

LA/Anniina Alaluusua-Listola

31.8.2016

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VM055:00/2014, VM/1237/03.01.00/2016

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Eläketurvakeskukselta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

Esityksen mukaan tulorekisteri tulisi sisältämään luonnollisten henkilöiden palkka-, eläke- ja muut etuustulot sekä niihin liittyvät muut tiedot reaaliaikaisesti työnantajan tai muun suorituksen maksajan ilmoittamina. Tiedot tulisi ilmoittaa pääsääntöisesti viiden päivän kuluessa suorituksen maksusta ja lähtökohtaisesti tiedot annettaisiin sähköisesti. Tulorekisterin rekisterinpitäjänä toimisi Verohallintoon perustettava uusi Tulorekisteriyksikkö. Tulorekisterin ensimmäinen käyttöönotto olisi 1.1.2019 ja toinen käyttöönotto 1.1.2020. Työeläkeala olisi mukana ensimmäisessä käyttöönotossa. Etuustietoja alettaisiin tallettaa tulorekisteriin kuitenkin vasta toisessa käyttöönotossa.

Eläketurvakeskuksen lausuntoa varten on saatu kommentit eläkelaitoksista.

Eläketurvakeskuksen kanta

Eläketurvakeskus pitää tulorekisterihanketta kannatettavana. Työeläkeala on merkittävä ansiotietojen käyttäjä verottajan lisäksi ja työeläkeala on myös ollut keskeisesti mukana tulorekisterihankkeen valmistelussa.

Työeläkeala on asettanut tulorekisterille seuraavia tavoitteita:

- Työnantajan hallinnollisen taakan tulee keventyä ja kustannusten alentua.
- Tulorekisterin tulee mahdollistaa työnantajan prosessien ja työnantajan viromaisraportoinnin yksinkertaistamisen.
- Ansiotietojen ilmoittamisen pitää olla työnantajille helppoa ja erilaisten työnantajaryhmien ml. yrittäjien tarpeet tulee huomioida. Pienet työnantajat tarvitsevat alusta lähtien sujuvan ja helpon tavan ilmoittaa tietoja tulorekisteriin, eikä niillä ole välttämättä varaa investoida uusiin järjestelmiin.
- Tietojenkäyttäjien toimeenpano ja prosessit tehostuvat, jos ajantasaiset tiedot tuloista on kattavasti ja luotettavasti saatavissa.

Hankkeen tavoitteet toteutuvat, kun asiat valmistellaan ja toteutetaan huolella sidosryhmien kanssa. Tulorekisterihankkeen keskeisin tavoite on hallinnollisen taakan vähentäminen, kun palkkatietojen moninkertainen raportointivollisuus eri tahoille poistuu ja tietojen raportointiin liittyvät manuaaliset työvaiheet vähenevät tai poistuvat. Hallituksen esityksen luonnoksessa vaikutukset hallinnollisen taakan vähentymisestä on kuitenkin kuvattu ristiriitaisesti ja melko vaatimattomasti. Mm. esityksen sivulla 34 olevassa vaikutusarvioinnissa on todettu, että suorituksen maksajan hallinnollinen taakka ei saisi lisääntyä

LA/Anniina Alaluusua-Listola

31.8.2016

ja että tilitoimistojen asiakasyritykset eivät pitäneet tulorekisterin aiheuttamia vaatimuksia kohtuuttomina. Vaikutuksena on todettu myös, että työnantajan hallinnollisen taakan ei voida katsoa lisääntyvän merkittävästi. Erityisesti pienten työnantajien kohdalla, jotka ovat nykyisin valinneet vuosi-ilmoitustekniikan, hallinnollinen taakka voi lisääntyä tulorekisterin käyttöönoton myötä, jos prosessia ei ole täysin automatisoitu. Perusteluissa tulisi nimittäin selkeästi todeta, että tulorekisterihankkeen tavoite on hallinnollisen taakan keventäminen.

