



25.8.2016 Dnro 389/331/16

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, VM 055:00/2014

ASIA Valtakunnanvoudinviraston lausunto

Lausunto Valtakunnanvoudinvirasto lausuu asiassa seuraavaa:

Valtakunnanvoudinvirasto on ulosoton keskushallintoviranomainen. Tämä lausunto annetaan siltä osin, kuin esityksellä on vaikutuksia ulosottomenettelyyn ja sen kehittämiseen.

Valtakunnanvoudinvirasto vastustaa sitä, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi ulosottoviranomainen on jätetty tulorekisteristä tietoja saavien tahojen ulkopuolelle. Esityksessä ei noudateta julkisen hallinnon arkkitehtuuriperiaatteita eikä digitalisoinnin periaatteita siltä osin, kuin esityksessä ohjataan ulosottoviranomainen hankkimaan tulorekisterin sisältämiä tietoja toiseen kertaan mm sivullistahoilta. Esityksessä ei ole perusteltu, miksi sanotuista periaatteista on poikettu.

Julkisen hallinnon arkkitehtuuriperiaatteet ja digitalisoinnin periaatteet

Julkisen hallinnon arkkitehtuuriperiaatteet ohjaavat organisaation toiminnan ja tietojärjestelmien kehittämistä ja ylläpitämistä.

Yksi julkisen hallinnon arkkitehtuurin yleinen periaate on ”Maksimoi yhteiskunnan kokonaisuus”. Kokonaisuutta on tarkasteltava koko yhteiskunnan kannalta ottaen huomioon vaikutukset asiakkaisiin (yhteisöt, yritykset, kansalaiset, virkamiehet). Kokonaisedun maksimointi edellyttää organisaatioita yhtenäistämään prosesseja ja käyttämään yhteisiä palveluita, tietojärjestelmiä ja

tietovarantoja. Julkisin varoin teetettävän työn tulosten pitää olla periaatteen mukaan lähtökohtaisesti vapaasti käytettäviä.

Yksi julkisen hallinnon arkkitehtuuriperiaatteiden tietoon kohdistuva periaate on ”Tieto on yhteiskäyttöistä pääomaa”. Organisaatioiden tuottaman tiedon on oltava muiden käytettävissä. Tieto itsessään on pääomaa, jolla on arvoa. Päällekkäistä tiedon keruuta ja tuotantoa on vältettävä. Samoja tietoja tarvitaan useissa eri organisaatioissa ja useisiin eri käyttötarkoituksiin. Tietojen yhteiskäyttö ja jakaminen vähentävät tiedon käsittelystä ja ylläpidosta koituvia kustannuksia.

Hallituksen kärkihankkeena on julkisten palveluiden digitalisointi. Kärkihankkeen toimenpiteenä on julkaistu helmikuussa 2016 digitalisoinnin yhdeksän periaatetta, jotka toimivat digitalisoinnin yhteisinä pelisääntöinä kaikkialla julkishallinnossa. Yksi periaatteista on ”Pyydämme uutta tietoa vain kerran”. Kärkihankkeen toimenpiteenä toteutettavaan yhden luukun palvelumalliin liittyy ajatus siitä, että viranomaiset pystyvät hyödyntämään saumattomasti ja monipuolisesti käytössään olevaa tietoa ja että tieto liikkuu sitä tarvitsevien viranomaisten välillä. Kansallinen tulorekisteri on yksi julkisten palveluiden digitalisointi - kärkihankkeen alla rahoitettavista hankkeista.

Tulorekisterin yhtenä tarkoituksena on tarjota ajantasainen tietovarasto kansalaisten ansiotulotietoja omassa toiminnassaan tarvitsevien viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien tahojen käyttöön. Ulosottoviranomaisen rajaaminen rekisterin käyttäjien ulkopuolelle johtaa siihen, että ulosottoviranomainen joutuisi jatkossakin keräämään tulorekisteriin tallennettavien tietojen kanssa päällekkäistä tietoa eri viranomaisilta, velallisilta, työnantajilta ja muilta ulosottoasiaan nähden sivullisilta. Ratkaisu ei vastaa valtiovarainministeriön julkaisemia julkisen hallinnon arkkitehtuurin periaatteita eikä digitalisoinnin periaatteita.

