mutta sen mahdollistamista konkreettisista toimenpiteistä on saatavilla tietoa niukasti. Tämä taas ei johdu varsinaisesti itse tulorekisteristä, vaan mahdollisuus järjestelmästä saatavien tietojen optimaaliseen käyttöön harmaan talouden torjunnassa on tulorekisterilain 5 luvun 13 §:ssä määritellyillä tiedon käyttäjillä.

3.1.1 Työnantajavelvoitteiden laiminlyönti (ns. pimeä työvoima)

Tulorekisterin kannalta merkityksellinen harmaan talouden ilmiö on pimeä työvoima, eli työnantajavelvoitteiden laiminlyönti. Merkityksellisyydellä tarkoitan tässä asiayhteydessä ilmiötä, jonka kitkemisessä voidaan hyötyä tulorekisterin käytöstä. Euroopan yhteisöjen komission mietinnössä pimeän työn vähentämisen strategiaksi on nimetty hallinnon yksinkertaistaminen ja uudistaminen niin, että lainsäädännöstä johtuvien määräysten noudattamiseen liittyvät kustannukset pienenisivät. Verotuksen ohella työnteosta johtuva hallinnollinen rasite on todettu olevan syy siihen, miksi harmaan

¹⁶⁶ HE 134/2017 vp, kohta 3.1 Tavoitteet.

¹⁶⁷ Tulorekisterin vaikutuksista harmaan talouden torjuntaan ks. HE 134/2017 vp, kohdat 2.3 ja 3.1. Kohdan 3.2 mukaan Tulorekisteriyksikkö ei arvioi tulorekisteritietojen aineellisoikeudellista paikkansapitävyyttä, vaan valvontatoimenpiteet rajoittuvat tietojen teknisten virheiden havainnointiin.

¹⁶⁸ Määttä – Hirvonen 2018, s. 248.

talouden toimijana oleminen on taloudellisesti kannattavampaa, kuin säädösten noudattaminen. Myös työsuhteen lyhyellä kestolla on osoitettu olevan lisäävä vaikutus pimeän työvoiman käyttöön.¹⁶⁹

Tulorekisterin osalta ilmoittamiseen liittyvä hallinnollinen rasite on edelleen olemassa, sillä verrattuna aikaisempaan vuosi-ilmoitusmenettelyyn, tietoja annetaan nyt määrällisesti paljon useammin. Kerran vuodessa Verohallinnolle ilmoitettavien vuosi-ilmoitustietojen sijaan ilmoitusvelvollisuus realisoituu jokaisen suorituksen maksun jälkeen, eikä ilmoittamista voida keskittää esimerkiksi tietyille päiville ilman, että maksaja tulee laiminlyöneeksi ilmoittamisen määräaikoja. Riippuen siitä, kuinka usein työnantajan on pitänyt vuosi-ilmoitusmenettelyn aikaan toimittaa samoja tietoja eri tahoille, tulorekisteri on itse asiassa voinut lisätä yrityksen hallinnollista taakkaa sen keventämisen sijaan.¹⁷⁰

Työnantajalle aiheutuu työntekijän palkkaamisesta varsinaisen työntekijälle tilitettävän palkan lisäksi myös erilaisia palkanmaksuun liittyviä sivukuluja. Esimerkiksi 1200 euron suuruisesta palkasta aiheutuu työnantajalle sivukuluina noin 280 euroa erilaisia maksuja.¹⁷¹ Palkan sivukulut kasvavat suhteessa palkan määrään. Tulorekisterin tietosisältö koostuu säännönmukaisesti annettavista pakollisista tiedoista, eli esimerkiksi maksetuista suorituksista ja tulonsaajan sekä maksajan yksilöintitiedoista. Lisäksi rekisteriin ilmoitetaan muun muassa tiedot palkanmaksuun liittyvistä sosiaalivakuutusmaksuista.¹⁷² Palkkatietoilmoituksesta erillisellä ilmoituksella ilmoitetaan työnantajan sairausvakuutusmaksu ja siitä mahdollisesti tehtävät vähennykset.¹⁷³ Euroopan yhteisöjen komission tiedonannossa pimeä työvoima on määritelty sinänsä lailliseksi toiminnaksi, josta ei kuitenkaan ilmoiteta viranomaisille. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä johtuen nämä edellä mainitut sosiaalivakuutusmaksut ja verot jätetään kokonaan tai osittain perimättä, koska Suomessa tulotietojärjestelmään ilmoitettujen tulotietojen perusteella muodostetaan sosiaalivakuutusmaksujen ja verojen määrät

¹⁶⁹ KOM/2007/0628, kohta 4 Strategioita pimeän työn vähentämiseksi.

¹⁷⁰ HE 134/2017 vp, kohta 2.1.4 Verohallinto.

¹⁷¹ Esimerkkilaskelmaan on käytetty Ilmarisen palkkalaskuria, <https://www.ilmarinen.fi/elakelaskurimme/kayta-laskureita/#palkkalaskuri>. Palkan kokonaismäärässä ei ole huomioitu työntekijälle maksettavaa vuosilomakorvausta. Palkkalaskurin tulos on suuntaa antava ja havainnollistava esimerkki.

¹⁷² Tulorekisteriyksikkö: Palkkatietoilmoituksen tietosisällön soveltamisohje 2020.

¹⁷³ Tulorekisteriyksikkö: Työnantajan erillisilmoituksen tietosisällön soveltamisohje 2020.

laskutettavaksi työnantajalta. Näitä maksuja ja ilmoitusvelvollisuuden täyttämistä voidaan yrittää vältellä esimerkiksi maksamalla palkka käteisenä, jolloin suorituksesta ei jää tietoa yrityksen tilitapahtumiin. Yrityksen lisäksi myös yrityksen työntekijä voi tukea pimeään työvoiman käyttöä suostumalla pimeään palkanmaksuun. Toimijan intressissä on usein taloudellisen hyödyn tavoittelu, kun suoritusta ja tuloa ei rasita veroista tai sosiaalivakuutusmaksuista johtuvat vähennykset. Työntekijän suostumusta pimeään palkanmaksuun ei kuitenkaan voida pitää itsestäänselvytenä, sillä ilmiöön voi liittyä myös erilaisten työehtosopimusten ja muiden työelämän lakisääteisten velvoitteiden noudattamatta jättäminen, työsyryntää, pakkotyötä tai ihmiskauppaa. Esimerkiksi ulkomaiset työntekijät eivät välttämättä ole lainkaan tietoisia heitä koskevista oikeuksista, jolloin työnantajan on helpompi harjoittaa heidän avullaan harmaata taloutta ja samalla polkea myös työntekijöiden lakisääteisiä oikeuksia. Työntekijä voi kuitenkin pimeään palkan rinnalla väärinkäyttää lakisääteistä sosiaaliturvaa nostamalla erilaisia sosiaalietuuksia, jolloin taloudellinen hyöty kasvaa entisestään.¹⁷⁴ Työnantajan osalta EU:n komissio on kuvannut ilmiötä sosiaalisesti polkumyynniksi, koska pimeä työ kilpailee sääntöjä noudattavien tahojen toiminnan kanssa.¹⁷⁵

3.1.1.1 Ennakonpidätys ja työntekijän sosiaalivakuutusmaksut

Kun työnantaja maksaa Suomessa ansiotuloa, eli esimerkiksi palkkaa työntekijälle, palkasta on toimitettava ennakoperintälain (1118/1996) 1 §:n mukainen ennakonpidätys työntekijän toimittaman verokortin mukaan, jos tuloa ei ole erikseen säädetty verovapaaksi, ennakonkannon alaiseksi tuloksi tai ennakonpidätyksen toimittamisesta vapautetuksi. Jos verokorttia ei ole toimitettu työnantajalle palkanmaksua varten, työnantajan on pidätettävä palkasta ennakonpidätyksenä 60 % maksettavan palkan bruttomäärästä laskettuna.¹⁷⁶ Ansiotulosta suoritettava vero tilitetään ennakoperintälain 1 § perusteella valtiolle, kunnalle, sekä seurakunnalle Evankelis-luterilaisten seurakuntien jäsenten velvollisuudesta suorittaa veroa seurakunnalle (1013/2012) annetun lain mukaisesti, jos palkansaaja on kirkollisverovelvollinen. Kerättävällä tuloverolla rahoitetaan julkisen sektorin tarjoamia palveluita.¹⁷⁷ Valtiovarainministeriön

¹⁷⁴ Verohallinto: Pimeä työvoima.

¹⁷⁵ KOM/2007/0628 lopull, 1. Johdanto ja 2. Pimeän työn vähentämisen poliittinen merkitys.

¹⁷⁶ VH/5018/00.01.00/2019, kohta 4.1.

¹⁷⁷ VH/5018/00.01.00/2019, kohta 5.2 Ennakonpidätyksen toimittaminen palkasta.

vuodelle 2020 tekemän Valtion talousarvioesityksen mukaan palkkatulosta kertyy ansiotuloveroa 6,093 miljardia euroa vuonna 2020.¹⁷⁸

Ennakonpidätykseen sisältyy pääsääntöisesti myös sairausvakuutuslain (1224/2004) 18 luvun 29 §:n 1 momentin mukainen työntekijän, eli vakuutetun osuus sairausvakuutusmaksusta, jos työntekijä on iältään 16-67 vuotias ja sairausvakuutuslain perusteella Suomessa vakuutettu. Vakuutetun sairausvakuutusmaksu muodostuu sairausvakuutuslain 18 luvun 4 §:n mukaan kahdesta osasta: sairausvakuutuksen sairaudenhoidtomaksusta ja sairausvakuutuksen päivärahamaksusta. Sairausvakuutusmaksulla rahoitetaan esimerkiksi erilaisia etuuksia, kuten sairauspäivärahoja ja vanhempainpäivärahoja. Sairausvakuutuslailla turvataan lain 1 luvun 1 §:n perusteella vakuutetun oikeus korvaukseen tarpeellisista sairauden hoidon aiheuttamista kustannuksista ja lyhytaikaisen työkyvyttömyyden sekä raskauden ja lapsen hoidon aiheuttamasta ansiomenetyksestä.

Työeläkevakuutuksella vakuutetaan työntekijän eläkelain (395/2006) 2 luvun 4 §:n perusteella jokainen 17-68-vuotias työntekijä, jos henkilölle kalenterikuukauden aikana maksettava palkka ylittää tietyn, Sosiaali- ja terveysministeriön vuosittain vahvistettavan vakuuttamisvelvollisuuden alarajan. Vuonna 2020 työeläkevakuutusmaksu peritään, jos kalenterikuukauden aikana työntekijälle maksettava palkka ylittää 60,57 euroa. Työntekijän osuus työeläkevakuutusmaksusta vuonna 2020 on 7,15-8,65 % ansiosta, riippuen vakuutetun henkilön iästä. Vakuutusmaksu peritään ylärajan mukaisena 53-62-vuotiailta henkilöiltä. Maksuilla rahoitetaan työeläketurvaa, eli käytännössä vanhuuseläkettä.¹⁷⁹

Työntekijältä peritään myös työntekijän osuus työttömyysvakuutusmaksusta työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 6 luvun 19 §:n mukaisesti. Vuonna 2020 työntekijän osuus maksusta on 1,25 % bruttopalkasta. Maksulla rahoitetaan mainitun lain 1 §:n mukaista työttömyysturvaa.¹⁸⁰

Suurin osa työntekijälle maksettavasta ansiotulosta perityistä veroista ja maksuista ilmoitetaan tulorekisteriin palkkatietoilmoituksella erillisillä tulolajeilla, jolloin veron

¹⁷⁸ Valtiovarainministeriö, Talousarvioesitys HE 29/2019 vp. Huomioitavaa on, että kyseessä on ennuste, jonka toteuma voi poiketa ennustetusta kertymästä. Ennuste on laadittu perustuen vuoden 2018 verokertymätietoihin, sekä veronalaisten tulojen ennustettuun kehitykseen vuosina 2018–2020.

¹⁷⁹ Verohallinto: Sosiaalivakuutusmaksut.