Tulorekisteri muuttaa merkittävästi työeläkevakuutusten hoitamista. Eläkelaitoksilla on nykyisin tietojen toimittamisessa tiivis yhteys vakuuttamiinsa työnantajiin. Tämä muuttuu tulorekisterin myötä, kun työnantaja ilmoittaa työansioista tulorekisteriin eikä suoraan eläkelaitokselle.

Tulorekisterin käyttöön liittyminen aiheuttaa työeläkejärjestelmälle merkittäviä siirtymävaiheen kustannuksia ja sitoo työeläkeyhtiöiden resursseja. On arvioitu, että työeläkealan yhteisiin tietojärjestelmiin tarvittavien muutosten kustannukset ovat noin 10 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi tulevat kunkin työeläkevakuuttajan omiin järjestelmiin tehtävien muutosten kustannukset. Toisaalta tulorekisteri saattaa onnistuessaan mahdollistaa pidemmällä aikavälillä työeläkejärjestelmän oman ansaintarekisterin hallitun keventämisen.

Ansiotietojen ajantasainen hyödynnettävyys saattaa pidemmällä aikavälillä helpottaa eläketurvan toimeenpanoa. Esimerkkinä tästä on mm. mahdolliset uudet toimintatavat eläkkeensaajien ansioiden seurannassa ja etuuksien takaisinperinnässä. Myös työnantajien vakuuttamisvelvollisuuden valvonta tehostuu tulorekisterin myötä, minkä seurauksena työeläkevakuuttamisen laiminlyönnit ja niistä johtuvat työeläkeyhtiöiden luottotappiot voivat vähentyä. Tulorekisteri saattaa myös luoda synergiahyötyä viranomaistoimijoiden välisessä tietojenvälityksessä.

Eläketurvakeskus pitää tärkeänä, että tulevaisuudessa tavoitellaan eläke- ja etuuslainsäädännön sellaista yksinkertaistamista, joka mahdollistaisi tulorekisterin tietojen täysimääräisen hyödyntämisen ja siten vähentäisi edelleen työnantajan ja tiedon hyödyntäjien hallinnollista taakkaa. Erityisesti palkkakäsitteiden yhdenmukaistaminen eri etuuslainsäädännössä sekä ns. palkattomien ajoista karttuvien eläkkeiden määräytyminen tulorekisterin tietojen pohjalta tulisi selvittää myöhemmin.

Tulorekisterihankkeen aikataulu on ollut tiukka. Työeläkeala pitää hanketta kannatettavana ja on ollut mukana tiiviisti hankkeen työssä alusta lähtien ja vaikuttamassa keskeisiin tulorekisterin linjauksiin ja ratkaisuihin. Lainsäädännönvalmisteluun varattu aika kuitenkin lyhentyi merkittävästi alun perin sovittuun. Tästä johtuneeksi, että hallituksen esityksessä on useita yksityiskohtia, jotka tulisi vielä selvittää hankkeen työryhmissä tarkemmin ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle.



LA/Anniina Alaluusua-Listola

31.8.2016

Jäljempänä tässä lausunnossa käsitellään tulorekisteriin liittyviä yksityiskohtia, joita tulisi tarkemmin selvittää ennen hallituksen esityksen antamista sekä esitetään eräitä muita huomioita hallituksen esityksen luonnokseen. Lisäksi lausunnon liitteessä on joukko lähinnä teknisiä kommentteja.

Tietosisältö

Esityksen 7 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tulorekisteriin tallettavista tiedoista eli tietosisällöstä. Eläketurvakeskuksen mielestä tietosisällön sääntely tulee tehdä viittaamalla eri käyttäjätahojen omaan substanssilainsäädäntöön, kuten esityksessä onkin ehdotettu. Tällöin ei tehdä päällekkäistä lainsäädäntöä, eivätkä mahdolliset substanssilain muutokset vaadi tulotietojärjestelmästä annettavan lain muuttamista. Esimerkiksi työntekijän eläkelain 70 §:n mukaan eläkkeen perusteena olevaa työansiota on vastike työstä. Suorituslajit ja nimikkeet muuttuvat jatkuvasti eikä niitä ole mahdollista luetella laissa. Eläketurvakeskus on antanut eläkkeen perusteena olevista työansioista monikymmensivuiset suosituksenluonteiset soveltamisohjeet. Viime kädessä ratkaisun siitä, pidetäänkö jotakin suoritusta vastikkeena työstä eli eläkkeen perusteena olevana työansiona, tekevät muutoksenhakuelimet.