Seuraavissa kappaleissa on yksityiskohtaisemmin käyty läpi luonnosta hallituksen esitykseksi sekä ulosottoviranomaisten tarvetta tulotietojen käyttöön.

Ehdotuksen mukaiset tulorekisteritietojen käyttäjät

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan Tulorekisteriyksikkö välittäisi tulorekisterin tietoja ainoastaan tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 § 1 momentissa luetelluille tiedon käyttäjille. Tulorekisteriyksikkö ei luovuttaisi tietoja muuhun käyttöön.

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 57) todetaan ehdotettuun 13 §:ään liittyen, että Tulorekisteriyksikkö ei luovuttaisi rekisterissä tarkoitettuja tietoja esimerkiksi poliisilain nojalla poliisille, ulosottokaaren nojalla ulosottoviranomaiselle eikä tullilain nojalla Tullille, vaikka mainittujen säännösten nojalla kyseisellä viranomaisella olisi oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tietojen saantia koskevien rajoitusten estämättä *tieto toiselta viranomaiselta*.

Yleisperustelujen (s. 29) mukaan tiedon käyttäjät on määritelty esityksessä sen perusteella, *kenelle työnantaja tai muu suorituksen maksaja on velvollinen*

toimittamaan palkanmaksuun tai muuhun suorituksen maksuun liittyviä tulo- tai muita tietoja.

Ulosottoviranomainen tulotietojen käyttäjänä

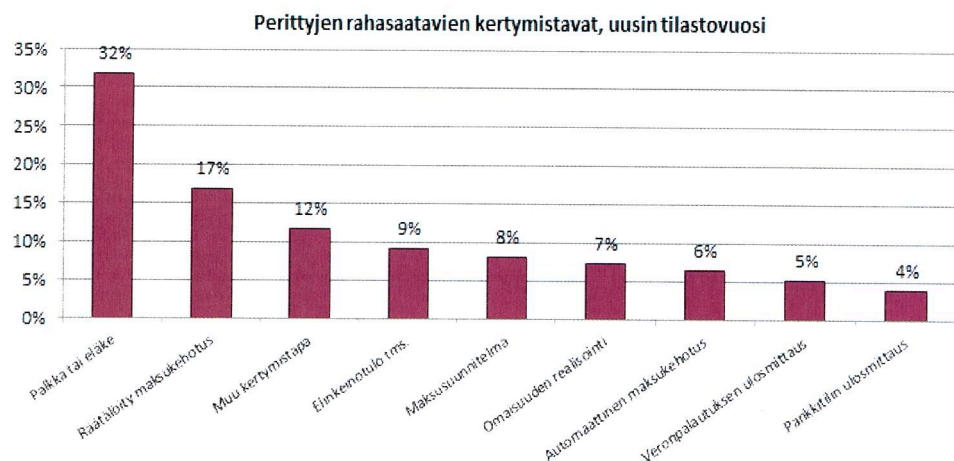
Ulosottomiehellä on ulosottokaaren 3 luvun 64 - 68 §:n nojalla oikeus saada tietoja paitsi muilta viranomaisilta myös muun muassa velallisen työnantajalta tai muulta tulon maksajalta velallisen työsuhteeseen ja palkanmaksuun liittyen. Kysyttäessä työnantaja tai muu tulon maksaja on velvollinen toimittamaan säädetyt tiedot ulosottoviranomaiselle.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan tiedon käyttäjät on määritelty sillä perusteella, kenelle työnantaja tai muu suorituksen maksaja on velvollinen toimittamaan palkanmaksuun tai muuhun suorituksen maksuun liittyviä tulo- tai muita tietoja. Esityksestä ei käy ilmi, millä perusteella ulosottoviranomainen on rajattu tiedon käyttäjäpiirin ulkopuolelle, vaikka työnantajalla on nimenomainen velvollisuus toimittaa em tietoja ulosottoviranomaiselle, vaikka ulosottoviranomainen täyttää perusteluissa edellytetyt kriteerit rekisteriin merkityn tiedon käyttäjälle.

