

25.08.2016

Valtiovarainministeriö
Vero-osasto

Viite VM:n lausuntopyyntö 11.7.2016 VM/1237/03.01.00/2016

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI TULOTIETOJÄRJESTELMÄSTÄ JA ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

1. Yleistä

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Hallituksen esitysluonnos koskee kansallisen tulorekisterin perustamista. Luonnos on valmisteltu valtiovarainministeriön asettamassa Kansallisen tulorekisterin perustamishankkeessa, jossa myös sosiaali- ja terveysministeriö on ollut edustettuna.

Tulorekisteri olisi sähköinen tietojärjestelmä, johon talletettaisiin kattavasti työnantajan tai muun suorituksen maksajan ilmoittamat luonnollisten henkilöiden työansiot sekä eläke- ja muut etuustulot reaaliaikaisesti.

Kansallisen tulorekisterin perustaminen on erittäin merkittävä hanke, jolla on laajoja myönteisiä vaikutuksia palkan- ja muiden tulonsaajien, työnantajien ja muiden yritysten sekä julkisen hallinnon kannalta. Sosiaali- ja terveysministeriö puoltaa tulorekisterin perustamista ja pitää sen tavoitteita kaikilta osin kannatettavina. Tulorekisterin vaikutuksista keskeisin on hallinnollisen taakan vähentyminen. Tämä koskee erityisesti työnantajia, mutta myös hallinnossa tulorekisterin käyttö mahdollistaa toiminnan sujuvoittamista. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla tulorekisteri vaikuttaa erityisesti sosiaalivakuuttamisen ja työsuojelelun toimeenpanoon. Lisäksi tulorekisterin käyttö ja sen antamat mahdollisuudet on jatkossa otettava huomioon lainsäädännön kehittämisessä.

2. Yksityiskohtaisia kommentteja

Tiedonantovelvollisuus tulorekisteriin

Luonnoksessa on nimenomaisesti todettu, että laissa ei säädettäisi työnantajan tai muun suorituksen maksajan tiedonantovelvollisuuden sisällöstä, josta säädetään muualla laissa. Jos muualla laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden johdosta suorituksen maksajan tulee antaa tulorekisteriin talletettavat tiedot tiedonkäyttäjälle, ne tulisi antaa ehdottavan lain mukaisesti tulorekisteriin. Tätä asiaa ei kuitenkaan todeta itse laissa. Laissa ei siten säädettäisi suorituksen maksajan tiedonantovelvollisuutta vaan ainoastaan tiedonantovelvollisuuden täyttämisen aika (10 §) ja tapa (11 §).



Tätä sääntelytapaa voidaan pitää ongelmallisena, koska muualla lainsäädännössä säädetään, että tieto on annettava kussakin tapauksessa kyseiselle tiedon käyttäjälle. Esimerkiksi työnantajan on työeläkelainsäädännön nojalla annettava määrätty tiedot työeläkelaitokselle. Se, että nämä tiedot säädettäisiin tallettavaksi tulorekisteriin, ei juridisesti velvoittaisi työnantajaa toimittamaan tietoja tulorekisteriviranomaiselle ilman nimenomaista säännöstä. Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että lakiin tulotietojärjestelmästä kirjattaisiin suorituksen maksajalle velvollisuus ilmoittaa tieto tulorekisteriin, kun kyseessä on tulorekisteriin talletettava pakollinen tieto. Muutoin jouduttaisiin kaikkiin tiedonantovelvollisuuksia sisältäviin lakeihin säätämään kuhunkin erikseen vastaava velvollisuus.

Tulorekisterin tietosisältö: pakolliset ja vapaaehtoiset tiedot

Tulorekisteriin talletettavat tiedot on jaoteltu pakollisiin (7 §) ja vapaaehtoisiin tietoihin (8 §). Pakolliset tiedot on jokaisen suorituksen maksajan aina toimitettava tulorekisteriin. Näillä tiedoilla on tarkoitus korvata verohallinnolle, työeläkelaitoksille, tapaturmavakuutusyhtiöille ja työttömyysvakuutusrahastoille nykyisin vuosittain annettavat tiedot (vuosi-ilmoitukset). Ehdotuksen 7 §:ssä tietosisällön määrittely on toteutettu viittaamalla muuhun lainsäädäntöön, jossa tiedonantovelvollisuudesta säädetään. Lainsäädännöllisesti pakollisen tietosisällön määrittely on tällä tavoin onnistunut. Toisaalta pelkkää säännöstä lukemalla ei voi saada selvää kuvaa tulorekisterin yksityiskohtaisesta tietosisällöstä, joka joudutaan määrittelemään hankkeessa erikseen. On tärkeää, että lopullinen määrittely vastaa lain sisältöä ja tarkoitusta niin, että kaikki vuosi-ilmoituksiin sisältyvät tiedot saadaan tulorekisteristä eikä niitä tarvitse enää työnantajan erikseen ilmoittaa.