¹⁸⁰ Verohallinto: Sosiaalivakuutusmaksut.

tai maksun pidättäminen palkasta voidaan todentaa tulorekisteristä sekä tulorekisterin tiedon käyttäjien, että tulonsaajan itsensä toimesta.¹⁸¹ Palkkatietoilmoituksella ei kuitenkaan ilmoiteta esimerkiksi ammattiyhdistyksen perimiä jäsenmaksuja, joten maksettuun suoritukseen voi sisältyä sellaisia vähennettäviä eriä, joita ei pystytä tulorekisteristä saatavien tietojen perusteella todentamaan.¹⁸² Tästä johtuen tulonsaajan itsensä hankkima tulorekisteriote ei kaikissa tilanteissa anna virheetöntä kuvaa henkilön tulotiedoista.¹⁸³

3.1.1.2 Työnantajan sosiaalivakuutusmaksut

Työsuhteesta johtuvien vakuutuksien kustannukset jakautuvat työnantajan ja työntekijän välille. Työnantajalla on lakisääteinen velvollisuus vakuuttaa työntekijänsä tiettyillä vakuutuksilla, joiden lisäksi työnantaja voi laajentaa vakuutusturvaa eräillä vapaaehtoisilla vakuutuksilla, tai työehtosopimuksen velvoittamalla ryhmähenkivakuutuksella.¹⁸⁴ Työnantaja maksaa työnantajan sairausvakuutusmaksusta annetun lain (771/2016) 4 §:n mukaista työnantajan sairausvakuutusmaksua 1,34% maksamistaan palkoista vuonna 2020. Maksu koskee sairausvakuutuslain mukaan Suomessa vakuutettua 16–67 vuotiasta työntekijää. Työnantajan osuus työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 6 luvun 19a §:n mukaisesta työttömyysvakuutusmaksusta vuonna 2020 on 0,45% maksetuista palkoista, kun palkkoja maksetaan enintään 2 125 500 euroa.¹⁸⁵

17-68-vuotiaasta työntekijästä suoritetaan työnantajan osuus työeläkevakuutusmaksusta, jos henkilölle maksetaan kalenterikuukauden palkkaa yli 60,57 euroa. Vakuutusmaksua peritään 7,15% työntekijälle maksettavasta palkasta. Työeläkevakuutusmaksun työnantajakohmainen osa on korkeimmillaan työntekijän ollessa 53-62-vuotias, jolloin prosentuaalinen määrä nousee 8,65 %:iin. 63-ikävuodesta lähtien vakuutusmaksu laskee ennalleen 7,15%:iin.¹⁸⁶

Työnantajan pitää vakuuttaa työntekijänsä Työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) mukaisella työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksella, jos työnantaja

¹⁸¹ Ks. tulolajien listaus dokumentista Tulorekisteriyksikkö: Tulolajien ja tuloista vähennettävien erien selitteet 2020.

¹⁸² Tulorekisteri: Yleistä ilmoittamisesta, usein kysyttyä.

¹⁸³ Tulorekisteri: Tulorekisteriote.

¹⁸⁴ ETK: Lakisääteiset sosiaalivakuutusmaksut Suomessa 2020.

¹⁸⁵ Verohallinto: Sosiaalivakuutusmaksut.

¹⁸⁶ Verohallinto: Sosiaalivakuutusmaksut.

maksaa palkkaa työntekijöilleen yli kalenterivuosi-kohtaisen rajan (yli 1300 euroa vuonna 2020¹⁸⁷). Lain 1 luvun 3 §:ssä määrätään, että työnantajalla ei ole vakuuttamisvelvollisuutta, jos se maksaa tai on sopinut maksettavaksi palkkoja kalenterivuoden aikana enintään 1200 euroa. Edelleen lain 36 luvun 268 §:ssä säädetään kuitenkin tämän rahamäärän tarkistamisesta kalenterivuosit- tain työntekijän eläkelain 96 §:ssä tarkoitetulla palkkakertoimella, josta johtuu vuoden 2020 ja lain välinen erotus. Vakuutuksesta aiheutuvat kustannukset riippuvat työnantajan toimialasta ja vakuutuksen ottavasta yrityksestä, joten vakuutuksen täsmällisiä kustannuksia on mahdoton määrittellä.¹⁸⁸

Ryhmähenkivakuutuksella tarkoitetaan työnantajan ottamaa lisävakuutusturvaa, jonka järjestämisvelvollisuus johtuu toimintaan sovellettavasta työehtosopimuksesta. Esimerkiksi kaupan alan uudessa työehtosopimuksessa on maininta siitä, että työnantaja kustantaa työntekijän ryhmähenkivakuutuksen. Ryhmähenkivakuutus turvaa kuolemantapauksessa työntekijän perheelle välittömän toimeentulon edellytykset.¹⁸⁹

Työnantajan sosiaalivakuutusmaksuista ainoastaan työnantajan sairausvakuutusmaksu, siitä mahdollisesti tehtävät vähennykset tai ei palkanmaksua -tieto ilmoitetaan tulorekisteriin työnantajan erillisilmoituksella. Verohallinto muodostaa ilmoituksen perusteella työnantajan maksettavaksi tulevan sairausvakuutusmaksun yhteismäärän, sekä työnantajan ilmoittamiin palkkatietoihin sisältyvien ennakonpidätysten ja mahdollisten lähdeverojen perusteella näiden verojen yhteismäärän. Työeläkelaitos käyttää tulotietoja vakuutusmaksujen laskut, tai ilmoitustietojen puuttuessa arvion vakuutusmaksun määrästä, sekä siihen liittyvän koron määrän. Työllisyysrahasto perii työnantajalta puolestaan työttömyysvakuutusmaksut.¹⁹⁰

4 TULOREKISTERI HARMAAN TALOUDEN TORJUNNASSA DE LEGE FERENDA

Kuten edellä on tullut ilmi, tulotietorekisteriin talletettavat tiedot ovat julkisuuslain 1 §:n pääsäännöstä poiketen tulorekisterilain 2 §:n perusteella pääsääntöisesti salassa pidettäviä tietoja. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmassa, sekä

¹⁸⁷ Lähitapiola: Sosiaalivakuutusmaksut 2020.

¹⁸⁸ Verohallinto: Sosiaalivakuutusmaksut.

¹⁸⁹ TRHV: Työntekijäin ryhmähenkivakuutus, PAM: Kaupan työehtosopimus ja palkkaliite, Verohallinto: Sosiaalivakuutusmaksut.

¹⁹⁰ Tulorekisteri: Tulorekisteri suorituksen maksajille.

harmaan talouden aikaisemmassa tutkimuksessa on tavoiteltu laajempaa viranomaisjulkisuutta ja parempaa tietojenvaihtosääntelyä harmaan talouden torjunnan edistämiseksi, kuin mitä vallitseva lainsäädäntö mahdollistaa. Osiossa 3 läpikäydyn nykytilanteen sijaan tulorekisterin hyödynnettävyyttä olisi mahdollista kehittää lainsäädäntötoimin niin, että järjestelmää kyettäisiin käyttämään tehokkaasti erilaisiin harmaan talouden torjuntatoimenpiteisiin. Rekisterin fiskaalisesti kustannuksiltaan raskain osuus eli perustaminen ja käyttöönotto, on jo tehty.¹⁹¹ Tulorekisterilain esitöissä mainittu nykyaikaisen tietotekniikan hyödyntäminen vajavaisesti näyttää vahvasti jatkuvan myös tulorekisterin käyttöönoton jälkeen, mikäli lainsäädännöllä ei mahdollisteta sen hyödyntämistä nykyisiä tarkoituksia optimaalisemmin. Seuraavassa esitän kehitysehdotuksia tulorekisterilakiin ja siihen kytköksissä oleviin erityislakeihin *de lege ferenda*.¹⁹²

4.1 Palvelussuhdetietojen pakollisuus

Tulorekisteriin ilmoitettavien tulotietojen tietosisältö koostuu säännönmukaisesti annettavista tiedoista, sekä vapaaehtoisesti annettavista täydentävistä tiedoista. Näitä tietoja on käsitelty osiossa 2.3. Täydentävät tiedot ovat tulorekisterilain esitöiden mukaan sellaisia tietoja, jotka ovat tiedon käyttäjien toiminnassa *tarpeellisia*. Sen sijaan erityislaeissa, esimerkiksi työntekijän eläkelain (395/2006) 198 §:ssä tietojensaanti-oikeutta on luonnehdittu termillä *välttämättömät* tiedot, joka on edellä mainittua suppeampi käsite. Pimeään työvoimaan liittyvät kiinteästi lakisääteisten sosiaalivakuutusmaksujen laiminlyönti, sekä esimerkiksi yleissitovat työehtosopimuksen noudattamatta jättäminen. Tulorekisterin tietosisältöön kuuluvat palvelussuhdetiedot ovat suurimmilta osin vapaaehtoisesti ilmoitettavia, täydentäviä lisätietoja. Palkanmaksajan ei siis ole välttämätöntä ilmoittaa näitä palvelussuhteeseen liittyviä tietoja, täytäkseen laissa säädetyn ilmoittamisvelvollisuutensa. Kuten osiossa 3 on esitetty, työsuojeluviranomainen hyödyntää tulorekisteriin ilmoitettavia palvelussuhdetietoja valvontatoiminnassaan. Palvelussuhdetietoina voidaan ilmoittaa esimerkiksi sovellettava työehtosopimus, säännöllinen sovittu viikkotyöaika, sekä palvelussuhteen päättymisen syy ja palvelussuhteen kesto. Palvelussuhdetietojen muuttaminen täydentävistä

¹⁹¹ HE 134/2017 vp, kohta 4.3.1 Taloudelliset vaikutukset. Järjestelmän perustamiskustannus Verohallinnolle on noin 50 miljoonaa euroa, kun taas järjestelmän vuotuiset ylläpitokustannukset ovat noin 2 miljoonaa euroa.

¹⁹² Ks. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimintaohjelma vuosille 2016–2020, kohdat 1.1., 1.3, 2.2., ja erityisesti 3.1.

tiedoista pakollisiksi tiedoiksi ei ratkaisisi sitä ongelmaa, että pimeän työvoiman käyttäjät laiminlyövät itse ilmoittamisvelvollisuuden kokonaan tai osittain. Tulorekisterilain 7 §:n 1 kohdan mukaisten palvelussuhdetietojen säätäminen pakolliseksi antaisi kuitenkin työntekijälle itselleen ainakin teoreettisen mahdollisuuden perehtyä paremmin oman työsuhteensa ehtoihin, kun esimerkiksi tieto sovellettavasta työehtosopimuksesta olisi saatavilla pakollisena tietona palkkatietoilmoituksessa. Tietojen pakollisuudella tarjottaisiin myös valvontaa harjoittaville viranomaisille etukäteisiävertailutietoja siitä, onko ilmoitettu palkka oikeassa suhteessa esimerkiksi siihen yleissitovaan työehtosopimukseen nähden, jota maksaja on ilmoittanut soveltavansa. Tällä hetkellä työsuojeluviranomaisella on siis oikeus saada nämä täydentävät tiedot pyydettyessä, mikäli työnantaja ei ilmoita tietoja oma-aloitteisesti tulorekisteriin. Jos työnantajan tarkoituksena on vältellä asianmukaisen palkan maksamista, tai muulla tavoin sivuuttaa esimerkiksi yleissitova työehtosopimus ja hyötyä pimeästä työvoimasta, palvelussuhdetietojen vapaaehtoisuus käytännössä mahdollistaa säännösten noudattamatta jättämisen, tai ainakin lykkää tiedonantovelvoitteen toteuttamisen pakkoa.¹⁹³

Palvelussuhdetiedoista myös palvelussuhteen päättymisen syy -tiedon antamista tulisi tarkentaa niin, että palvelussuhteen päättymisen syy olisi yhdessä muiden palvelussuhdetietojen kanssa pakollinen tieto aina, kun palvelussuhde päättyy. Tällä hetkellä päättymisen syy -tieto on pakollinen ainoastaan silloin, jos päättyvä palvelussuhde on vakuutettu julkisten alojen eläkelain (81/2016) mukaan, tai jos kyseessä on Suomen Pankin palvelussuhde. Päättymissyyn tietosisältö koostuu sovellettavasta koodistosta, sekä päättymissyötä kuvaavasta koodiarvosta. Koodiarvot kertovat esimerkiksi sen, että palvelussuhde on päättynyt oman irtisanoutumisen, henkilöstä riippuvan syyn, tuotannollisen tai taloudellisen syyn, määräaikaisuuden päättymisen tai muun syyn johdosta. Koodiarvoja ei voi tarkentaa, eikä niihin liittyen voi antaa esimerkiksi vapaaehtoista selvitystä. Koeaikapurulle ei ole omaa syykoodia, mutta koeaikapurku voitaneen ilmoittaa esimerkiksi koodilla muu syy tai henkilöstä riippuva syy. Pakollisen sovellettava työehtosopimus -tiedon, palvelussuhteen päättymisen syy -tiedon ja palvelussuhteen kesto -tiedon avulla voitaisiin työehtosopimuslain 13 luvun 12 §:n mukai-

¹⁹³ Harmaa talous & talousrikollisuus: Pimeän työvoiman käyttäjä salaa työn välttääkseen työnantajavelvoitteet. VH/6313/00.01.00/2019, kohta 2 Täydentävät tiedot ja kohta 4 Pakolliset ja täydentävät tiedot taulukossa.

nessa työsuojeluviranomaisen valvontatoiminnassa valvoa esimerkiksi koeajan pituuden asianmukaisuutta työehtosopimukseen nähden, sekä havaita mahdollisia koeaikaehdon väärinkäytöstilanteita.¹⁹⁴