Tulotietojen merkitys ulosoton perimistulokselle - tietojen reaaliaikaisuus

Luonnoksessa todetut esityksen keskeiset tavoitteet puoltavat ulosottoviranomaisen lisäämistä lain 13 §:n mukaiseksi tulorekisterin käyttäjäksi.

Vuonna 2015 ulosoton perimistä rahasaatavista 32 % kertyi palkan tai eläkkeen ulosmittauksista. Eri kertymistapojen osuudet perityistä rahasaatavista käyvät ilmi seuraavasta taulukosta:



Palkan ulosmittauspäätöksiä tehtiin vuoden 2015 aikana 323 069 kpl ja eläkkeen ulosmittauspäätöksiä 72 507 kpl eli yhteensä 395 576 kpl. Palkka- ja eläketulojen ulosmittaukset muodostivat n. 58 % kaikista ulosottolaitoksessa vuonna 2015 tehdyistä ulosmittauksista. Ulosotossa oli vuonna 2015 vireillä yhteensä n. 485.000 eri luonnollista henkilöä, joista suurimman osan tulotiedot jouduttiin selvittämään perinnän alkuvaiheessa.

Palkka- ja eläketulojen ulosmittausten tehokkuus ja reaaliaikaisuus on keskeinen tekijä ulosoton perimistuloksen kannalta. Tällä hetkellä ulosoton tietojärjestelmään saadaan teknisen käyttöyhteyden avulla tulotietoja Eläketurvakeskukselta ja Verohallinnosta kerran vuodessa. Työvoimaviranomaiselta tiedot työttömyydestä ja Kelalta tiedot Kelan maksamista eläkkeistä ja tuista saadaan puolen vuoden välein. Näiden lisäksi ulosottomies saa tietoa velallisen tuloista pankkitilitiedusteluista sekä velalliselta itseltään. Osa pankkitilitiedoista saadaan teknisen käyttöyhteyden kautta sähköisesti ulosoton tietojärjestelmään, mutta osa joudutaan tilaamaan ja vastaanottamaan manuaalisesti. Tilitiedustelujen lähettäminen ja niihin vastaaminen aiheuttavat hallinnollista taakkaa ulkopuolisille ja vaativat ihmistyötä viranomaisilta.

Tulorekisterin käyttö mahdollistaisi ulosottomiehelle reaaliaikaisen tulotilanteen seurannan yhdenmukaisesti kaikkien velallisten osalta. Velallisen saamat tulot havaittaisiin nopeammin ja tuloihin pystyttäisiin nykyistä aikaisemmassa vaiheessa kohdistamaan ulosmittaustoimia. Samalla ulosottoviranomaisen mahdollisuudet seurata ja valvoa ulosottopidätysten oikeellisuutta paranisivat merkittävästi. Esimerkiksi työntekijän saamia luontaisetuja ei voida päätellä hänen pankkitilitiedoistaan eikä niistä saada tietoa muistakaan teknisen käyttöyhteyden kautta ulosoton tietojärjestelmään säännönmukaisesti saatavista tietoneristä.

Ulosotolla on varsin laajat ulosottokaassa säädetyt tiedonsaantioikeudet, mutta tosiallista tiedonsaantia rajoittavat ja hidastavat nykyisellään erilaiset tekniset ratkaisut, kustannuskysymykset ja rajalliset työvoimaresurssit. Tulorekisterin kautta tiedonsaanti velallisen tuloista yksinkertaistuisi, reaaliaikaistuisi ja yhdenmukaistuisi.

Ulosottoviranomaisen rajaaminen tulosrekisterin käyttäjien ulkopuolelle olisi ristiriidassa ulosottokaassa säädettyjen laajojen tiedonsaantioikeuksien kanssa.

