

25.8.2016

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

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

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Kelalta lausuntoa esitykselle laiksi tulotietojärjestelmästä sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki tulotietojärjestelmästä. Lisäksi ehdotetaan useita lähinnä teknisluonteisia muutoksia muihin lakeihin.

Tulotietojärjestelmä muodostuisi tulorekisteristä ja siihen liittyvistä sähköisistä palveluista. Rekisteri tulisi sisältämään luonnollisten henkilöiden palkka- eläke- ja muut etuustiedot sekä niihin liittyvät muut tiedot reaaliaikaisesti, pääsääntöisesti viiden päivän kuluessa, työnantajan tai muun suorituksen maksajan ilmoittamana. Suorituksen maksajan tiedonantovelvollisuudesta säädettäisiin muualla laissa.

Rekisteriin talletettavat tiedot olisivat pakollisia, vapaaehtoisia tai näihin tietoihin liittyviä rinnakkaisia tietoja. Tulorekisterin tiedot olisivat salassa pidettäviä ja niitä välitettäisiin ainoastaan laissa lueteltaville viranomaisille tai julkista tehtävää hoitaville tahoille. Tulotietojärjestelmän avulla voitaisiin lisäksi luovuttaa eri toimijoiden välillä muitakin kuin tulorekisteriin talletettavia tietoja.

Tulorekisterin rekisterinpitäjänä toimisi Verohallintoon perustettava uusi Tulorekisteriyksikkö.

Lakia sovellettaisiin palkkatulojen osalta vuoden 2019 alusta ja etuustulojen osalta vuoden 2020 alusta. Kela käyttäisi tulorekisterin tietoja kuitenkin jo vuoden 2019 alusta lähtien.

Tulotietojärjestelmän tavoitteet

Tulorekisterin keskeisenä ja myös hallitusohjelmaan kirjattuna tavoitteena on vähentää työnantajien hallinnollista taakkaa sekä yksinkertaistaa palkkatietoihin liittyviä ilmoittamismenettelyjä ja -velvoitteita. Tarkoitus on, että työnantaja ilmoittaisi tiedot vain yhteen kertaan ja yhdellä ilmoituksella kansalliseen tulorekisteriin kaikkien rekisterin tietoja käyttävien tahojen tarpeisiin. Tavoitteena on myös tulorekisteritietojen reaaliaikainen hyödynnettävyys viranomaistoiminnassa.

Se, että tieto kysytään asiakkaalta vain kerran sekä kansalaisen oikeus omien tietojen käytön hallintaan edellyttävät hallittua mallia tiedon hallinnalle. Keskitetty tiedon tallennus on kustannustehokas tapa toteuttaa tämä tavoite.

Tavoitellut säästöt voidaan kuitenkin saavuttaa vain, mikäli keskitettyyn tallennuspaikkaan on tallennettu riittävän kattava ja riittävän luotettava kokonaiskuva yksittäisen asiakkaan tuloista ja mikäli tämä keskitetty tieto katsotaan riittäväksi esimerkiksi etuuspäätöksiä tehtäväksi ilman että asiakkaalta täytyy pyytää täydentäviä tietoja tai lisätietoja. Ilman riittävän kattavaa tietosisältöä etuuskäsittelyprosesseja tai prosessin osia ei voida automatisoida.

Sähköinen asiointi tietojen tallentamiseksi tulorekisteriin edellyttää toimivia tunnistemarkkinoita, jotka mahdollistavat henkilökohtaisten vahvojen sähköisten tunnisteidien käytön työtehtäviin tai virkatehtäviin liittyvässä sähköisessä asiointissa silloin kun käytettävissä ei ole rajapintoihin liitettyjä paikallisia ohjelmistoja.

Esityksen tavoitteena on helpottaa kansalaisten asiointia eri viranomaisissa. Kansalainen voisi tarkistaa itseään koskevat tiedot milloin tahansa kansalaisen palvelunäkymän avulla. Suorituksen saaja voisi myös valtuuttaa muun tahon käyttämään omia tulorekisteriin tallennettuja tietoja sähköisen valtakirjan avulla. Kansalaisen käyttöliittymästä tai tiedonhallintapalvelusta ei kuitenkaan löydy säännöstä lakiluonnoksesta. Jos tällainen palvelu kuuluu tulotietojärjestelmään, se pitäisi ilmetä laista. Lakiluonnoksen 13 §:ssä on säädetty tahot, joille Tulorekisteriyksikkö luovuttaa tietoja ja ao. lainkohdan mukaan tietoja ei luovuteta muuhun käyttöön. Tämä säännös näyttäisi poissulkevan kansalaisten oikeuden katsoa ja käyttää omia tietojaan.

Tulotietojärjestelmä tulee sisältämään laajasti kansalaisten palkka- ja etuustietoja. Avoimuus ja läpinäkyvyys ovat ehdoton edellytys käyttöönoton onnistumiselle.

Esityksen vaikutuksissa viranomaistoimintaan todetaan, että tulorekisteri nopeuttaisi hakemusten käsittelyä Kelassa. Tämä on tavoiteltava päämäärä, mutta koska tulorekisteristä saatava tieto perustuu Kelan etuuskäsitteiden kannalta merkittävältä osin vapaaehtoisen ilmoittamisen varaan, hakemusten käsittely ei välttämättä nopeudu ennen kuin näiden tietojen tallentaminen tulorekisteriin kattaa tietotarpeen. Varsinkin ansainta-ajan puuttuminen tulisi aiheuttamaan ongelmia nykyisten etuuslakien toimeenpanossa.