4.2 Poliisin tiedonsaantioikeus

Tietojen jakelua tulorekisteristä kolmansille osapuolille, eli tulorekisterilaissa tai erityislaissa täsmällisesti määrittelemättömille tahoille ei ole mahdollistettu voimassa olevan lain perusteella. Käyttäjäjoukon rajaamisen perusteeksi on esitetty muun muassa hallitulla käyttöönnotolla.¹⁹⁵ Tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 § mukainen listaus on ei ole tyhjentävä, koska hallituksen esityksessä todetaan, että Tulorekisteriyksiyöllä on useimmiten oikeus luovuttaa tiedot tiedon käyttäjälle erityislainsäädännön nojalla. Tätä oikeutta puoltaa myös normiristiriitojen tulkintasääntö, jonka mukaan erityislaki syrjäyttää yleislain. Kun tyypiltään samanarvoisten normien, esimerkiksi kahden lain (ei perustuslain) välillä syntyy tulkintaristiriita, annetaan etusija erityislain säännökselle.¹⁹⁶

Listauksesta tarkastellessa voi havaita esimerkiksi sen, että viranomaisista poliisia ei ole lainkaan mainittu tulorekisterin tiedon käyttäjänä. Poliisin rooli harmaan talouden torjunnassa esimerkiksi esitutkintaviranomaisena on käytännössä korvaamaton, joten tulorekisterilain 13 § vaikuttaa puutteelliselta. Tulorekisterilain esitöissä mainitaan, että poliisin tiedonsaantioikeus tulorekisteristä toteutetaan tällä hetkellä poliisin ja muiden viranomaisten passiivisella yhteistyöllä¹⁹⁷, koska poliisilla on oikeus saada tulotietojärjestelmästä välitetyt tiedot laissa säädetyltä tulorekisterin tiedon käyttäjältä. Poliisin tiedonsaantioikeus realisoituu myös poliisilain (872/2011) 4 luvun 2 §:n 1 momentin avulla, jossa todetaan poliisilla olevan tiedonsaantioikeus sellaisiin viranomaisen tietoihin, jotka ovat tarpeellisia poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Käytännössä poliisilla siis on tiedonsaantioikeus tulorekisteristä, sen toteuttamistapa ei vain tällä hetkellä vastaa tulorekisterin tarkoitusta toimia reaaliaikaisena järjestel-

¹⁹⁴ Ks. Koskinen – Nieminen – Valkonen 2019, s. 26-29.

¹⁹⁵ HE 134/2017 vp, kohta 3.3.3 Tiedon käyttäjät.

¹⁹⁶ Ks. Husa – Pohjalainen 2014, s. 21.

¹⁹⁷ Ks. Määttä – Hirvonen 2018. Passiivisella yhteistyöllä tarkoitetaan viranomaisen välistä tietojen luovutusta toisen viranomaisen pyynnöstä tai oma-aloitteisesti. Aktiivisella yhteistyöllä tarkoitetaan edellisten toimenpiteiden lisäksi tapahtuvaa yhteistyötä liittyen yhteisiin operaatioihin ja tilannekuvan ylläpitämiseksi.

mänä. Tiedonsaantioikeuden toteuttaminen toisen viranomaisen, eli esimerkiksi Verohallinnon avulla sen sijaan vain vahvistaa manuaalisten prosessien tarpeellisuutta, kun poliisin on edelleen kohdistettava tietopyyntöjä toiselle viranomaiselle poliisin toiminnassa tarpeellisten tietojen hankkimiseksi. Lain esitöissä todetaan, että tiedonsaantioikeus tulorekisteristä kääntymättä toisen viranomaisen puoleen on tärkeä muutos tiedonsaannin tehostamisen kannalta. Poliisin kohdalla tämä tavoite ei ole toteutunut, vaikka se on nimenomaisesti yksi tulorekisteriuudistuksen keskeisistä tarkoituksista.¹⁹⁸ Toisaalta, tietyissä viranomaisten toiminnoissa reaaliaikaiselle tiedolle ei välttämättä ole edes tarvetta. Jos tiedon tarve kohdistuu jo menneeseen aikaan, kuten esimerkiksi poliisin suorittamissa esitutkinnoissa, reaaliaikaisen tiedon merkitys ei ole yhtä korostunut, kuin reaaliaikaiseen valvontaan perustuvissa toiminnoissa. Poliisihallituksen lausunnossa liittyen tulorekisterilain esitöihin kuitenkin todetaan, että poliisi saa tällä hetkellä verotustiedot teknisen käyttöyhteyden avulla. Käytännössä tämä tarkoittanee esimerkiksi sitä, että tieto henkilön verotustiedoista voidaan tarkistaa esimerkiksi poliisimiehen toimesta poliisiautossa olevan tietojärjestelmän avulla. Kun tekninen käyttöyhteys on jo kerran toteutettu, olisi poliisin tiedonsaantioikeuden lisääminen tulorekisterilakiin vain muodollinen lainsäädäntötoimi.¹⁹⁹

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimintaohjelmassa vuosille 2016–2020 on tulorekisteristä erillisenä hankkeena kärkihanke numero 3, joka koostuu viranomaisten välisen tietojenvaihdon edelleen kehittämisestä. Hankkeen tavoitteena on selvittää muutostarpeita harmaaseen talouteen liittyvän tietojen vaihdon ja toimivaltuuksia koskevan sääntelyn osalta. Poliisin osalta selvitystarvetta on tarkennettu verotustietoihin liittyvään tietojensaantioikeuteen. Kuten edellä on jo tullut ilmi, harmaan talouden torjuntaa vaikeuttava keskeinen teema sitä koskeva tietojenvaihtosääntely. Huomioiden tulorekisterin tavoitteet ja tunnistetun tarpeen muun muassa poliisia koskevien tietojenvaihtosääntelyn kehittämisessä, poliisihallituksen lausunto tulorekisterin hyödyntämisessä aiheuttaa kysymyksen siitä, *miksi* poliisin ei olisi tarkoituksenmukaista hakea itse tietoja suoraan tulotietojärjestelmästä. Lain esitöissä tiedon käyttäjien määrän rajaamista on perusteltu hallitulla käyttöönötolla. Tiedon käyttäjät on määritelty työnantajan ilmoitusvelvollisuuden näkökulmasta, Tulorekisteri on jo

¹⁹⁸ HE 134/2017 vp, kohta 3.3.6 Tietojen luovutus tulotietojärjestelmästä.

¹⁹⁹ Ks. Poliisihallituksen lausunto asiassa HE 134/2017.

otettu käyttöön, ja toinen toimintavuosi on piakkoin puolessa välissä, joten poliisin tiedonsaantioikeuden toteuttamisen tapaa olisi jo syytä tarkastella uudelleen.²⁰⁰

4.3 Kolmansien osapuolien tiedonsaantioikeus

Tulorekisterilain esitöissä HE 134/2017 vp todetaan, että myöhemmässä vaiheessa arvioidaan sitä, voidaanko tulorekisteristä luovuttaa tietoja uusille, vielä laissa määrittelemättömille tiedon käyttäjille, ja missä laajuudessa tietojen luovutus tapahtuisi. Laajennusta olisi arvioitava muun muassa tulorekisterin käyttötarkoituksen näkökulmasta. Laajennuksen tarpeellisuus on perusteltavissa esimerkiksi jo laissa säädettyjen velvoitteiden täyttämiseksi tiettyjen toimijoiden osalta. Myös harmaan talouden ilmiöt puoltavat tiedonsaantioikeuksien lauantamista. Yksi tunnistetuista harmaan talouden ilmiöistä on niin kutsuttu ammattimainen yritysten hyväksikäyttö, jossa yhtiömuotoista yritystä hyödynnetään esimerkiksi petosrikollisuuden välineenä.²⁰¹ Rahoituslaitoksien tiedonsaantioikeudella voitaisiin jo ennakolta torjua harmaata taloutta, joka riittyy niin kutsuttujen pöytälaatikkoyritysten, tai liiketoimintansa puolesta heikolla perustalla olevien yritysten petosmaisesta hyödyntämisestä harmaan talouden harjoittamisen tarkoituksiin. Rahoituslaitos voi tulorekisteristä saatavan tiedon perusteella selvittää esimerkiksi yrityksen toiminnan tosiasiallista luonnetta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 3 luvun 4 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla. Pykälässä edellytetään hankittavan tietoja asiakkaan, eli esimerkiksi yrityksen liiketoiminnan laajuudesta ja laadusta. Edellisen tilikauden tilinpäätöstiedot voivat henkilöiden tulotietojen tapaan osoittautua paikkansapitämättömiksi, jos yrityksen taloudellisessa tilanteessa on jostain syystä tapahtunut esimerkiksi tahallisia, yrityksen taloudelliseen vakauteen vaikuttavia muutoksia edellisen tilinpäätöksen vahvistamisen jälkeen. Kolmansien osapuolten tiedonsaantioikeus voitaisiin toteuttaa esimerkiksi määrittelemällä tulorekisterilaissa tietyille tunnistetuille harmaan talouden torjunnan toimijoille, kuten rahoituslaitoksille tietyt, yhteiset tiedonsaanti-profiilit²⁰², joiden perusteella tulorekisteristä jaettava tietosisältö voitaisiin rajata vain

²⁰⁰ Olen käsitellyt poliisin tiedonsaantioikeutta tulorekisteristä syvällisemmin osana Lapin yliopiston poliisioikeuden kurssia, otsikolla Poliisin tiedonsaantioikeus tulorekisteristä päiväsakkojärjestelmän näkökulmasta.

²⁰¹ HE 134/2017 vp, kohta 2.1.1.

²⁰² Tulorekisteri: Tulorekisterin sanastot ja termit. Tiedonsaanti-profiililla tarkoitetaan kuvausta niistä tiedoista, joihin perustuu tiedon käyttäjän oikeus saada tietoja tulorekisteristä. Tiedonsaanti-profiili määritellään tulorekisterilakia soveltamalla.

toimijan kannalta välttämättömiin tietoihin. Tiedon käyttäjän toimiala määrittäisi sen tiedonsaantiprofiilin, jonka perusteella toimijalla olisi oikeus saada tietoja tulorekisteristä. Rahoituslaitokselle voitaisiin tarjota tulorekisteristä pelkästään summa- tai koontitietoja esimerkiksi yrityksen maksamien palkkojen yhteismäärästä, ilman että yksittäinen tulonsaaja on näistä tiedoista millään tavalla identifioitavissa. Yksityisen sektorin toimijat, esimerkiksi pankit ovat merkittävä taho esimerkiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) toimeenpanossa, joten tulorekisterin tietojen tarjoaminen olisi perusteltua esimerkiksi edellä mainitun lain 3 luvun 1 §:n 2 momentin mukaisen riskiperusteisen arvioinnin tekemisessä.

Tulotietojärjestelmästä annetun lain 5 luvun 13 §:ssä mainittujen tiedon käyttäjien määrän lisääminen edellyttäisi Suomen perustuslain 1 luvun 2 §:n 3 momentista ilmevään oikeusvaltioperiaatteen perusteella lainsäädäntömuutoksia, sillä julkista valtaa käyttävällä tulee olla toimivaltaperuste, joka perustuu eduskunnan säätämään lakiin.²⁰³ Perustuslain esitöiden mukaan viranomaisella ei voi olla sellaista toimivaltaa julkisen vallan käytössä, jolle ei ole nimenomaista tukea oikeusjärjestyksessä. Nimenomaisella tarkoitetaan tässä yhteydessä perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaista yksiselitteistä tai muuten täsmällistä toimivaltaisen viranomaisen ilmenemistä suoraan laista. Vaikka tulotietojärjestelmästä annetun lain esitöissä on todettu, että Tulorekisteriyksikkö päättää tietojen luovuttamisesta järjestelmästä, luovuttamista ei voi tapahtua sellaiselle taholle, josta ei ole säädetty tulotietojärjestelmästä annetun lain 5 luvun 13 §:ssä tai erityislaissa. Edellä mainitusta johtuen *viranomaiseksi* luettavien tiedon käyttäjien määrää ei voida laajentaa säännöksellä, josta ei ilmene täsmällisesti kenelle ja mihin tarkoitukseen Tulorekisteriyksikkö luovuttaa tulotietojärjestelmän tietoja. Tietojen jakelun mahdollistaminen voitaisiin toteuttaa muuttamalla lain 5 luvun 13 §:n johdantokappaletta niin, että siihen lisättäisiin mahdollisuus luovuttaa tietoja erityislain luoman tiedonsaantioikeuden lisäksi esimerkiksi rekisteröidyn antaman suostumuksen perusteella.²⁰⁴

²⁰³ Saraviita 2011, s. 69.

²⁰⁴ HE 1/1998 vp, s. 74, PeVL 49/2014 vp — HE 174/2014 vp, s. 4.