Hallinnollisen taakan keventäminen ja tietojen vaihdon tehostaminen

Yhtenä esityksen keskeisenä tavoitteena on hallinnollisen taakan keventäminen. Suorituksen maksaja voisi ilmoittaa tulorekisteriin talletettavan tiedon vain yhteen kertaan kaikkien tiedon käyttäjien käyttöön. Samalla viranomaisten tai muiden julkista tehtävää hoitavien tahojen erilliset tiedonpyyntötarpeet vähenisivät.

Ulosotosta lähetetään ulosmitatun tulon maksajille palkan maksuun liittyviä selvityspyyntöjä ja palkkakirjanpitypyyntöjä tilanteissa, joissa ulosottotilitykset palkasta loppuvat. Usein ulosottotilitysten loppumisen syynä on palkan maksun loppuminen työsuhteen päättyessä tai esimerkiksi palkan määrän jääminen alle suojaosuuden. Tulorekisteristä ulosottomies voisi saada vastaavat tiedot palkan maksusta eikä tarvetta erillisten selvityspyyntöjen lähettämiseksi ja niihin vastaamisella siten kaikissa tapauksissa enää olisi. Tulorekisterin käyttöönotto vähentäisi siten sekä tulo maksajille että ulosottoviranomaiselle aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Tietojen saatavuus keskitetysti tulorekisteristä vähentäisi myös ulosottoviranomaisen tarvetta erillisiin tietopyyntöihin muilta viranomaisilta ja julkista tehtävää hoitaville tahoilta (mm. Kela, Verohallinto, Eläketurvakeskus ja työvoimaviranomaiset). Keskitetty tietojen saanti tulorekisteristä yksinkertaistaisi teknisiä ratkaisuja ja poistaisi mahdollisesti tarvetta eri tahojen kanssa rakennettuihin liittyisiin ja tietovirtoihin. Lisäksi tapauskohtaisesti räätälöidyt tietopyynnot vähenisivät, kun tulorekisteristä saataisiin nykyisiä käyttöliittymiä kattavammin tietoa työsuhteista ja palkanmaksusta.

Harmaan talouden torjunta

Esityksen yhtenä tavoitteena on harmaan talouden torjunnan edistäminen. Esityksen mukaan tulorekisteri estäisi käytännössä eri tulotietojen ilmoittamisen eri viranomaisille ja julkista tehtävää hoitaville tahoille. Rajaamalla ulosotto tulorekisterin käyttäjien ulkopuolelle mahdollistettaisiin kuitenkin edelleen se, että ulosottoon ilmoitetut tulotiedot poikkeavat tulorekisterin käyttäjille ilmoitetuista tiedoista. Ulosottoon ilmoitettujen tietojen vertaaminen tulorekisterin käyttäjille ilmoitettuihin tietoihin edellyttäisi siten edelleen erikseen tehtäviä tietopyyntöjä, jotka kuormittaisivat sekä ulosoton että muiden viranomaisten henkilöstöresursseja.

Ulosotto täytäntöönpanoviranomaisena on osa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaketjua. Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan harmaan talouden torjunnan osalta, että tulorekisteri mahdollistaisi Verohallinnossa nykyistä reaaliaikaisemman verovalvonnan ja nykyistä tehokkaamman harmaan talouden torjunnan vähemmillä resursseilla (s. 33). Verovalvonnalla varmistetaan se, että verot määrätään oikeaan tietoon perustuen oikean määräisinä. Viime kädessä harmaan talouden torjunnan vaikuttavuus on kuitenkin kiinni myös siitä, että määrätyt verot saadaan perittyä verovelvolliselta hänen todellisen maksukykyensä puitteissa. Verohallinto lähettää ulosottoon vuosittain perittäväksi n. 550.000–650.000 veroasiaa. Vuonna 2015 ulosotosta tilitettiin Verohallinnon saataville yhteensä n. 357 miljoonaa euroa, joka vastasi n. 33 % koko ulosottolaitoksen perintätuloksesta vuonna 2015.