Viittaustekniikasta johtuen ei siis ole tarpeen tulotietojärjestelmässä annettavan lain perusteluissa luetella yksityiskohtaisesti, mitä tietoja verottaja tai työeläkeala tarvitsee. Hallituksen esityksen perusteluissa on Eläketurvakeskuksen mielestä tarpeettoman tarkasti kuvattu verottajan vaatimia tietoja, vaikka niihin ei ole tulorekisterin myötä tulossa muutoksia. Tämä aiheuttaa perusteluihin sekavuutta eikä niistä käy ilmi, että tietosisällön ei ole tarkoitus laajeta nykyisestä. Eläketurvakeskus toteaa, että työeläkealan tarpeelliseksi tietosisällöksi riittävät nykyisin säännöllisesti annettavat tiedot.

Hankkeessa yhteisesti sovittu linjaus on, että kaikkia tietoja, joiden saantiin saajataholla on lainsäädännön perusteella oikeus, ei tarvitse ilmoittaa pakollisena tulorekisteriin, vaan harvoin tarvittavien tietojen ilmoittaminen jää vapaaehtoisuuden varaan. Tämä ei käy esityksestä selkeästi ilmi. Esityksessä olisi myös syytä kuvata, miten tulorekisteriin tehtävän ilmoituksen sisällöstä päätetään.

Vapaaehtoiset tiedot

Esityksen 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tulorekisteriin tallettavista vapaaehtoisista tiedoista. Säännös on kirjoitettu hyvin väljäksi. Eläketurvakeskus toteaa, että ennen hallituksen esityksen antamista tulisi selvittää, mitkä kaikki tiedot ovat vapaaehtoisia, jotta työeläkeala voi ottaa kantaa, miltä osin se tarvitsee toimeenpanossaan vapaaehtoisia tietoja.

Laissa ei ole määräaikaa siitä, mihin mennessä työnantajan on ilmoitettava vapaaehtoiset tiedot. Jos tulorekisteriin on esimerkiksi ilmoitettu tieto työntekijän yhdestä poissaolojaksosta, tiedonkäyttäjällä ei tiedon ilmoittamisen vapaaehtoisuudesta johtuen voi tietää, onko tämä työntekijän ainoa poissaolojakso, vaan joutuu asian varmistamiseksi tiedustelemaan sitä työnantajalta.

LA/Anniina Alaluusua-Listola

31.8.2016

Rinnakkaiset tiedot ja tietojen korjaaminen

Esityksen 9 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rinnakkaisista tiedoista. Sen mukaan tulorekisteriin talletetaan rinnakkainen tieto, jota on käytetty muutoksenhakukelpoisen päätöksen perusteena tai lakisääteisen vakuuttamisen toimeenpanossa, jos tieto poikkeaa tulorekisteristä välitetyistä suorituksen maksajan antamasta tiedosta.

Perusteluissa todetaan, että suorituksen maksajan tulorekisteriin ilmoittaman tiedon korjaaminen olisi aina ensisijainen tapa sisällöllisesti virheellisen tiedon korjaamiseksi. Kuitenkin ehdotuksen 10 §:n 6 momentin mukaan tiedonkäyttäjällä on velvollisuus antaa rinnakkainen tieto ilman aiheetonta viivytystä. Perusteluissa todetaan edelleen, että jos työnantaja ei korjaa aiemmin ilmoittamaansa tietoa, eläkelaitos ilmoittaa tiedon rinnakkaisena tietona tulorekisteriin tallettavaksi. Ehdotuksessa jää epäselväksi, kumpi on ensisijainen tapa, tiedon korjaaminen vai rinnakkaisen tiedon ilmoittaminen. Epäselvää on myös se, milloin rinnakkainen tieto pitää ilmoittaa: samalla kun työnantajalta pyydetään korjausta vai vasta sitten, jos työnantaja ei korjaa tietoa. Esityksessä ei ole kuvattu sitä, jääkö rinnakkainen tieto tulorekisteriin myös siinä tapauksessa, kun suorituksen maksaja korjaa virheellisen tiedon rinnakkaisen tiedon mukaisesti. Jos työnantajaa ei enää ole, on ilmeisesti mahdollista, että virhe jää korjaamatta tulorekisteriin ja oikea tieto ilmenee vain rinnakkaisena tietona.