4.5 Tietojen korjaaminen ja muutosten arkistointi

Tulonsaajan ja tietojen hyödyntämisen kannalta ongelmallista on tietojen korjaamisen menettelytapa. Tulonsaaja kohdistaa virheellistä tai puutteellista palkkatietoa koskevan tiedon suorituksen maksajalle. Tulorekisteriyksikkö ei korjaa tietoja tulonsaajan puolesta, vaan korjausvelvollisuus on nimenomaisesti maksajalla tulorekisterilain 2 luvun 4 §:n 4 momentin perusteella. Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d) alakohta ilmaisee henkilötietojen täsmällisyysvaatimuksen, jonka mukaan on toteutettava kaikki kohtuulliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että virheelliset tai epätarkat tiedot poistetaan tai oikaistaan viipymättä. Tulorekisterin antama toimintaohje tilanteessa, jossa suorituksen maksaja ei suostu korjaamaan tietoja puolestaan velvoittaa tulonsaajan itse toimittamaan oikeat tiedot erikseen jokaiselle tiedon käyttäjälle.²⁰⁵ Koska Verohallinnon tulorekisteriyksikkö on tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukainen rekisterinpitäjä²⁰⁶, jolla on edellä mainitun 5 artiklan mukainen velvollisuus kohtuullisin toimenpitein varmistaa virheellisten tai epätarkkojen tietojen poistaminen tai oikaisu viipymättä, on tulonsaajalle vieritetty vastuu tietojen oikaisemisesta suoraan tiedon käyttäjille ristiriidassa tietosuoja-asetuksen vaatimuksen kanssa. Tiedon käyttäjien suorittamat oikaisut eivät myöskään näy tulorekisterissä. Oikaisu voidaan tehdä ainoastaan suorituksen maksajan toimesta, eikä Tulorekisteriyksikkö korjaa tietoja esimerkiksi tiedon käyttäjän toimittaman tiedon perusteella, joka poikkeaisi suorituksen maksajan ilmoittamasta tiedosta.²⁰⁷ Mahdollisuutta tulorekisterin tiedoista poikkeavien tietojen tallentamiseen tulorekisteristä erilliseen rekisteriin on sivuttu hallituksen esityksessä, mutta sen toteuttamisesta ei ole tällä hetkellä saatavilla mitään vahvistettua tietoa. Erilliseen rekisteriin olisi tarkoitus tallentaa tulotiedoista poikkeavia tietoja. Nämä tiedot olisivat esimerkiksi tiedon käyttäjän muutoksenhakukelpoisen päätöksen perustana. Rekisterin problematiikaksi on näyttäytynyt oikeudelliselta kannalta ongelmattoman, sekä lisäksi toimivan ja työmäärältä kohtuullisen mallin saavuttamattomuus, jonka takia toteuttamisen arviointi on lykätty myöhempään vaiheeseen.²⁰⁸

²⁰⁵ Tulorekisteri: Usein kysyttyä. Miten tulonsaajan pitää toimia, jos työnantaja ei suostu antamaan tulorekisteri-ilmoitusta tai korjaamaan virheellistä ilmoitusta?

²⁰⁶ Tulorekisteriyksikkö, seloste 1.

²⁰⁷ HE 134/2017 vp, Yksityiskohtaiset perustelut 15 luku 14 §.

²⁰⁸ HE 134/2017 vp, kohta 3.3.1 Tulotietojärjestelmä.

Korjaustoimenpiteiden käytännön toteuttaminen vaikeuttaa tulonsaajan oikeusturvan toteutumista tilanteissa, jolla tulonsaajalla on perusteltu syy vaatia esimerkiksi etuus päätöksensä perustaksi tulorekisterin tiedoista poikkeavaa tietoa. Kuinka tulonsaajan oikeusturva toteutuu esimerkiksi skenaariossa, jos työnantaja ilmoittaa tulorekisteriin virheellisesti liian suuren palkan, ajautuu konkurssiin ja työntekijä joutuu hakemaan toimeentulonsa turvaksi työttömyysetuutta? Työttömyysetuus evätään virheellisesti ilmoitetun palkan perusteella, vaikka tosiasiallisesti suoritus on voitu ehtiä ilmoittamaan tulorekisteriin, mutta sitä ei välttämättä ikinä ole ehditty maksaa saajalleen. Lain esitöissä todetaan, että jos suorituksen maksaja ei korjaa virheellisiä tietoja, tulonsaajan on annettava oikeat tiedot suoraan tiedon käyttäjälle ja että tulonsaaja voi nimenomaisesti vaatia päätöksen perustaksi muita kuin tulorekisteristä saatavia tietoja. Lain esitöissä todetaan myös, että tulonsaajan on helppo todentaa virheelliset tiedot, ja asioida virheen havaitsemisen jälkeen tiedon käyttäjän suuntaan oikaisun tekemiseksi, mikäli suorituksen maksaja ei toimita oikaisua itse. Lähes samassa asiayhteydessä todetaan myös, että tulorekisterin vähentää tarvetta asioida tiedon käyttäjien suuntaan, ja samanaikaisesti myös oikaisujen ja muutoksenhaun tarve vähenee.²⁰⁹

Koska tietojen korjaamispyynnön esittämistä tai mahdollisuutta vaatia päätöksen perustaksi muita, kuin tulorekisterin tietoja ei ole toteutettu tulorekisterilain 5 luvun 15 §:n mukaisessa sähköisessä asiointipalvelussa, toimintamalli ei varsinaisesti edistä tulorekisterin tavoitetta toimia keskitettynä rekisterinä, josta tiedot jaellaan niiden käyttäjälle.²¹⁰ Edellä mainitussa lainkohdassa on todettu mahdollisuus ainoastaan itseään koskevien tietojen katseluun. Korjaamismahdollisuus on kuitenkin toteutettu koskien saman lainkohdan 3 momentissa mainittujen yhteystietojen osalta. Teknisten toimintaedellytysten kannalta edellä mainittu antaa viitteitä siitä, että omien tietojen korjaaminen, tai ainakin tiettyjen tietojen käytön vastustaminen olisi mahdollista toteuttaa järjestelmään. Hallinnollisen prosessin sujuvuuden ja tulorekisterin tavoitteen, eli hallinnollisen taakan keventämisen näkökulmasta on perusteltua, että myös tulonsaajalla olisi mahdollisuus vaikuttaa hallinnolliseen päätösprosessiin estämällä tai vastustamalla virheellisten tietojen käyttöä.²¹¹²¹²

²⁰⁹ HE 134/2017 vp, kohta 4.1.2 Muut vaikutukset.

²¹⁰ HE 134/2017 vp, kohta 3.1 Tavoitteet.

²¹¹ VH/6312/00.01.00/2019 kohdan 1.4 mukaan suoritus voidaan ilmoittaa tulorekisteriin suoraan palkka-ajosta enintään 45 päivää ennen varsinaista palkanmaksupäivää.

²¹² HE 134/2017 vp, yksityiskohtaiset perustelut 2 luku 4 §.

Tulonsaajan kannalta epäedulliseen tilanteeseen voidaan päätyä myös, jos maksajan intressissä on varsinainen harmaan talouden harjoittaminen, eli lakisääteisten velvoitteiden välttäminen esimerkiksi pimeään palkanmaksun tavoin. Tällainen työnantaja välttämättä koe ilmoituksen antamista tai korjaamista todennäköisesti kovin tärkeäksi. Ilmoitusvelvollisuus palkkatietojen osalta on kytketty suorituksen maksutapahtumaan.²¹³ Harmaan talouden torjunnan ilmiöistä pimeä palkanmaksu tapahtuu usein käteisellä, joten tällöin sähköisessä järjestelmässä havaittavaa ja todistettavissa olevaa maksutapahtumaakaan ei välttämättä ole. Tulonsaaja ei myöskään pysty havainnoimaan hänen tulotietoihinsa tehtyjä muutoksia kuin esimerkiksi tallentamalla järjestelmästä säännöllisesti tulorekisteriotteen, jonka avulla mahdollisia mitätöintejä ja korjauksia voisi seurata.²¹⁴ Sähköisessä asiointipalvelussa ei voi tällä hetkellä katsella mitätöityjä tai korjattuja ilmoituksia niin, että tehdyt muutokset olisivat selkeästi havaittavissa. Tulonsaajan oman valvonnan tehostamisen mahdollistamiseksi myös tulonsaajalle pitäisi tarjota yksityiskohtaisempia tietojen ilmoittamiseen ja muuttamiseen liittyvistä tapahtumista, eli tiedot korjatuista ja poistetuista ilmoituksista.²¹⁵

Tietojen paikkansapitävyyden kannalta relevanttia tietoa olisi mahdollista kerätä ja arkistoida myös tulorekisterilain 13 §:n mukaisilta tiedon käyttäjiltä. Jos käyttäjät omassa valvontatoiminnassaan havaitsevat tietojen olevan virheellisiä tai muuten kyseenalaisia tai käyttökelvottomia, myös tiedon käyttäjällä voisi olla mahdollisuus esimerkiksi palauttaa tulorekisteriin muille tiedon käyttäjille tieto siitä, että tiedoissa saattaa valvontatoiminnassa tehtyjen havaintojen perusteella esiintyä tietojen hyödyntämisen kannalta merkityksellisiä vajavaisuuksia tai viitteitä väärinkäytöksistä. Tällaisella mahdollisuudella estettäisiin saman virheellisen tiedon käyttäminen usean eri viranomaisen toiminnassa, eli ennaltaehkäistäisiin esimerkiksi harmaan talouden toimijoiden pyrkimyksiä hyötyä rekisterin väärinkäytöksistä ennen vilpillisen toiminnan havaitsemista. Tietojen luotettavuuden arviointi jäisi kuitenkin jokaisen tiedon käyttäjän omaan harkintavaltaan.

²¹³ VH/6312/00.01.00/2019, kohta 1.4 Tietojen ilmoittamisen määräajat.

²¹⁴ Tulorekisteri: Tulorekisteriote.

²¹⁵ HE 134/2017 vp, kohta 1.2 Uudistuksen pääpiirteet. Verohallinto: Pimeän työvoiman käyttäjä salaa työn välttääkseen työnantajavelvoitteet.

4.6 Osajulkisuus tilaajavastuulain selvitysvelvollisuuden edistämiseksi

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmassa vuosille 2016–2020 pyritään kansallisen tulorekisterin käyttöönoton lisäksi lisäämään harmaan talouden toimijoihin ja velvoitteiden hoitamiseen liittyvien tietojen käyttöä. Kärkihankkeen tavoitteena on selvittää ne mahdolliset toimenpiteet, joilla voidaan lisätä erilaisiin velvoitteidenhoitoon liittyvien tietojen yleisöjulkisuutta salassapidon sijaan. Yleisöjulkisuuden lisäksi vastaavien tietojen saatavuutta ja maksuttomuutta olisi edistettävä, jotta esimerkiksi yritys voisi arvioida sopimuskumppaninsa luotettavuutta. Tämän tulorekisteristä erillisen hankkeen konkreettisenä tavoitteena on lisätä erilaisista rekistereistä saatavan yleisöjulkisen tiedon määrää, jonka avulla kuka tahansa voisi tarkastaa sen, onko yritys hoitanut lakisääteiset velvoitteensa. Aiheeseen liittyen asetettiin työryhmä, joka koostui erilaisista ministeriöistä, viranomaisista tai muista lakisääteisiä tehtäviä hoitavista tahoista, sekä eläkevakuuttamisalan edunvalvontajärjestöstä. Tavoitteena on toteuttaa yleisöjulkinen palvelu, josta kansalainen, viranomainen tai yritys voi tarkastaa esimerkiksi sen, onko sopimuskumppani hoitanut lakisääteiset velvoitteensa, esimerkiksi sosiaalivakuuttamisen ja verojen maksun osalta. Käytännössä tämä tarkoittaa vähintään niiden tietojen hakemista yhdestä keskitetystä rekisteristä, joita tarvitaan tilaajan selvitysvelvollisuudesta annetun lain (1233/2006) eli nk. tilaajavastuulain 5 ja 5 a §:ssä mainittujen selvitysten hankkimiseksi. Jos tällaista selvitystyötä on tarve tehdä tällä hetkellä, on asioitava useassa eri rekisterissä tietojen saamiseksi, tai vaihtoehtoisesti kaupallisessa palvelussa. Salassapidon sijaan toteutettava yleisöjulkisuus ja tietojen parempi saatavuus lisääisi yritystoiminnan läpinäkyvyyttä, kun kenellä tahansa olisi pääsy yrityksen velvoitteidenhoitoa koskeviin julkisiin tietoihin. Muutos helpottaisi myös tilaajavastuulain noudattamista, kun vaadittavat selvitykset olisivat helpommin saatavilla. Lisäksi verotulojen on todettu kasvavan ja tasavertaisen kilpailun edellytysten paranevan, koska kysyntä velvoitteitaan noudattavien yritysten palveluille kasvaa.²¹⁶

Edellä mainitun hankkeen selvitystyö on valmistunut vuoden 2018 lopussa. Selvityksessä keskityttiin kartoittamaan sitä, millä tavalla velvoitteidenhoitoon liittyvät edellä

²¹⁶ Harmaan talouden selvitysyksikkö 39/2018.