Vapaaehtoiset tiedot puolestaan olisivat 8 §:n mukaan lakisääteisiin etuuksiin tai asiakasmaksuihin vaikuttavia välttämättömiä tietoja. Lainkohdassa vapaaehtoisten tietojen määrittely jää siten varsin väljäksi. On kuitenkin huomattava, että merkittävä osa etuuden määrittelyssä tarvittavista tulotiedoista kuuluu jo pakollisena tallettaviin tietoihin.

Vapaaehtoisten tietojen käyttötarkoitus erityisesti sosiaalivakuutuksessa on hyvin laaja. Sen vuoksi vapaaehtoisten tietojen säätäminen pakollisesti tallettaviksi olisi parantanut tulorekisterin käyttömahdollisuuksia. Pakollisuudesta on luovuttu, koska osalla työnantajia ei selvitysten mukaan vielä ole valmiuksia näiden tietojen sähköiseen toimittamiseen. Jos työnantaja ilmoittaa vapaaehtoiset tiedot tulorekisteriin, tiedon käyttäjän ei tarvitse enää vaivata työnantajaa tietopyynnöllä. On toivottavaa tulorekisterin tavoitteiden toteutumisen kannalta, että vapaaehtoisten tietojen ilmoittaminen tulorekisteriin on mahdollisimman laajaa.

Lausuntopyynnön liitteenä on luonnos palkkatietoilmoituksen pakollisista ja vapaaehtoisista tiedoista. Siitä saa tarkemman kuvan, millaisia pakollisia ja vapaaehtoisia tietoja on suunniteltu tulorekisteriin tallettavaksi. Sosiaali- ja terveysministeriö ei ota tässä vaiheessa enempää kantaa yksityiskohtaiseen tietosisältöön, jonka määrittelytyö jatkuu edelleen tänä syksynä. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää kuitenkin harkittavaksi, että yksityiskohtaisesta tietosisällöstä säädettäisiin tarkemmin esimerkiksi asetuksella, kun määrittelytyö on saa-



tu valmiiksi. Se tekisi tietosisällön läpinäkyvämmäksi ja selventäisi tietoja ilmoitettaville suorituksen maksajille, mitä tietoja on ilmoitettava. Joka tapauksessa tulorekisterin käyttöönotto edellyttää varsin mittavaa työnantajien ja muiden suorituksen maksajien informoimista uusista menettelytavoista.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on käynnissä valmistelutyö, jossa etsitään sairausvakuutuksen päivärahaetuuksien määräytymisperusteiden osalta ratkaisua, joka mahdollistaa etuuden määrittelyn tulorekisteristä saatavilla pakollisilla tiedoilla. Samalla käydään läpi sosiaalivakuutuslainsäädännön säännökset etuuksien ja vakuutusmaksujen perusteena olevista tulokäsitteistä sekä selvittää mahdollisuudet yksinkertaistaa etuuksien määräytymisperusteita ja vähentää esimerkiksi poissaolotietojen keräämisen tarvetta. Tämän valmistelun tuloksilla saattaa siten olla vaikutusta tulorekisterin tietosisältöön.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, ketkä tiedon käyttäjät olisivat vapaaehtoisten tietojen käyttäjiä, mutta työsuojeluviranomaista ei mainita tässä yhteydessä. Myös työsuojeluviranomaisilla on valvonnassaan tarve saada vapaaehtoiseksi määriteltäviä tietoja, mikä voitaisiin selvyyden vuoksi mainita lainkohdan perusteluissa. Ehdotetun lain nojalla työsuojeluviranomaisella olisi oikeus saada kaikki ne tulorekisteriin talletetut tiedot, jotka sillä on oman lainsäädäntönsä nojalla oikeus saada.