Tarpeettomat tiedot tulee poistaa tulorekisteristä. Esityksessä jää epäselväksi, tulisiko työntekijän ilmoittamat rinnakkaiset tiedot poistaa sen jälkeen, kun tiedonkäyttäjällä on todennut, että ne eivät aiheuta muutoksia.

Myös tietosuojavaltuutettu on kiinnittänyt omassa lausunnossaan 22.7.2016 huomiota tulorekisterin tietojen korjaamiseen. Eläketurvakeskuksen mielestä esityksessä pitäisi tarkentaa tietojen korjaamisen ja rinnakkaisen tiedon tallettamisen suhdetta. Esityksessä on säännös ainoastaan rinnakkaisen tiedon tallettamisesta. Eläketurvakeskus pitää aiheellisena selvittää, tulisiko myös tietojen korjaamisesta olla säännös tulotietojärjestelmästä annettavassa laissa.

Työeläketurvan toimeenpanon näkökulmasta tulisi lisäksi selvittää, miltä osin työnantajan korjaama tieto tai tiedonkäyttäjän rinnakkainen tieto tulisi kohdistaa alkuperäiseen ansioon. Tällä voi olla vaikutusta esimerkiksi eläkkeen määräytymiseen.

Rekisterinpitäjä

Esityksen 4 §:n mukaan tulorekisterin rekisterinpitäjä on Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö. Yleisperusteluissa (s. 26) kuitenkin esitetään myös se vaihtoehto, että rekisterinpitäjiksi olisivat tulleet suorituksenmaksajat eli työnantajat ja etuudenmaksajat. Eläketurvakeskus ei pidä hajautettua rekisterinpitäjyyttä perusteltuna. Tällaisessa mallissa ongelmia aiheuttaisivat erityisesti tilanteet, joissa työnantajaa ei enää ole tai työnantaja tahallisesti ilmoittaa väärää tietoa.

LA/Anniina Alaluusua-Listola

31.8.2016

Eläketurvakeskuksen mielestä perusteluissa on liian pitkästi selostettu mallia, jota ei kuitenkaan pidetty toteuttamiskelpoisena.

Vaikka esityksen mukaan rekisterinpitäjä ei ole velvollinen korjaamaan virheellisiä tietoja tulorekisterissä, esityksessä tulisi todeta se, että Tulorekisteriyksiköllä tulee olla velvollisuus tarkistaa, että tulorekisteriin talletettavat tiedot ovat oikein muodollisesti ja loogisesti. Tällaisessa tarkistuksessa tulisi ilmi esim. sellaiset ilmoitukset, joissa ilmoituksen tietokenttien välillä olisi ristiriita.

Ilmoitusajan pidentäminen

Esityksen 10 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että Verohallinto voi pidentää tietojen antamisen aikaa, kun kaikki tietoa käyttävät ovat antaneet siihen hyväksynnän. Perusteluiden mukaan jos esimerkiksi tulorekisteriin talletettavaa tiettyä tietoa käyttäisivät sekä Kansaneläkelaitos että eläkelaitokset, edellyttäisi Verohallinnon määräyksen antaminen näiden tietojen osalta kaikkien näiden tiedonkäyttäjien hyväksyntää. Ainoastaan tilanteessa, jossa tiettyä tietoa käyttäisi vain Verohallinto, voisi Verohallinto pidentää tietojen antamisen aikaa ilman muiden tiedonkäyttäjien hyväksyntää. Esimerkkeinä perusteluissa mainitaan luontoisetuna annetun auton yksityisajojen kilometrimäärä ja ulkomailla työskentelyn aika ja paikka. Eläketurvakeskus toteaa, että esitetty perustelu on virheellinen. Jos kilometrimäärä vaikuttaa auton luontoisedun arvoon, myös työeläkeala tarvitsee tiedon siitä, sillä luontoisedut ovat eläkkeen perusteena olevaa työansiota. Myös tiedot ulkomailla työskentelyn ajasta ja paikasta ovat tarpeellisia Eläketurvakeskukselle sen selvittämiseksi, kuuluuko työntekijä Suomen sosiaaliturvan piiriin.