kuvatut muutostarpeet voitaisiin toteuttaa Patentti- ja rekisterihallituksen ja Verohallinnon ylläpitämän yritys- ja yhteisötietojärjestelmän avulla. Selvityksessä esitettiin toteuttamisvaihtoehdoksi myös erilaisten palveluiden linkittämistä toisiinsa, mutta tämä vaihtoehto ei varsinaisesti ratkaisisi itse ongelmaa, joka liittyy lainsäädännön tuomaan velvoitteeseen asioida näissä erillisissä palveluissa, kun tarkoituksenmukaisinta olisi saada tarvitsemansa tiedot yhdestä ja samasta paikasta. Kansallisen tulorekisterin perustamishanke oli selvityksen tekohetkellä jo käynnissä, sillä yleisöjulkisuutta koskevan selvityksen julkaisuhetkestä oli vain muutama viikko tulorekisterin alkuperäiseen käyttöönottoajankohtaan, joka myös toteutui. Selvityksessä ei kuitenkaan ole kartoitettu mahdollisuutta toteuttaa muutostarpeita tulorekisterin avulla, eikä juuri yritys- ja yhteisötietojärjestelmän valikoitumista selvityksen kohteeksi ole erityisesti perusteltu, vaikka torjuntaohjelmassa nimenomaisesti mainitaan *vaihtoehtoisten* keinojen ja menetelmien selvittäminen. Yritys- ja yhteisötietojärjestelmän tietosisältöä on kaavailtu muutettavaksi tilaajavastuulakiin sisältyvän selonottovelvollisuuden täyttämiseksi jo vuodesta 2014 alkaen. Työ- ja elinkeinoministeriön työryhmä ehdotti tuolloin eläkevakuutuksen voimassaoloa ja mahdollista maksulaiminlyöntiä koskevan tiedon julkaisemista YTJ-palvelussa. Mitkään tehdyt selvitykset tai toimenpiteet eivät tähän mennessä ole kuitenkaan yritys- ja yhteisötietojärjestelmän tietosisällön laajentamiseen tai vaadittavien lakimuutosten tekemiseen, vaikka varsinaisten velvoitteiden asettamisen lisäksi on todettu tarpeelliseksi niiden noudattamisen todentamisen mahdollisuus. Harmaan talouden selvitysyksikön julkaiseman kyselyn perusteella yritys- ja yhteisötietojärjestelmän kaavailut laajentamistoimenpiteet ovat edelleen selvitysvaiheessa vuonna 2019. Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön koordinoima työryhmä julkaisi vuonna 2018 raportin, jonka yhteenvedossa todettiin riittävän yksimielisyyden puuttuminen varsinaisten toimenpide-ehdotusten tekemiseksi. Selvityksen keskeisin teema on selkeästi se, että työnantajavelvoitteisiin liittyvää julkisen tiedon määrää on lisättävä, jotta Suomessa voidaan taata markkinoiden toimivuus ja terveen kilpailun edistäminen.²¹⁷²¹⁸

Myös verovelkarekisterin vaikuttavuudesta on tehty Harmaan talouden selvitysyksikön tuottama selvitys vuonna 2018. Tässäkin selvityksessä kantavana ajatuksena on julkisuuden lisääminen, tietosisällön laajentaminen, tietojen maksuttomuus ja helppo

²¹⁷ Sisäministeriö SMDno-2015-2083, s. 22.

²¹⁸ Ks. Harmaan talouden selvitysyksikkö 39/2018 ja 5/2019 esim. s. 47–48.

saatavuus. Verovelkarekisterin tietosisältö ei yksinään riitä käyttäjän tiedontarpeen täyttämiseksi esimerkiksi silloin, kun kyseessä on tilaajavastuulain mukaisen velvoitteidenhoitoselvityksen tekeminen, vaan verovelkarekisterin tietosisältö toimii yhtenä tilaajan selvitysvelvollisuuden osa-alueena. Tilaajan selvitysvelvollisuudesta annetun lain mukaisen tilaajan on usein tukeuduttava ilmaisen rekisterin lisäksi kaupalliseen palveluun, jolloin lain mukaisen hallinnollisen velvoitteen täyttäminen aiheuttaa sen toteuttajalle kustannuksia. Selvityksen johtopäätöksissä todetaan kyselytutkimukseen vastanneiden osalta unelmien verovelkarekisterin toimivan sellaisella periaatteella, että sieltä voisi noutaa kerralla kaikki tilaajavastuulain vaatimat rekisteritiedot.²¹⁹ Molempien selvitysten johtopäätökset nojaavat samaan päätelmään, jossa todetaan, että yleisöjulkisen tiedon lisäämiselle on selkeä tarve. Konkreettisia toimenpiteitä yleisöjulkisuuden osalta ei kuitenkaan tähän mennessä ole tehty, vaikka kuvatut muutokset vaatisivat ensimmäisenä sellaisen lainsäädäntöpohjan, joka mahdollistaa tietojen julkaisemisen.²²⁰ Kummassakaan selvityksessä ei myöskään ole punnittu vaihtoehtona tulorekisterin hyödyntämistä näiden tietojen jakelukanavina, vaikka tulorekisteristä olisi seuraavaksi esiteltävien muutosten ansiosta toteutettavissa täysin tilaajavastuulain tarpeisiin vastaava raportti, kun taas yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä tuotettava vastaava selvitys täyttäisi selvitysvelvollisuuden vain osittain.²²¹

Tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) esitöissä²²² lain keskeisimmiksi tavoitteiksi on mainittu harmaan talouden torjunta ja yritysten tasavertaisen kilpailutilanteen turvaaminen sellaisissa tilanteissa, joissa tehdään alihankintoja ja käytetään vuokratyövoimaa. Lailla on asetettu työn tilaajalle selvitysvelvollisuus siitä, onko sopimuskumppanilla valmiudet hoitaa lainmukaiset velvoitteensa silloin, kun työ tehdään Suomessa. Tätä tilaajalle asetettua vastuuta nk. *tilaajavastuuta* on perusteltu sillä, että toimenpiteellä torjutaan epäterveen kilpailun haittavaikutuksia, sekä varmistetaan se, että työnantajat alihankija- ja vuokrausyrityksissä täyttävät työnantajavelvoitteensa. Lain soveltamisalaa on

²¹⁹ Harmaan talouden selvitysyksikkö 29/2018.

²²⁰ Verovelkarekisteri on verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1356/1999) mukaan julkinen rekisteri. Lain 20d §:n 1 momentin perusteella jokaisella on oikeus saada rekisteristä muuta kuin luonnollista henkilöä tai kuolinpesää koskevat tiedot. Tilaajavastuulain mukaisessa selvitysvelvollisuudessa hyödynnetään myös muiden julkisten rekistereiden tuottamia tietoja. Yhtä rekisteriä, josta saisi yhdellä kertaa kaikki tilaajavastuulain edellyttämät tiedot, ei kuitenkaan ole olemassa. Nämä tiedot on hankittavissa yhdellä kertaa maksullisen palvelun kautta.

²²¹ Harmaan talouden selvitysyksikkö 40/2018.

²²² HE 114/2006 vp, s. 14, kohta 3.1 Tavoitteet.

rajoitettu koskemaan tilanteita, joissa alihankintasopimuksen arvo ylittää 7500 euroa, sisältäen myös työpanoksen arvon. Lisäksi lakia sovelletaan silloin, kun yhden tai useamman vuokratyöntekijän työskentely kestää yhteensä yli 10 päivää.²²³ Tilajavastuulain mukaista selvitystä ei tarvitse tehdä lain 5 § 4 momentin mukaan silloin, kun tilaajalla on perusteltu syy luottaa sopimusosapuolen täyttävän lakisääteiset velvoitteensa. Tällainen perusteltu syy on olemassa 4 momentin 1 kohdan mukaan silloin, kun sopimuspuoli on esimerkiksi valtio, kunta, kuntayhtymä, seurakunta, julkinen osakeyhtiö, valtion liikelaitos tai vastaava ulkomainen yhteisö tai yritys. Saman momentin 2–4 kohdissa perustelluiksi syiksi todetaan myös sopimuspuolten välisen sopimustoiminnan vakiintuneisuus²²⁴, sopimuspuolen toiminnan vakiintuneisuus²²⁵ tai kaikkiin edellä mainittuihin tilanteisiin rinnastuva syy. Lain esitöissä nämä poikkeukset on perusteltu turhan selvitystyön välttämiseksi.²²⁶ Poikkeuksien sisällyttäminen lakiin vaikuttaa perustellulta hallinnollisen taakan keventämiseltä sellaisissa tilanteissa, kun sopimusosapuolen toiminnan luotettavuudesta ei ole olemassa varteenotettavaa epäilyä. Tätä ajatusta vastoin selvitysvelvollisuudesta vapautuminen ei kuitenkaan koske tilajavastuulain 5 a §:n perusteella rakentamistoimintaa. Rakentamistoiminnan tilaajan on täytettävä selvitysvelvollisuus kaikissa muissa tapauksissa, paitsi silloin kun sopimusosapuoli on 4 momentin 1 kohdassa mainittu toimija.

Hallituksen esityksessä 14/2006 vp tilajavastuulaiksi on nimetty sen taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia, sekä vaikutuksia yrityksiin ja viranomaisten toimintaan. Euromääräisten taloudellisten vaikutusten osuutta harmaan talouden torjunnassa ja työnantajavelvoitteiden toteuttamisessa ei ole esityksessä määritelty, koska sen todetaan olevan hankalaa. Harmaan talouden torjuntaan liittyviä fiskaalisia vaikutuksia on aikaisemminkin luonnehdittu vaikeasti määriteltäviksi. Torjuntatoimenpiteillä saavutetut taloudelliset hyödyt ja harmaan talouden ilmiöiden takia menetetyistä verotuloista saadut luvut ovat pääsääntöisesti aina arvioita. Toiseksi taloudelliseksi vaiku-

²²³ HE 114/2006 vp, s. 14-15, kohta 3.3 Keskeiset ehdotukset.

²²⁴ HE 114/2006 vp, s. 26. Vakiintuneeksi sopimussuhteeksi voidaan katsoa noin kahden vuoden pituinen aika, jos tänä aikana on myös tosiasiallisesti solmittu tilajavastuulain mukaisia sopimuksia.

²²⁵ HE 18/2012 vp, s. 4. Sopimuspuolen vakiintuneeksi toiminnaksi on katsottu sellainen tilanne, jossa liiketoimintaa on harjoitettu vähintään kolme vuotta, kuitenkin niin, että toimintaa on harjoitettu tosiasiallisesti, eikä esimerkiksi nk. pöytälaatikkoyhtiön muodossa.

²²⁶ HE 114/2006 vp, s. 15. kohta 3.3 Keskeiset ehdotukset.

tukseksi on mainittu se, että lain soveltamisalaan kuuluvat toimijat hakeutuvat lakisääteisiin rekistereihin paremmin ja huolehtivat rekisteritietojen ajantasaisuudesta.²²⁷ Yhteiskunnallisiksi vaikutuksiksi mainitaan kotimaisten ja ulkomaisten yritysten työntekijöiden välisen tasa-arvon parantuminen, koska selvitysvelvollisuus koskee myös ulkomaisia yrityksiä. Ilmapiirin ja yhteistyön parantamisen lisäksi työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun arvellaan lisääntyvän, koska tilaajayritys valvoo alihankkija- ja vuokratyövoimaa tarjoavien yritysten, eli toisen sopimusosapuolen työntekijöiden työehtoja. Työsuojeluviranomaisen tarkemman valvonnan johdosta yrityksiin kohdistuva valvonta tehostuu ja tästä johtuen työnantajavelvoitteet täytettäisiin paremmin. Harmaan talouden torjunnan näkökulmasta on mainittu vastuun jakautuminen valtion ja elinkeinoelämän välillä. Ydinajatuksena on ennaltaehkäistä elinkeinoelämässä esiintyvää harmaata taloutta vyöryttämällä vastuuta elinkeinoelämän toimijoille sanktion uhalla.²²⁸ Jos harmaan talouden harjoittamisesta, tukemisesta tai muusta laissa säädettyjen velvoitteiden laiminlyönnistä ei ole säädetty seuraamusta, jäisi tällaisten lakien noudattaminen lähinnä moraaliseksi kysymykseksi. Jos moraalinen vastuu asetetaan markkinataloudessa elinkeinoelämän toimijalle, jonka toiminnan tarkoitus on pääsääntöisesti tuottaa liiketoiminnallaan voittoa, olisi vastuiden ja velvoitteiden täyttäminen todennäköisesti toissijaista, mikäli toiminnasta ei seuraisi minkäänlaista taloudellista sanktiota. Esityksessä vaikutuksina viranomaisten toimintaan on mainittu työsuojelutoimistojen, eli nykyisten aluehallintovirastojen²²⁹ tehtävien laajentuminen, koska niiden toimialaan sisältyy lain valvominen ja laiminlyönneistä seuraaviin laiminlyöntimaksuihin liittyvien päätösten tekeminen. Nämä kustannukset on mainittu kattavan ainakin osittain laiminlyöntimaksuista saaduista tuloista. Myös muut luetellut vaikutukset viranomaistoimintaan ovat mahdollisia valvontaresursseihin liittyviä menoeriä esimerkiksi Verohallinnossa ja eläkelaitoksissa. Yrityksiin kohdistuvat vaikutukset ovat tässä esityksessä kaikista merkittävämpiä. Lain voimaantulon johdosta yritysten toimintaan liittyvät velvollisuudet lisääntyvät silloin, kun ne ovat solmimassa tilaajavastuulain mukaisia sopimuksia. Selvitysvelvollisuus aiheuttaa tilaajalle myös kustannuksia, koska osa tarvittavista asiakirjoista on maksullisia. Lisääntyneen hallin-

²²⁷ HE 114/2006 vp, s. 15, kohta 4.1 Taloudelliset vaikutukset.