Tulorekisterin mahdollistama tehokkaampi ja ajantasaisempi tietojenvaihto tehostaisi ulosottoperintää ja siten parantaisi perintätulosta lisäten samalla harmaan talouden torjunnan vaikuttavuutta. Myös ulosottomenettelyssä tapahtuvien väärinkäytösten havaitseminen ja niihin puuttuminen tehostuisi ajantasaisemman tiedon myötä. Nykyisellään velallisen todellisen tulotilanteen selvittäminen vaatii useimmiten manuaalisesti tehtäviä tiedusteluja muun muassa verohallinnolle ja pankkeihin. Erityisesti tulorekisteriin tallennettavat muiden viranomaisten rinnakkaistiedot olisivat olennaisen tärkeitä ulosotossa tapahtuvien väärinkäytöstopausten havaitsemisen ja selvittämisen kannalta.

Tulotietojärjestelmän hallittu käyttöönotto

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan, että järjestelmän hallittu käyttöönotto edellyttää tiedon käyttäjien rajaamista esityksen mukaisesti. Tältä osin Valtakunnanvoudinvirasto toteaa, että hallittu käyttöönotto voidaan varmistaa sillä, että eri viranomaiset ottavat tulorekisterin käyttöön vaiheittain. Hallittu käyttöönotto ei sen sijaan voi olla yksinomainen peruste sille, että esimerkiksi ulosottoviranomainen rajataan kokonaan rekisterin käyttäjien

ulkopuolelle. Ulosottoviranomaisella on käynnissä laaja ICT-hanke, jonka tarkoituksena on lisätä sähköistä tietojenvaihtoa, joten ulosottolaitos pystyy omalta puoleltaan huolehtimaan järjestelmän hallitusta käyttöönnotosta.

Yhteenveto

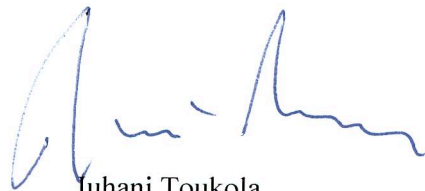
Digitalisoinnin periaatteet, julkisen hallinnon arkkitehtuuriperiaatteet sekä tulorekisterihankeen vaikuttavuustavoitteet puoltavat sitä, että myös ulosottoviranomaisilla tulisi olla pääsy tulorekisterin käyttäjäksi. Sanottujen periaatteiden valossa ei ole perusteltua, että ulosottoviranomainen, joka päivittäisessä työssään tarvitsee tietoa asiakkaiden tuloista, jatkossakin erillistiedusteluin selvittäisi velallisen tuloja eri tietolähteistä, kuten pankeista, muilta viranomaisilta, työnantajilta ja velallisilta itseltään.

Tulorekisterin perustamisen mittavat kustannukset huomioon ottaen olisi perusteltua, että rekisteriä hyödynnettäisiin mahdollisimman laajasti viranomaistoiminnassa. Ulosottoprosessissa ajantasaisilla tulotiedoilla on olennainen merkitys perimistuloksen kannalta ja tulorekisterin hyödyntäminen tehostaisi perintää ja parantaisi perintätulosta tuottaen myös valtiolle velkojana lisätuloja. Pääsy rekisteriin helpottaisi harmaan talouden havaitsemista ja tehostaisi sen torjuntaa.

Valtakunnanvoudinvirasto esittää kaiken edellä sanotun perusteella, että ulosottoviranomainen lisätään tulotietojärjestelmästä annettavan lain 13 §:ään tietojen käyttäjäksi, jolloin Tulorekisteriyksikkö välittäisi tulorekisterin tietoja myös ulosottoviranomaiselle.

Luonnoksessa esitetty tulorekisterin tietosisältö olisi riittävä kattamaan myös ulosoton tietotarpeet.

Valtakunnanvouti



Juhani Toukola

Johtava hallintovouti



Veikko Minkkinen