Eläketurvakeskuksen mielestä ehdotetun menettelyn tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus on syytä arvioida kokonaan erikseen. Jos ilmoitusajan pidentäminen tulee mahdolliseksi, menettelytavat on sovittava siten, ettei toimijoiden hallinnollinen taakka lisäänty kohtuuttomasti suhteessa saavutettuihin hyötyihin.

Sähköiset palvelut

Esityksen 6 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tulorekisteriin liittyvistä sähköisistä palveluista, joiden mukaan tiedonkäyttäjät voisivat olla yhteydessä tulorekisterin välityksellä tai vastaavasti suorituksensaaja (esim. eläkkeensaaja) voisi ilmoittaa tiettyjä tietoja suorituksenmaksajalle (esim. eläkelaitokselle).

Sähköisistä palveluista ei ole sovittu tulorekisterihankkeen ohjausryhmässä. Niitä on käsitelty hyvin alustavasti tulorekisterin visiotyössä. Tulotietojärjestelmästä annettava laki on sovittu kirjoitettavaksi ensimmäisen ja toisen käyttöönoton tilannetta ajatellen. Sen vuoksi visiota koskevat ehdotukset tulisi Eläketurvakeskuksen mielestä jättää pois tästä ehdotuksesta. Ei ole tarkoituksenmukaista, että lainsäädännöllä varaudutaan toimintatapamuutoksiin, joita ei ole miltään osin selvitetty. Jos pykälässä todettuja palveluja myöhemmin otet-

LA/Anniina Alaluusua-Listola

31.8.2016

taisiin käyttöön, vaatisi tämä todennäköisesti joka tapauksessa muutoksen ko. säännöksiin, koska tässä laissa ei ole voitu varautua tulevaisuuden asioihin ja yksityiskohdat todennäköisesti tarkentuvat myöhemmässä selvittelyssä.

Jäsenen nimittäminen yhteistyöryhmään

Esityksen 16 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Tulorekisteriyksikössä sen toiminnan tukena olevasta yhteistyöryhmästä. Säännöksessä kuvattu yhteistyöryhmän rooli ei kuitenkaan anna tiedon hyödyntäjille (muille kuin verohallinnolle) tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa tulotietojärjestelmän kehittämiseen. Säännöksessä ehdotetaan lueteltavaksi ne tahot, jotka nimeävät jäsenet Tulorekisteriyksikön yhteistyöryhmään. Eläketurvakeskus pitää välttämättömänä, että lakiehdotuksen 16 §:n mukainen yhteistyöryhmä perustetaan ja että siinä on työeläkealan edustus. Koska työeläkeala on merkittävä ansiotietojen hyödyntäjä sekä etuustietojen tuottaja, tulisi Eläketurvakeskuksen mielestä työeläkealan voida nimetä yhteistyöryhmään kaksi jäsentä, joista toisen nimeäisi Eläketurvakeskus ja toisen Tela ry.

Tietojen antaminen sopimuksen perusteella

Esityksen 5 §:n perusteluissa on todettu, että Tulorekisteriyksikkö voi välittää Verohallinnolle tai eläkelaitokselle kaikki ne tulorekisteriin talletetut tiedot, jotka Verohallinto tai eläkelaitos on oikeutettu saamaan salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä. Tietojen välittäminen voidaan toteuttaa käytännössä Tulorekisteriyksikön ja tiedon käyttäjän välisellä sopimuksella, jossa on määritelty tietojen välittäminen. Perusteluiden mukaan tiedot voidaan välittää tulorekisteristä reaaliaikaisesti tai tiettyinä sovituina hetkinä. Tietojen välittäminen voidaan toteuttaa myös Tulorekisteriyksikön ja tiedonkäyttäjän välisen sopimuksen perusteella ja sen jälkeen tapahtuvalla erillisellä ilmoituksella.