²²⁸ HE 114/2006 vp, s. 16-17, kohta 4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.

²²⁹ Työsuojeluhallinto: Organisaatio.

nollisen taakan vastapainoksi lakimuutos vaikuttaa positiivisesti yritysten toimintaedellytyksiin torjumalla epäterveen kilpailun aiheuttamia haittavaikutuksia. Epäterveellä kilpailulla tarkoitetaan tilanteita, joissa toinen yritys saa etua laiminlyömällä lakisääteisiä velvoitteitaan.

Tilaajavastuulain 5 ja 5 a §:n mukainen selvitysvelvollisuus edellyttää tilaajaa selvittämään ennen vuokratyövoiman käyttöä tai alihankintaa koskevan sopimuksen tekemistä useita sopimusosapuolen toimintaan liittyviä tietoja. Näitä tietoja ovat ensinnäkin kaupparekisteristä saatava kaupparekisteriotte tai vastaavat tiedot. Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämällä kaupparekisterillä tarkoitetaan kaupparekisterilain (129/1979) mukaan julkista rekisteriä, johon talletetaan tietoja elinkeinonharjoittajista. Kaupparekisterilain 1 a § mukaan jokaisella on oikeus saada tietoja, otteita ja todistuksia rekisteriin tehdyistä merkinnöistä, jotka esimerkiksi osakeyhtiöstä on talletettu. Sama oikeus koskee myös rekisteriviranomaisen eli Patentti- ja rekisterihallituksen hallussa olevia asiakirjoja.

Vastaavilla tiedoilla tarkoitetaan tilaajavastuulain esitöiden perusteella myös muuta kuin viranomaisen antamaa selvitystä eli kaupparekisteriotetta, jos sen antaja on yleisesti luotettavana pidetty muu arvioija tai tietojen ylläpitäjä. Yleisesti luotettavana pidetty muu arvioija voi olla yksityisen sektorin palveluntarjoaja, joka hankkii tietonsa viranomaisrekistereistä ja rekisteröi tiedot lakiin tai tietojen välittäjän kanssa tehdyn sopimuksen perusteella.²³⁰ Kaupparekisteriotteen voi ostaa Patentti- ja rekisterihallituksen maksullisesta Virre-palvelusta hintaan 3,22€ sisältäen arvonlisäveron. Maksu perustuu Patentti- ja rekisterihallituksen suoritteista perittävistä maksuista annettuun lakiin (1032/1992) ja kyseisen lain nojalla annettuun työ- ja elinkeinoministeriön asetukseen Patentti- ja rekisterihallituksen maksullisista suoritteista (1090/2018).²³¹

Lisäksi tilaajan on selvitettävä ennakkoperintärekisteröinnin, työnantajarekisteröinnin, sekä arvonlisäverovelvollisten rekisteriin merkitsemisen voimassaolot, joista säädetään ennakkoperintälaissa (1118/1996) ja arvonlisäverolaissa (1501/1993). Kaikki edellä mainitut rekisterimerkinnät voidaan todentaa yritys- ja yhteisötietolain 4 §:n perusteella yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä. Näiden rekisteritietojen julkaisemi-

²³⁰ HE 114/2006 vp, s. 8.

²³¹ Patentti- ja rekisterihallitus: Virre-tietopalvelun hinnasto 29.10.2019 alkaen.

nen tulorekisterissä edellyttäisi yritys- ja yhteisötietojärjestelmän julkisuudesta tehdyn selvityksen mukaista, samanlaista järjestelmäarkkitehtuuria tulorekisterissä. Palvelujen yhdistäminen ei muodostuisi kynnyskysymykseksi, koska selvityksessä on todettu samojen rajapintojen toimivan mahdollisesti myös esimerkiksi yksityisten palveluntarjoajien tietolähteinä.²³²

Sopimusosapuolen on annettava tilaajalle myös tiedot siitä, onko tilaaja verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 20 b §:n 1 momentin mukaista verovelkaa. Tieto voidaan hakea julkisesta verovelkarekisteristä, tai vaihtoehtoisesti pyytää asiasta selvitys suoraan viranomaiselta, eli käytännössä Verohallinnolta. Verovelkarekisteristä säädetään verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetussa laissa, luvussa 3 a (1346/1999). Julkinen verovelkarekisteri otettiin käyttöön 1.12.2014. Rekisterin tavoitteena on edistää tilaajavastuulakiin sisältyvän selvitysvelvollisuuden toteuttamista. Käytännössä rekisteri antaa taholle, jota tilaajavastuulain selvitysvelvollisuus koskee, reaaliaikaisen pääsyn selvitysvelvollisuuden alaisiin tietoihin sähköisen verovelkarekisterin avulla. Tilaajavastuulain lisäksi verovelkatietoja voidaan käyttää mihin tahansa harmaan talouden torjuntaan tähtäävissä toimenpiteissä, koska rekisterin tiedot yrityksen verovelkatilanteesta ovat käytännössä kenen tahansa saatavilla.

Verovelkarekisteriin rekisteröidään yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä annetun lain (244/2001) 3 §:n mukaan käytännössä kaikki yrityksiä tai yhteisöjä koskevat verovelat, sisältäen suomalaisten toimijoiden lisäksi muun muassa ulkomaisten yhtiöiden Suomessa olevat sivuliikkeet ja arvonlisäverovelvollisten rekisteriin merkityt ulkomaiset elinkeinonharjoittajat. Verovelkarekisteriin ei rekisteröidä verotustietojen julkisuudesta annetun lain 3 a luvun 20 a §:n perusteella tietoja luonnollisten henkilöiden tai kuolinpesien verovelloista, jos ne eivät kuulu kaupparekisteriin tai arvonlisäverovelvollisten rekisteriin. Nämä rekisterimerkinnät kertovat käytännössä elinkeinotoiminnan harjoittamisesta. Ennen verovelkarekisterin käyttöönottoa verovelallisen mahdolliset verovelat olivat salassa pidettävää tietoa. Poikkeuksena tähän pääsääntöön oli edellä mainitun lain tälläkin hetkellä voimassa oleva 21 §, jossa säädetään arvonlisäveroa, ennakonpidätystä ja työnantajan sairausvakuutusmaksuja koskevien

²³² Harmaan talouden selvitysyksikkö, selvitys 40/2018, kohta 2.3 Tekninen toteutus.

velvoitteiden laiminlyöntien julkaisusta. Ennen lain muutosta vuonna 2014 tiedot laiminlyönneistä julkaistiin käytännössä tiettyjen painettujen lehtien niin kutsutuilla protestilistoilla. Lisäksi tiedot lähetettiin kahdelle luottotietotoimintaa harjoittavalle yritykselle.²³³ Verovelkarekisteriä koskevan lain muutoksien johdosta tiedot yrityksen verovelvollisuuden laiminlyönneistä on saatettu kenen tahansa hyödynnettäväksi, sillä tiedot julkaistaan sähköisessä palvelussa. Julkaisun tavoitteena on luonnollisesti ollut laiminlyödyn veron kerryttäminen. Koska painetussa lehdessä julkaistu tieto ei käytännössä ole saavuttanut kuin rajatun ihmisjoukon, eli kyseisten painettujen sanomalehtien lukijat, ei tietojen julkaisemisen tavoite ole välttämättä toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla. Kuten lain esitöissä mainitaan, verovelkatietojen julkisuudella voidaan edistää harmaan talouden torjuntaa tilaajavastuulain mukaisen selvitysvelvollisuuden toteuttamisen lisäksi myös yleisellä tasolla.²³⁴

Eläkevakuuttajalta saatavalla todistuksella sopimuskomppanin on näytettävä toteen eläkevakuutuksen voimassaolo, eläkevakuutusmaksun suorittaminen ja mahdollinen maksusopimus, jos sopimusosapuolella on erääntyneitä eläkevakuutusmaksuja. Todistuksen voi hankkia siitä eläkevakuutusyhtiöstä, jossa sopimusosapuoli on hoitanut vakuuttamisvelvollisuutensa.²³⁵

Tilaajavastuulain mukaan sopimusosapuolen on selvitettävä tilaajalle myös työhön sovellettava työehtosopimus tai tiedot keskeisistä työehdoista. Tilaajavastuulain esitöiden perusteella sovellettava työehtosopimus voi määräytyä sen perusteella, että työnantaja on sidottu siihen työehtosopimuslain (436/1946) perusteella. Lisäksi työehtosopimus voi tulla sovellettavaksi niin kutsuttuna yleissitovana työehtosopimuksena työsopimuslain 2 luvun 7 §:n mukaisesti, tai se voi olla työehtosopimus, jota työnantaja käytännössä soveltaa. Vaihtoehtoisesti toimitettava selvitys työnteon keskeisistä ehdoista sisältää samoja tietoja, kuin mitä olisi saatavilla sovellettavasta työehtosopimuksesta, eli esimerkiksi tiedon työtehtävästä, palkan määräytymisestä, palkanmaksukaudesta, säännöllisestä työajasta ja vuosiloman määräytymisestä. Sen sijaan täsmällisiä palkkatietoja ei tarvitse toimittaa tilaajalle.²³⁶

²³³ HE 204/2013 vp, kohta 1.1: Yritysten verovelkaa koskevien tietojen julkisuus.

²³⁴ HE 204/2013 vp, s. 8.

²³⁵ Veritas: Maksutodistus.

²³⁶ HE 114/2006 vp, s. 24–25.

Tulorekisterilain 7 §:n mukaisesti vapaaehtoisesti annettaviin täydentäviin tietoihin sisältyy jo tällä hetkellä mahdollisuus ilmoittaa tieto työsuhteeseen sovellettavasta työehtosopimuksesta. Kuten osiossa 4.1 on esitetty, palvelussuhdetietojen pakollisuudesta voisi olla hyötyä esimerkiksi pimeän työvoiman torjunnassa. Tämän lisäksi tilaajavastuulain selvitysvelvollisuus edellyttää sen tiedon toimittamista, mitä työehtosopimusta työhön sovelletaan, tai tieto työsuhteen keskeisistä työehdoista.

Tilaajavastuulain selvitysvelvollisuus koskee myös selvityksen antamista siitä, miten sopimusosapuoli on järjestänyt työntekijöidensä työterveyshuollon. Selvitys voi olla kopio työterveyshuoltosopimuksesta, tai vaihtoehtoisesti sopimusosapuolen itse tekemä kirjallinen selvitys, josta ilmenee esimerkiksi työterveyshuollon palveluntuottaja. Sopimus on päivättävä ja allekirjoitettava, sekä sen on oltava korkeintaan kolme kuukautta vanha.²³⁷ Työterveyshuoltoon liittyvät tiedot eivät kuulu tulorekisterilain 3 luvun mukaisesti tulorekisteriin talletettaviin tietoihin. Koska tulorekisteriyksiköllä on tulorekisterilain 2 luvun 4 §:n perusteella oikeus määritellä päätöksellään tarkemmin tulorekisteriin lain nojalla talletettavat tiedot, selvitys työterveyshuollon järjestämisestä voitaisiin lisätä tulorekisteriin tulorekisterilain 3 luvun 7 §:n mukaisesti vapaaehtoisesti ilmoitettaviin, täydentäviin lisätietoihin. Koska täydentäviä tietoja koskevassa lainkohdan johtolauseessa todetaan, että täydentävät tiedot ovat tulorekisterilain 5 luvun 13 §:ssä mainittujen tiedon käyttäjien tehtävien hoitamisessa tarpeellisia tietoja, tiedon käyttäjistä säätävään lainkohtaan tulisi lisätä tulorekisterin tiedon käyttäjäksi näin ollen myös tilaajavastuulain 3 §:ssä määritelty *tilaaja*.

Tilaajavastuulain 5 a § asettaa rakentamistoimintaan liittyvälle tilaajalle edellä mainittujen selvitysvelvollisuuksien lisäksi velvollisuuden hankkia todistus siitä, että sopimusosapuolella on työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 156 §:n mukainen työtapaturma- ja ammattitautivakuutus.