Suorituksen maksaja määriteltäisiin ehdotetun lain 3 §:n mukaan tulorekisteriin talletettavan suorituksen tai etuuden perusteella. Tulorekisteriin talletettaisiin 7 §:n mukaan myös joitakin ulkomaisen yrityksen maksamia suorituksia. Tiedon käyttäjät tarvitsevat selkeää tietoa siitä, milloin tulorekisteristä löytyy tietoa ulkomaisen yrityksen maksamista suorituksista ja milloin ei. Myös ilmoitusvelvollisille ulkomaisille yrityksille asia on olennaisen tärkeä. Asiasta tarvittaisiin tietoa helposti ymmärrettävässä muodossa joko hallituksen esitykseen tai tulevaa lainsäädäntöä koskevaan ohjeistukseen.

Rinnakkaiset tiedot ja tiedon korjaaminen

Lakiluonnoksen 9 §:ssä säädettäisiin rinnakkaisista tiedoista, joilla tarkoitetaan tiedon käyttäjän tai maksun saajan ilmoittamaa tietoa, joka poikkeaa suorituksen maksajan ilmoittamasta tiedosta. Rinnakkainen tieto ei siten korvaisi suorituksen maksajan ilmoittamaa tietoa. Jos tiedon käyttäjä eli viranomainen tai esim. sosiaalivakuutuslaitos omassa toiminnassaan huomaisi talletetussa tiedossa virheen, se voisi ilmoittaa oman päätöksensä nojalla oikeana pitämänsä tiedon tulorekisteriin. Tätä tietoa voisivat käyttää muut tiedon käyttäjät, joilla on oman lainsäädäntönsä nojalla oikeus saada tietoa kyseiseltä rinnakkaisesta tiedon ilmoittajalta. Tärkeää olisi, että tiedon korjaisi ensisijaisesti aina tiedon alkuperäinen ilmoittaja eli suorituksen maksaja. Tällöin välttyttäisiin turhilta rinnakkaisilta tiedoilta, jotka voivat aiheuttaa hämmennystä sekä suorituksen saajassa että maksajassa kuin myös muissa tiedon käyttäjissä. Sen vuoksi sosiaali- ja terveysministeriö esittää harkittavaksi, että lakiin sisällytettäisiin tiedon korjaamista koskeva säännös.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa vielä, ettei työsuojeluviranomaisen toiminnassa tehdä 9 §:ssä tarkoitettuja muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. Tästä syys-



tä työsuojeluviranomaiset eivät olisi niiden tiedon käyttäjien joukossa, jotka tallettavat tulorekisteriin rinnakkaisia tietoja.

Tietojen säilyttämisaika

Lakiluonnoksen 14 §:n mukaan tulorekisteriin talletetut tiedot poistettaisiin viimeistään kymmenen vuoden kulutta tallettamisvuotta seuraavan vuoden alusta. Sosiaalivakuutuksen toimeenpanon kannalta vähintään kymmenen vuoden säilytysaika on ehdottoman välttämätön tulorekisterin käyttötarkoituksen kannalta. Sosiaalivakuutuksen etuutta määrättäessä joudutaan usein selvittämään useiden vuosien takaisia työtulotietoja. Jos näitä tietoja ei löytyisi tulorekisteristä, olisi tiedon löytäminen jatkossa hyvin vaikeaa eikä tulorekisterin tuomaa hyötyä etuuskäsittelyn sujuvoittamisessa saavutettaisi.

Tulotietojärjestelmän käytön vaikutukset suorituksen maksajan velvollisuuksiin

Tulorekisterin tarkoituksena on, että eri tiedon käyttäjätahojen tietopyynnöt suoritusten maksajilta vähenisivät olennaisesti. Tiedon käyttäjien oikeudesta saada tietoja suorituksen maksajalta eli pääsääntöisesti työnantajalta säädetään eri laeissa. Ehdotetun lain 21 § vaikuttaisi kyseisten säännösten käytännön soveltamiseen. Kun tiedon käyttäjä tarvitsisi tietoa, tiedon käyttäjän tulisi ensin etsiä tietoa tulorekisteristä ja vasta tämän jälkeen tiedon käyttäjällä olisi oikeus pyytää tietoa suorituksen maksajalta, jos tietoa ei löytyisi tulorekisteristä.