Tekstin muotoilussa jää epäselväksi, saako tiedonkäyttäjä toiminnassaan tarvitsemia tietoja sopimuksen perusteella vai lain perusteella. Tietoluovutusten on aina perustuttava laissa määrättyyn oikeuteen. Sopimuksella voitaneen sopia esim. siitä, missä aikataulussa tietoja välitetään (esim. 4 krt/vrk). Eläketurvakeskuksen mielestä perusteluita tulisi tarkentaa tältä osin.

Takaisinperintä

Esityksen 10 §:n 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että suorituksen maksajan on annettava Tulorekisteriyksikölle tieto eläkkeen tai muun lakisääteisen etuuden takaisinperitystä määrästä viiden päivän kuluessa siitä kun tämä on saanut tiedon maksusta, sen maksajasta ja siitä, mihin etuuteen tai korvaukseen maksu liittyy.

Eläketurvakeskuksen mielestä takaisinperinnästä ilmoittamista tulisi selvittää tarkemmin. Eläkelaitos tekee takaisinperinnän ajankohdan mukaan brutto- tai nettoperintää. Epäselvää on, ilmoitetaanko tulorekisteriin takaisinperitty määrä

LA/Anniina Alaluusua-Listola

31.8.2016

verollisena vai ilman veroa. Epäselvää on myös, ilmoitetaanko takaisinperittyinä määränä vain se summa, joka saadaan perittyä, vai koko aiheettomasti maksetun eläkkeen määrä. Ilmoitetulla määrällä voi olla vaikutusta esim. toimeentulotuen määrään.

Ulkomaantyö

Ulkomaantyötä koskevia tilanteita ei tulorekisterihankkeessa ole kattavasti selvitetty. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa ei ole selvästi sanottu sitä, että myös ulkomainen työnantaja olisi velvollinen ilmoittamaan työntekijän työansiot tulorekisteriin, kun työntekijän työhön sovelletaan Suomen työeläkelakeja. Rinnakkaisten tietojen osalta perusteluissa on todettu, että työntekijä voi rinnakkaisena tietona ilmoittaa työansionsa tulorekisteriin esimerkiksi siinä tilanteessa, että ulkomainen työnantaja ei ole ilmoittanut työansioita tulorekisteriin.

Epäselvää on myös, miten työeläkealan käyttämä vakuutuspalkka ilmoitetaan tulorekisteriin. Vakuutuspalkka ei ole todellista ansiota, mutta ilmeisesti se ilmoitetaan tulorekisteriin todellisen palkanmaksun rytmissä.

Palkka.fi

Esityksen vaikutusarvion (s. 36) mukaan pienten toimijoiden ja kotitalouksien hallinnollisen taakan keventämiseksi tulorekisteriin tapahtuva ilmoittaminen yhteensovitetaan palkka.fi -palveluun. Palkka.fi -palvelussa suorituksen maksaja voi hoitaa palkan laskemisen ja palkanmaksuun liittyvät ilmoitukset. Palkka.fi -palvelua käytettäessä suorituksen maksajan ei tarvitse erikseen antaa tietoa tulorekisteriin, vaan Palkka.fi -palvelu välittää tarvittavat palkanmaksuun liittyvät tiedot suoraan tulorekisteriin.

Eläketurvakeskuksen mielestä tulorekisterin tulee heti 1. käyttöönnoton vaiheessa tarjota pienille työnantajille yksinkertainen ja helppo tapa tehdä palkkailmoituksia. Eläketurvakeskus pitää kustannustehokkuuden näkökulmasta tärkeänä, että tulorekisteriin ja Palkka.fi -palveluihin ei rakenneta päällekkäisiä toiminnallisuuksia.