Tulorekisteriä voitaisiin perustellusti harkita yleisöjulkisen palvelun alustaksi, koska tulorekisterilain säännökset muun muassa Tulorekisteriyksikön oikeudesta määritellä tarkemmin tulorekisteriin talletettavat tiedot mahdollistavat tulorekisterin tietosisällön muokkaamisen tilaajavastuulain 5 ja 5 a §: ien tarpeisiin. Yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä poiketen tulorekisteristä olisi mahdollista lainsäädäntömuutoksin tuottaa

²³⁷ Työsuojeluhallinto: Tilaajavastuulaki muuttui, näin tilaaja selvittää työterveyshuollon järjestämisen.

tilaajan selvitysvelvollisuutta *täysin* vastaava raportti. Yritys- ja yhteisötietojärjestelmän tarjoaman vaihtoehto tuottaisi osittain selvitysvelvollisuutta vastaavat tiedot. Jos tiedot kyetään tarjoamaan rekisteristä vain osittain, tietojen hankinnasta aiheutuu edelleen hallinnollista taakkaa, ja mahdollisesti myös kustannuksia.²³⁸ Tulorekisteristä toimitettavalla täydellisellä raportilla helpotettaisiin myös tilaajaa koskevaa tilaajavastuulain 5 §:n 9 momentin mukaista arkistointivelvoitetta, eli hallinnollista taakkaa. Raportin avulla selvitettävät tiedot voitaisiin arkistoida yhtenä kokonaisuutena yksinkertaisesti ja välittömästi raportin tarpeellisen analysoinnin jälkeen.²³⁹

Tietojen toimittajalle koostuisi säästöjä selvitysten kokoamisesta ja niiden toimittamisesta aiheutuvista kustannuksista, eli esimerkiksi henkilöstökuluista. Selvitysvelvollisuuden täyttämiseen käytettävässä kaupallisessa palvelussa arkistoinnista peritään erillinen maksu, joka lisää selvitysvelvollisen yrityksen hallinnollisia kustannuksia. Tulorekisterilaissa on jo valmiiksi säännös Tulorekisteriyksikön oikeudesta saada tiedot maksutta, tämän lisäksi tietojen jakelu on säädetty maksuttomaksi, joten erillistä lakimuutosta selvitysvelvollisen hallinnollisten kustannusten vähentämiseksi ei tarvita palvelun maksullisuuden osalta.²⁴⁰

Jotta tulorekisteriä voitaisiin hyödyntää tilaajavastuulain mukaisen selvitysvelvollisuuden toteuttamisessa, tulorekisterilain 1 luvun 2 §:ää tulisi muuttaa niin, että suorituksen maksajiin liittyvät tiedot eivät ole kokonaisuudessaan salassa pidettäviä. Jotta tulorekisteristä voitaisiin jaella verovelkarekisterin ja yritys- ja yhteisötietojärjestelmän kaltaisesti tietoja käytännössä kenelle tahansa, tilaajavastuulain mukaisen selvitysvelvollisuuden toteuttamisen kannalta validit tiedot olisi muutettava julkisiksi tiedoiksi. Koska tilaajan selvitysvelvollisuuteen kuuluvat tiedot eivät kohdistu kenenkään yksittäisen tulonsaajan henkilötietoihin, vaan ne ovat luonteeltaan enemmänkin kollektiivisia, työnantajan omaan toimintaan liittyviä tietoja, tietoihin olisi mahdollista soveltaa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä "julkisuuslaki") 1 §:n mukaista julkisuusperiaatetta. Viranomaisen asiakirjojen ja muiden

²³⁸ Harmaan talouden selvitysyksikkö 40/2018, s. 10. YTJ-järjestelmässä olisi tarkoitus julkaista vain verovelkaa, tullivelkaa, työeläke-, tapaturma-, ja työttömyysvakuuttamiseen liittyvät Kyllä/Ei -tiedot. Työehtosopimukseen ja työterveyshuoltoon liittyvät tiedot olisi edelleen hankittava sopimuskumppanilta.

²³⁹ Arkistointivelvoitteen mukaan selvitysvelvollisuuteen sisältyvät tiedot on arkistoitava vähintään kaksi vuotta siitä laskettuna, kun sopimuksen mukainen työ on päättynyt.

²⁴⁰ TEM 1/2014, osiot Tilaajan hallinnollinen taakka, Taakka tilaajatyypeittäin, sekä Selvitysten pyytäminen ja vastaanottaminen.

tallenteiden julkisuudesta säädetään Suomen perustuslain (731/1999) 2 luvun 12 § 2 momentissa. Perustuslain säännöksen mukaan asiakirjajulkisuus on pääsääntö, jonka poikkeuksista on säädettävä lailla. Tästä niin kutsutusta julkisuusperiaatteesta säädetään edelleen viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain edellä mainitussa kohdassa. Julkisuuslain säännös on sisällöltään samankaltainen verrattuna perustuslain vastaavaan säännökseen, sillä siinä todetaan viranomaisen asiakirjojen olevan julkisia, jollei samassa tai muussa laissa ole toisin säädetty. Jos asiakirjan tai muun tallenteen julkisuutta ei ole erikseen lailla rajoitettu, jokaisella on julkisuuslain 3 luvun 9 § perusteella oikeus saada tieto tällaisesta julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.²⁴¹ Salassapitoperiaate on julkisuusperiaatteen vastakohta, ja sitä sovelletaan erityisiin tietoryhmiin, esimerkiksi verotustietoihin. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetussa laissa (1346/1999) on säädetty salassa pidettäväksi esimerkiksi verovelvollisen taloudellista asemaa koskevat tiedot ja muut asiakirjat, joiden tiedoista verovelvollisen voi tunnistaa. Nämäkään salassapitosäännökset eivät ole absoluuttisia, vaan samassa laissa on säädetty poikkeuksia koskien muun muassa joka vuosi julkaistavia tuloverotuksen ja kiinteistöverotuksen julkisia tietoja, sekä esimerkiksi yrityksen verovelkoja ja ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntejä koskevaa verovelkarekisteriä. *Mäenpään* mukaan tiedon saaminen salassapidon piiriin kuuluvista viranomaisen asiakirjoista edellyttää erityistä oikeudellista perustetta, ja tiedon voi saada vain rajoitettusti.²⁴² Salassa pidettäväksi määrätyn asiakirjan salassapito ei kuitenkaan ole subjektiivista, vaan siitä on säädetty useita poikkeuksia. Jos salassapito olisi ehdotonta, voisi se vaarantaa asianosaisen oikeusturvaa, joten salassapidon poikkeuksista säädetään julkisuuslain 3 luvussa. Esimerkiksi 10 § mukaan osittain salassa pidettävän asiakirjan julkisen osan luovuttamisessa on toteutettava julkisuusperiaatetta, jos se ei samanaikaisesti vaaranna asiakirjan salassa pidettävän osan suojaamista. Edelleen 11 § turvaa asianosaisen, esimerkiksi hakijan ja valittajan oikeuden saada tieto myös salassa pidettävästä asiakirjasta sellaiselta viranomaiselta, joka käsittelee tai on käsitellyt hänen asiaansa. Tätä oikeutta on kuitenkin saman pykälän 1–8 kohdissa rajoitettu esimerkiksi silloin, kun salassa pidettävän asiakirjan luovuttaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua, lapsen etua tai muuta erittäin tärkeää yksityistä etua. Rajoituksia on

²⁴¹ Ks. julkisuusperiaatteesta esim. Mäenpää, 2016.

²⁴² Mäenpää 2016, kohta 1.1 julkisuusperiaatteen lähtökohdat.

säädetty myös koskien asiakirjan saamista ennen esitutkinnan ja poliisitutkinnan päättämistä, jos tiedon antamisesta voisi aiheutua haittaa asian selvittämiseksi.

Myös tulorekisterilain esitöissä todetaan, että viranomaisen asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, mutta tietojen salassapitoa koskevaa tulorekisterilain erityissääntöä on kuitenkin perusteltu esimerkiksi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta. Edelleen esityksessä todetaan, että tietojen erottelu julkisiin ja salassa pidettäviin tietoihin ei olisi tulorekisterissä mahdollista, tietojen ollessa niin kutsuttua raakadataa. Tietojen salassapidolle on annettu painoarvoa edellä mainitusta johtuen tietojen erottelun vaatiman teknisen toteutuksen hankaluuden osalta. Lainsäädäntö sen sijaan mahdollistaisi tietojen julkistamisen. Ratkaisuna edellä mainittuun voisi olla erillinen ilmoitus, jolla ilmoitetaan kollektiivisia, tulonsaajan kohdistumattomia tietoja. Tällainen ilmoitus on jo käytössä tulorekisterissä, koska työnantajan erillisilmoituksella ilmoitetaan järjestelmään sellaisia tietoja, jotka eivät kohdistu yksittäiseen tulonsaajaan. Työnantajan erillisilmoituksella voitaisiin toimittaa tilaajavastuulain edellyttämät tiedot esimerkiksi työterveyshuollon järjestämisestä, sekä sovellettavasta työehtosopimuksesta. Jos työnantajan erillisilmoituksen sisältöön sovellettaisiin lainsäädäntömuutoksen johdosta myös julkisuuslain mukaista julkisuusperiaatetta, julkisten tietojen antaminen voitaisiin toteuttaa loukkaamatta yhdenkään tulonsaajan yksityiselämää tai henkilötietojen suojaa.

Tilaajavastuulain 8 § muodostaa vielä yhden esteen tietojen julkaisemiselle tulorekisterissä sellaisenaan. Pykälässä säädetään vaitiolovelvollisuudesta koskien tilaajan saamia tietoja verojen maksamisesta, verovelasta, eläkevakuutuksen ottamisesta, suorittamista, tai eräänntyneitä eläkevakuutusmaksuja koskevia tietoja. Vaitiolovelvollisuus koskee edellä mainittuja tietoja, jos ne eivät jo ole tulleet julkiseksi esimerkiksi sopimusosapuolen oman toiminnan tai verotietojen osalta veroviranomaisen toiminnan johdosta. Jos verovelka on saatavilla julkisena tietona verovelkarekisteristä, vaitiolovelvollisuus ei koske tällaista tietoa, koska tieto on jo lähtökohtaisesti ollut julkinen ilman tilaajan myötävaikuttamista. Säännöksellä on tilaajavastuulain esitöiden mukaan pyritty estämään tilaajaa ilmaisemasta sellaista ei-julkista tietoa, jonka tilaaja on saanut tietoonsa tietoja hankkiessaan. Ei-julkinen tieto voi esiintyä esimerkiksi osana 5 §:n 5 momentin mukaista muun arvioijan tuottamaa selvitystä. Pykälää tulisi joka

tapauksessa muuttaa niin, että se ei estä verovelkaa tai eläkevakuuttamista koskevien tietojen julkaisemista tulorekisterin välityksellä.²⁴³

5 LOPUKSI

Koska tulorekisterilain säätämisen yhteydessä ei luotu mitään uusia tietojensaantioikeuksia, lainsäädäntö oli ja on tulorekisterin käyttöönoton jälkeenkin tietojenvaihtoa ja sitä kautta harmaan talouden tehokasta torjuntaa jarruttava tekijä. Tulorekisterin käyttöönotto on mahdollistanut viranomaisten välisen tietojenvaihdon ja -saannin tehostamisen teknisen toteuttamisen. Hallituksen esityksessä todettu, reaaliaikaisuuden mahdollistama torjuntaedellytysten paraneminen voitaneen katsoa toteutetuksi, koska nimenomaisesti torjunnan *edellytykset* on mahdollistettu muuttamalla ansiotulojen ilmoittamisenmenettelyä ja tiedon hallinnointia yhden rekisterin avulla, sekä tarjoamalla reaaliaikaista tietoa harmaan talouden torjuntatoimenpiteiden perustaksi. Rekisterin konkreettinen *hyödyntäminen* harmaan talouden torjunnassa täysimääräisesti sen sijaan rajoittuu tällä hetkellä tietojenvaihtosäätelyä koskevan lainsäädännön takia määrättyyn tiedon käyttäjäjoukkoon, ja niihin toimenpiteisiin, joita tiedon käyttävät voivat vallitsevan lainsäädännön antamien rajojen puitteissa tehdä. Harmaan talouden torjunnan tehostamiseksi ja ilmoitusvelvollisuuden johdosta tulorekisteriin kerättävän tiedon maksimaaliseksi hyödyntämiseksi harmaan talouden torjunnassa, olisi syytä tarkastella tulorekisterin tietojensaantioikeuksien laajentamista ja käyttäjämäärän lisäämistä.

Tulorekisterin säännönmukaisesti annettavien ja täydentävien tietojen tarkoituksenmukaisuutta olisi myös tarkasteltava niin, että harmaan talouden torjunnassa erityisesti tilaajavastuulain osalta hyödynnettävät tiedot olisivat pakollisia tietoja. Tietojen pakollisuus ei edistä hallinnollisen taakan keventämistä ilmoitusmenettelyä koskien, mutta toisaalta saattaa vähentää sitä prosessin toisesta suunnasta. Täydentävä tieto on annettava viranomaiselle viranomaisen sitä pyytäessä, vaikka tietoa ei olisi ilmoitettu vapaaehtoisesti tulorekisteriin. Tiedon ilmoittamatta jättämisellä ei siis voi välttyä tiedonantovelvoitteen täyttämiseltä, vaan voi ainoastaan siirtää sen konkretisoitumista. Tiedon antaminen etukäteen lisää hallinnollista taakkaa ilmoituksen tekohetkellä,

²⁴³ HE 114/2006 vp, s. 48

mutta vähentää jälkikäteisiä selvityspyyntöjä, joka oli yksi tulorekisterilain esitöiden tavoitteista.