Esimerkiksi työsuojeluviranomainen tarvitsee työnantajalta työsuhteen vähimmäisehtojen valvonnassa palkkaa koskevia tietoja. Käytännössä tarkastuksella tarvitaan työaikakirjanpidon ja palkkalaskelmien sisältämät tiedot. Ehdotetun 21 §:n mukaisesti työsuojeluviranomainen tarkistaisi jatkossa ensin tulorekisteriin ilmoitetut tiedot ja vasta tämän jälkeen työsuojeluviranomaisella olisi oikeus pyytää muita tarvittavia tietoja työnantajalta. Säännös muuttaisi tiedon käyttäjien toimintatapoja verrattuna nykytilaan, mikä olisi hyvä selvyuden vuoksi mainita myös suhdetta muuhun lainsäädäntöön koskevan 2 §:n perusteluissa.

Tulorekisterin käyttötarkoitus ja tietojen välittäminen

Tulorekisterin käyttötarkoituksena olisi ehdotetun lain 5 §:n mukaan vastaanottaa, tallettaa ja välittää tiedon käyttäjän käyttöön suorituksen maksajan ilmoittamat tiedot. Tulorekisteriin ilmoitetut tiedot talletettaisiin ja välitettäisiin edelleen sellaisinaan, muuttumattomina. Perustelujen mukaan tiedon käyttäjät käyttäisivät tulorekisteriin talletettuja tietoja kahdella eri tavalla. Osaa tiedoista käytettäisiin tiettyyn käyttötarkoitukseen aina: esimerkiksi työeläkelaitosten käyttämät tiedot välitettäisiin kokonaisuudessaan työeläkelaitoksille. Osaa tiedoista käytettäisiin vain määrätyissä tilanteissa ja tiedon tarve ilmenee vasta myöhemmin. Esimerkiksi työsuojeluviranomaiset kuuluisivat toimintansa luonteen puolesta niiden viranomaisten joukkoon, jotka saisivat tulorekisterin tietoja vasta ilmoituksensa perusteella. Työsuojeluviranomaiset siis ilmoittaisivat tulorekisteriyksikölle tietojen käyttötarpeesta ja saisivat sitten tarvitsemansa tiedot. Lainkohdan perustelujen mukaan tietojen välittäminen voitaisiin toteuttaa tulorekisteriyksikön ja tiedon käyttäjän välisellä sopimuksella tai sopimuk-



sella ja sen jälkeen tapahtuvalla erillisellä ilmoituksella. On syytä harkita, tulisi näistä menettelytavoista vielä säätää laissa tai alemmanasteisella säädöksellä.

Tulotietorekisterin sähköiset palvelut

Ehdotetun lain 6 §:n mukaan tulotietojärjestelmää voitaisiin käyttää tiedon käyttäjien väliseen muiden kuin tulorekisteriin talletettujen tietojen sähköiseen luovuttamiseen. Samoin suorituksen maksaja voisi luovuttaa tulotietojärjestelmän avulla suorituksen saajalle tarpeelliset tiedot palkan tai muun suorituksen maksamisesta, ennakonpidätyksen toimittamisesta, työajasta tai muusta rekisteriin tallettavasta tiedosta. Nämä ovat kannatettavia ehdotuksia.

Työsuojeluviranomaiset tarvitsevat työsuhteen vähimmäisehtojen valvonnassa työnantajalta työaikakirjanpitoa ja työntekijöiden palkkalaskelmia vastaavat tiedot. Osa tiedoista on tapauksesta riippuen jatkossa saatavana tulorekisteristä, mutta muiden tietojen saamiseksi työsuojeluviranomaisen on edelleen käännyttävä työnantajan puoleen.

Hallituksen esityksessä voitaisiin mainita, voiko tulotietojärjestelmää käyttää myös siihen, että suorituksen maksaja antaa sen avulla sähköisesti tiedon käyttäjille sellaisia tietoja, joita ei talleteta tulorekisteriin.

Tulorekisterin käyttöönottamiseen liittyvät sosiaalivakuutuslainsäädännön muutokset

Lopuksi sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että tulorekisterin toteuttaminen edellyttää tehtäväksi myös lähinnä teknisluonteisia muutoksia sosiaalivakuutuslainsäädäntöön. Tarvittavat muutokset valmistellaan erikseen sosiaali- ja terveysministeriössä ja annetaan ajoissa ennen tulorekisterin käyttöönottoa.

Kansliapäällikkö


Päivi Sillanaukee

Hallitusneuvos


Mika Mänttäri