Tulorekisteriin ilmoitettavien ansioiden alaraja

Tulorekisterihankkeen edetessä on keskusteltu, tulisiko tulorekisteriin ilmoitettavilla ansioilla olla alaraja. Hallituksen esityksen luonnoksessa alaraja määräytyy kunkin tiedonkäyttäjien omien substanssilakien mukaan. Eläketurvakeskuksen mielestä olisi hyvä, jos kaikilla tiedonkäyttäjillä olisi yksi yhteinen kiinteä ansioraja, jossa otettaisiin huomioon myös se, että raja voi ylittyä jo useamman pienen palkkaerän myötä. Tämä tulisi selvittää ennen hallituksen esityksen antamista. Samassa yhteydessä tulisi sopia, miten ja mikä taho tarkistaa alarajan, jos siihen on tarvetta.

Tiedonkäyttäjät

LA/Annina Alaluusua-Listola

31.8.2016

Esityksen 13 §:ssä on tyhjentävästi lueteltu tiedonkäyttäjät. Tiedonkäyttäjien lisääminen tulevaisuudessa vaatii siten aina lainmuutoksen. Ehdotetussa listassa ei ole kaikkia Eläketurvakeskuksen viranomaisasiakkaita, jotka tulevaisuudessa voisivat saada tiedot Eläketurvakeskuksen sijaan tulorekisteristä. Jos säännöksessä ei ole lueteltu tahoja, jolle Eläketurvakeskus luovuttaa nykyisin ansio- ja eläketietoja, Eläketurvakeskus joutuu vastedeskin hoitamaan tiedonvälityksen, vaikka tiedot olisivat saatavilla suoraan tulorekisteristä. Pidemmän aikavälin tavoitteena tulisi olla, että kaikki tulotietoja tarvitsevat ja niihin oikeutetut saavat tiedot suoraan tulorekisteristä.

Sanktiot

Esityksen 19 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että pakollisten tietojen antamiseen liittyvien hallinnollisten sanktioiden määräämisestä säädetään muualla laissa ja rekisterimerkintärikoksesta säädetään rikoslain (39/1889) 16 luvun 7 §:ssä.

Tulorekisterihankkeessa on sovittu, että ilmoittamisvelvollisuuden sanktiointia pohtimaan perustetaan työryhmä syksyllä 2016. Ensi vaiheessa on tarkoitus noudattaa verolainsäädännön sanktiosäännöksiä, joiden toimivuus on kuitenkin sovittu arvioitavaksi. Tästä on maininta hallituksen esityksessä verotusmenettelyn ja veronkannon uudistamiseksi 29/2016. Eläketurvakeskuksen mielestä alkavasta selvitystyöstä tulisi olla maininta tulotietojärjestelmästä annettavan lain hallituksen esityksessä, jos hallituksen esitys annetaan eduskunnalle ennen kuin selvitys on valmistunut.

Siirtymävaihe

Hallituksen esityksessä ei ole käsitelty siirtymävaiheeseen liittyviä ongelmatilanteita. On oletettavaa, että tulorekisterin voimaantulovaiheessa ja myös vuosia sen jälkeen tulee tarve korjata ansiotietoja ajalta ennen vuotta 2019. Kaikki siirtymävaiheen tilanteet tulisi selvittää ja mahdollisesti ottaa huomioon säännöksissä. Tulorekisterihankkeen työryhmissä on todettu, että tulorekisterin kautta korjataan aikaisintaan vuonna 2019 maksettuja ansioita. Eläketurvakeskuksen mielestä tämä tulisi kuvata lain voimaantulosäännöksissä tai niiden perusteluissa.

Kansalaisen palvelunäkymä

Esityksen yleisperusteluissa todetaan, että kansalaisen mahdollisuudet ajantasaisesti varmistaa omia tietojaan koskevien raportointivelvollisuuksien toteutuminen oikeansisältöisenä paranevat olennaisesti. Kansalainen voi tarkistaa häntä itseään koskevat tulorekisterissä olevat tulotiedot milloin tahansa kansalaisen palvelunäkymän avulla.