Kolmansien osapuolien tiedonsaantioikeudella voitaisiin vaikuttaa esimerkiksi fiskaalisesti merkittävien yksityisen sektorin toimialojen, kuten rahoituslaitosten harmaan talouden torjuntaedellytyksiin. Luonnolliset henkilöt taas hyötyisivät tulorekisterin tarjoamasta tietosisällöstä konkreettisesti, jos omat tulotiedot olisi luovutettavissa tulotietojärjestelmästä esimerkiksi valtuutuksen perusteella niitä tarvitsevalle taholle. Lain esitöissä on todettu, että kansalainen voi kyllä määrätä omista tulotiedoistaan luovuttamalla niitä paperisella tulorekisteriotteella, mutta tämäkään menettelytapa ei varsinaisesti edistä digitaalisen asioinnin suomien mahdollisuuksien hyödyntämistä, jos tietoja voi ainoastaan tarkastella sähköisesti.

Tietojen korjaamisen menettelytapaa pitäisi kehittää niin, että kansalaisella olisi tosiasiallinen mahdollisuus ilmoittaa havaitsemistaan puutteista sähköisesti tiedon käyttäjille. Jos tulonsaajan tietoja käyttää kymmenen eri viranomaista, on esimerkiksi työnantajan aiheuttamasta tietojen ilmoitusvelvollisuudesta kohtuuton hallinnollinen taakka tulonsaajalle, vaikka laiminlyönnin juurisyy ei olisi tulonsaajan oma toiminta. Tietojen korjaamisen menettelytavan uudistaminen toteuttaisi myös paremmin tulotietojärjestelmälle asetettuja tavoitteita, kuten julkisen hallinnon sitoutumista tiedon kysymiseen vain kerran. Jos puutteellinen tai virheellinen tieto voidaan toimittaa sähköisen asiointipalvelun avulla saman sisältöisenä jokaiselle tiedon käyttäjälle, tämä tavoite toteutuu. Jos tieto pitää toimittaa manuaalisesti jokaiselle tiedon käyttäjälle erikseen, tavoite jää toteutumatta.²⁴⁴

Tulorekisterin tietosisältöä kehittämällä kyettäisiin ainakin osittain tekemään ne muutostarpeet, joiden kanssa harmaan talouden torjunta on vuosikausia kamppailut tietojenvaihdon hankaloittaessa torjuntatoimenpiteitä. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman mukaisen velvoitteidenhoitoa koskevan yleisjulkisuuden, saatavuuden ja maksuttomuuden toteuttaminen yritys- ja yhteisötietojärjestelmän sijaan tulorekisterin avulla olisi mahdollinen ja oleva vaihtoehto, mikäli tulorekisterin tietosisältöä koskevaa lainsäädäntöä muutetaan niin, että tulorekisteriin toimitetaan tilaajavastuulain selvitysvelvollisuuden täyttämiseksi tarvittavat tiedot.

²⁴⁴ HE 134/2017 vp, kohta 3.1 Tavoitteet.

Työnantajan toimesta tulorekisteriin tulisi toimittaa pakollisena tietona tieto sovellettavasta työehtosopimuksesta, sekä tiedot työterveyshuollon järjestämisestä. Rekisteriin olisi integroitava myös ne tiedot, joita on tällä hetkellä mahdollista hakea yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä, kuten tilaajavastuulain mukaisen selvitysvelvollisuuden edellyttämät rekisteritiedot. Eläkevakuuttamista koskevien tietojen osalta ratkaisuna voisi olla eläkevakuuttajille lainsäädännöllä toteutettava mahdollisuus ilmoittaa tulorekisteriin tieto tilaajavastuulain 5 §:n 4 kohdan mukaisten eläkevakuuttamisvelvollisuuksien hoitamisesta. Nämä tiedot olisi hallinnollisen taakan näkökulmasta perusteltua ilmoittaa samaan keskitettyyn rekisteriin, johon työnantajan ilmoitusvelvollisuus jo tällä hetkellä keskittyy. Tiedon antaminen toiseen rekisteriin tai rekistereihin sen sijaan vain kasvattaa lainsäädännöstä johtuvaa hallinnollista taakkaa, joka taas on päinvastainen toimintatapa, kuin mitä esimerkiksi tulorekisteriä koskevassa lainsäädännössä on nimenomaisesti tavoiteltu.²⁴⁵

Digitalisaation edistämiseksi tiedon käyttäjien olisi hakeuduttava tiedon käyttäjiksi niin, että tiedonsaantioikeus johtuu suoraan tulorekisterilaista, jolloin tiedon käyttäjän olisi itse mahdollista ja jopa pakko hyödyntää tulorekisteristä saatavia tietoja. Erityislainsäädännöllä toteutettavat tiedonsaantioikeudet toisen tiedon käyttäjän välityksellä eivät toteuta niitä tavoitteita, joita tulorekisterille on lain esitöissä, kuten tietojenvaihdon tehostamista, tai hallinnon sisäisten prosessien digitalisoimista. Tulorekisterilain esitöissä on tavoiteltu sellaista toimintamallia, että julkinen hallinto sitoutuu kysymään samaa tietoa kansalaiselta tai yritykseltä vain kerran. Eikö edellä mainittujen tavoitteiden valossa myös viranomaisten tulisi vastavuoroisesti sitoutua kysymään tietoa toisilta viranomaisilta vain kerran, ja ainoastaan siinä tilanteessa, että tietoa ei kerta kaikkiaan ole millään muulla tavalla saatavilla?²⁴⁶

Kokonaisuutena tulorekisteri on sen toiminnan vakiinnuttua uusi normaali, jota edeltävää aikaa ja paperiprosesseja moni tuskin jää kaipaamaan. Useiden rinnakkaisten ja toisiinsa liittyvien harmaan talouden torjuntaprojektien sijaan olisi kehitettävä harmaan talouden torjuntaa kokonaisuutena, ja kartoittaa torjuntatoimenpiteiden vaikuttavuutta asettumalla harmaan talouden toimijan saappaisiin. Lainsäädännöllä voimme

²⁴⁵ Harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimenpideohjelma vuosille 2016–2020.

²⁴⁶ HE 134/2017 vp, kohta 3.1 Tavoitteet, ja kohta 3.1 Yksityisyyden suoja.

kyllä asettaa mittavan hallinnollisen taakan, rekistereitä rekistereiden perään ja raportointivelvollisuuden sanktioineen. Jos toimenpiteitä ei arvioida riittävällä tasolla niihin kohdistuvan sääntelytaakan näkökulmasta, toimenpiteiden vaikutukset harmaan talouden torjuntaan voivat jäädä toistaiseksi teoreettiselle tasolle, kuten tulorekisterin tapauksessa on käynyt, kun tietojensaantioikeuksia ei ole rekisterin käyttöönoton yhteydessä laajennettu.

Tämän tutkimuksen valmistumishetkellä on juuri vahvistettu, että positiivisen luottotietorekisterin toteuttajaksi, sekä sen johdosta myös varsinaiseksi rekisterinpitäjäksi esitetään Verohallinnon Tulorekisteriyksikköä.²⁴⁷ Luottotietorekisterin toteuttaminen tulorekisterin yhteyteen mahdollistaneen sen, että luottotietorekisterin perustamisen yhteydessä myös tulorekisterin tiedonkäyttöoikeuksia tarkastellaan uudelleen lainsäätäjän toimesta, esimerkiksi tässä tutkimuksessa käsiteltyjen kolmansien osapuolien osalta. Luottotietorekisterin tavoitteena on antaa ajantasainen kuva esimerkiksi luonnollisen henkilön lainoista, josta myös rekisterin positiiviselta kalskahtava nimikin johtuneen. Verrattuna maksuhäiriömerkintöjen rekisteröintiin, kyseessä ei siis varsinaisesti ole negatiivisista seikoista tietoa välittävä rekisteri, koska lainan saaminenhan kertoo lähtökohtaisesti henkilön hyvästä maksukyvyvystä lainansaantihetkellä. Positiivisen luottotietorekisterin tarkoituksena on siis välittää tietoja siitä, paljonko henkilöllä on lainaa, eli edistää vastuullista luotonantoa.²⁴⁸ Näiden tietojen välittämisen syy taas perustuu yhteiskunnalliseen kontrolliin siitä, paljonko esimerkiksi kotitalouksilla on velkaa. Henkilön oman lainanmaksukyvyvyn arvioinnin ei katsota enää olevan riittävää, vaan Suomessa on tunnistettu tarve puuttua yhteiskunnallisoin keinoin siihen, että esitetään henkilöiden ylivelkaantuminen.²⁴⁹ Nykytilassa rahoituslaitosten tiedonsaantioikeutta on rajoitettu, sillä niillä ei ole oikeutta saada tietoja esimerkiksi henkilön asiakkuuksista muissa pankeissa ilman henkilön omaa suostumusta luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 15 luvun 14 §:n 1 momentin perusteella, vaan tiedot toisten rahoituslaitosten myöntämistä lainoista perustuvat yleensä asiakkaan itse ilmoittamiin tietoihin. Tämä taas mahdollistaa yksityishenkilönkin vilpillisen toimin-

²⁴⁷ Valtiovarainministeriö: Positiivisen luottotietorekisterin ylläpitäjäksi esitetään Verohallinnon Tulorekisteriyksikköä.

²⁴⁸ Oikeusministeriö: Yhteenveto. Positiivinen luottotietorekisteri – lainvalmistelualatyöryhmän keskustelutilausuus sidosryhmien kanssa, s. 2.

²⁴⁹ Oikeusministeriö: Asettamispäätös VN/3063/2020, s. 1.

nan, jos henkilö antaa rahoituslaitoksille virheellistä tietoa taloudellisesta tilanteestaan, ja onnistuu tästä johtuen saamaan useita eri lainoja, joita ei kuitenkaan välttämättä kykene tai ole alun perin tarkoituskaan maksaa takaisin. Ilmiössä ei harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 2 §:n sisältyvän harmaan talouden määritelmän mukaan ole kyse varsinaisesti harmaasta taloudesta, koska kuten edellä on tullut ilmi, harmaa talous oli laissa rajattu vain organisaation harjoittamaan toimintaan. Sen sijaan oikeuskirjallisuudessa harmaa talous on tulkittu laajassa mielessä käsittävän myös yksityishenkilön toimet lakisääteisten velvoitteiden välttämiseksi.²⁵⁰ Määritelmän ulkopuolelle jää siis yksityishenkilön toiminta, vaikka osallisuus johtuisi esimerkiksi osiossa 3.1.1 käsitellystä pimeän työvoiman harjoittamisesta yhteisymmärryksessä työnantajan kanssa. Vaikka harmaa talous tässä yhteydessä soveltuisi myös yksityishenkilön toimintaan, rahoituslaitoksien lainanannon vilpillinen hyödyntäminen ei kuitenkaan täytä harmaan talouden määritelmää, koska kyse ei ole laissa mainituista veroista, eläke-, tapaturma-, tai työttömyysvakuutusmaksuista.

Positiivisen luottotietorekisterin käyttöönoton yhteydessä on siis luotava uusia tiedonsaantioikeuksia, koska rekisteriä koskevaa lainsäädäntöä ei ole ennestään olemassa. Tämän lainsäädäntötyön yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista tarkastella tiedonsaantioikeuksia myös tulorekisterin osalta. Mikäli luottotietorekisteri sijoittautuu osaksi tulorekisteriä, on edellä mainittu jo käytännössä pakollistakin, mikäli luottotietorekisteriä koskien ei luoda jälleen täysin uutta lakia. Rekisterien toimintaperiaatteet ovat hyvin lähellä toisiaan, sillä molempiin sisältyy henkilön taloudelliseen tilanteeseen liittyviä tulo- tai lainatietoja. Koska henkilön taloudellinen tilanne on yksi kokonaisuus, lienee tarkoituksenmukaista, että positiivisen luottotietorekisterin johdosta myös esimerkiksi rahoituslaitoksille luotaisiin tiedonsaantioikeus lisäksi myös tulorekisteriin sisältyvistä tiedoista. *Ahti Saarenpää* on jo vuonna 2013 todennut, että positiivisen luottotietorekisterin yhteydessä on arvioitava sitä, rinnastuuko rekisteri yhteiskunnalliseen perusrekisteriin, eli julkisen sektorin ylläpitämiä, yhteiskunnan perusyksiköiden tietoja sisältävään rekisteriin. Tämänhetkisten niin kutsuttujen negatiivisten luottorekistereiden laventaminen ei kirjoittajan mukaan vielä välttämättä täyttäisi perusrekisterin määritelmää, mutta saatavilla olevan tiedon perusteella kyseessä

²⁵⁰ Ansamäki 2017, s. 157–158.

ei ole varsinaisesti minkään olemassa olevan rekisterin laajentaminen, vaan uuden rekisterin perustaminen.²⁵¹ Edellä mainitusta johtuen tulorekisterin kannalta potentiaalinen ja mielenkiintoa herättävä jatkotutkimusaihe voisi olla esimerkiksi se, täyttääkö jo tulorekisteri perusrekisterin määritelmän?

²⁵¹ Saarenpää 2013, s. 34–37.