Eläketurvakeskus pitää tällaista palvelunäkymää kannatettavana. Esityksessä ei ole kuitenkaan tästä säännöksiä tai muuta lisätietoa. Epäselvää on, mitä kansalainen näkee palvelunäkymän kautta, kun tulorekisteri ei ole varsinainen rekisteri ansioista, vaan rekisteri suorituksenmaksajan tekemistä ilmoituksista.

LA/Anniina Alaluusua-Listola

31.8.2016

Tietojen sisällöllinen oikeellisuus ei siten välttämättä toteudu kansalaisen näkökulmasta, vaan sisällöllisesti väärä tieto voi jäädä rekisteriin.

Eläketurvakeskuksen mielestä esityksessä mainittu kansalaisen palvelunäkymä ja mahdollisuus tarkistaa tietonsa tulisi rinnastaa henkilötietolain 26 §:n mukaiseen tarkastusoikeuteen.

Eläketurvakeskus pitää tärkeänä myös sitä, ettei tulorekisteriin ja kansalliseen palveluarkkitehtuuriin tehdä päällekkäisiä palveluita kansalaisille.

Eläketurvakeskuksen tehtävät

Hallituksen esityksen nykytilan kuvaukseen (sivulla 9) tulisi eläkelaitosten lisäksi lisätä Eläketurvakeskuksen tehtävät, koska myös Eläketurvakeskus on tietojenkäyttäjä. Alla on ehdotus lisättävästä tekstistä:

”Työeläkealan yhteistyötä koordinoi Eläketurvakeskus, jonka tehtäviä ovat mm.:

- edistää ja yhteensovittaa työeläketurvan toimeenpanoa ja kehittämistä;
- harjoittaa toimialaansa kuuluvaa tilasto- ja tutkimustoimintaa;
- edistää eläkelaitosten keskinäistä yhteistyötä eläkelaitosten yhteistoimintaa edellyttävissä tehtävissä;
- edistää yhteistyötä työeläkealan ja viranomaisten välillä;
- huolehtia laissa sille määrättyjen tehtävien hoitamiseksi tarvittavista rekistereistä ja työeläkelaitosten työeläkelakien mukaista toimintaa varten tarvittavien tietojen saatavuudesta; ja
- valvoa työeläkevakuuttamista.”

Myös muilta osin Eläketurvakeskus tulee lisätä perusteluissa luetteluihin tiedonkäyttäjiä koskeviin luetteluihin.

Tietosuoja-asetus

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan rekisterinpitäjä vastaa henkilörekisterin sisältämien tietojen oikeellisuudesta. EU:n yleinen tietosuoja-asetus 2016/679 tulee voimaan vuonna 2018 eli ennen tulorekisteriä. Tietosuoja-asetuksen voimaantulon myötä rekisterinpitäjän vastuu ei ainakaan vähene. Tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukaan kaikista merkittävää uutta teknologiaa käyttävistä käsittelytoimista tulee tehdä tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi.

Tietosuoja-asetuksen voimaantultua voi olla epävarmaa, riittävätkö hallituksen esityksessä kuvatut menetelmät virheellisten tietojen oikaisemiseksi täyttämään rekisterinpitäjälle asetetut velvollisuudet. Tietosuoja-asetuksen vaikutukset tulorekisteriin tulisi selvittää tarkemmin ja tulotietojärjestelmästä annettavan lain perusteluissa tulisi kuvata tulorekisterin suhdetta tietosuoja-asetukseen.

LA/Anniina Alaluusua-Listola

31.8.2016

Loppupäätelmä

Eläketurvakeskus pitää tulorekisterihanketta kannatettavana ja tavoitetta hallinnollisen taakan vähentymisestä keskeisenä. Eläketurvakeskus toteaa, että edellä mainitut yksityiskohdat tulisi vielä selvittää ennen hallituksen esityksen antamista.

ELÄKETURVAKESKUS



Jukka Rantala



Katri Raatikainen