Yleisiä huomioita

Hallituksen lakiesityksen mukaan keskeiset tiedon hyödyntäjät ensimmäisessä vaiheessa olisivat Verohallinto, eläkelaitokset, tapaturmavakuutusyhtiöt ja työttömyysvakuutusrahasto. Tulorekisterin keskeinen tietosisältö määräytyisi ensimmäisessä vaiheessa näiden toimijoiden tietotarpeiden pohjalta. Kelan osalta tämä tarkoittaisi sitä, että Kela pystyisi hyödyntämään pääosin näiden toimijoiden niin sanottujen vuosilmoitustietojen tietosisältöä. Lisäksi tulorekisteriin tallennettaisiin vapaaehtoisia tietoja, joilla olisi Kelan tulorekisterille asettamien tavoitteiden toteutumisen kannalta suuri merkitys.

Lakiesityksen mukaan valmistelun yhteydessä on päädytty etsimään sairausvakuutuslain työtulovakuutuksen päivärahaetuuksien määräytymisperusteiden osalta ratkaisua, joka mahdollistaisi etuuden määrittelyn tulorekisteristä saatavilla pakollisilla tiedoilla. Päivärahaetuuksien määrän laskennassa pakolliset tiedot pitkälti riittäisivätkin, mutta ilman tulorekisteristä saatavia vapaaehtoisiksi määriteltyjä tietoja poissaolon syystä, ajanjaksosta ja poissaoloajalta maksettavan palkan määrästä etuuksien myöntämisen ja maksamisen prosesseihin ja lainsäädäntöön jouduttaisiin tekemään merkittäviä muutoksia. Jos tulorekisteristä ei saataisi vapaaehtoisia tietoja ja etuuksia maksettaisiin edelleen työnantajille, nämä joutuisivat antamaan tiedot Kelan asiointipalvelussa.

Lakiesityksen yleisperustelujen nykytilan kuvauksiin liittyen Kela muistuttaa, että perustoimentulotuki siirtyy Kelalle vuoden 2017 alusta. Esityksen perusteluja on tältä osin tarkennettava vastaamaan rekisterin käyttöönottohetkeä vastaavaa tilannetta.

Määritelmät

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan että suorituksen saajalla tarkoitettaisiin luonnollista henkilöä, kotimaista kuolinpesää taikka oikeushenkilöä, jolle on maksettu tulorekisteriin talletettava suoritus tai annettu tulorekisteriin talletettava etuus. Lakiluonnoksen 3 pykälän määritelmässä suorituksen saajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai kuolinpesää, jolle tulorekisteriin talletettava suoritus on maksettu tai annettu, taikka ennakkoperintärekisteriin kuulumatonta oikeushenkilöä, jolle on maksettu ennakkoperintälain (1118/1996) 25 §:ssä tarkoitettua työkorvausta. Pykälässä oleva suorituksen saajan määritelmä ei vastaa yksityiskohtaisia perusteluita. Kelan näkemyksen mukaan pykälän määritelmää olisi muutettava niin, että se kattaisi myös oikeushenkilön tulorekisteriin talletettavien etuuksien saajana, jolloin myös etuuksien työnantajalle maksettu osa ilmoitettaisiin ja se näkyisi tulorekisteristä.

Jos työnantajille maksetut osuudet puuttuvat tulorekisteristä ja vain henkilöille itselleen maksetut osuudet näkyvät, maksettuja kokonaismääriä ei saataisi tulorekisteristä. Se vaikeuttaisi muiden viranomaisten toimintaa. Tietoa koko myönnetystä ajasta ja euromääristä tarvitaan muissa etuuksissa yhteensovitusilanteissa. Etuuslainsäädännön mukaiset yhteensovitukset tehdään riippumatta siitä, kenelle etuus maksetaan. Työnantajalle maksetun etuuden määrän tallentaminen tulorekisteriin voisi helpottaa myös työnantajan tarvetta nähdä yritykselle itselleen maksettu osuus etuudesta.

Kelan näkemyksen mukaan määritelmiä olisi hyvä täydentää myös suorituksen käsitteellä.

Rekisterinpitäjä sekä tietojen korjaamisen velvoite

Lakiesityksen 4 §:n mukaan tulorekisterin rekisterinpitäjänä toimisi Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö ja tulotietojärjestelmää ylläpitäisi Verohallinto. Tulorekisteriyksikön tehtäväksi esitettäisiin tulotietojärjestelmän ja sen käytön kehittäminen.

Lain yleisperusteluissa todetaan (s. 25), että Tulorekisteriyksikkö vastaisi henkilötietolain rekisterinpitäjälle kuuluvista tehtävistä. Rekisterinpitäjälle on henkilötietolain 29

§:ssä asetettu velvoite ilman aiheutonta viivytystä oma-aloitteisesti tai rekisteröidyn vaatimuksesta oikaista, poistaa, tai täydentää rekisterissä oleva virheellinen, tarpeeton, puutteellinen tai vanhentunut henkilötieto. Jos rekisteröidyn vaatimusta ei hyväksytä, on rekisteröidyllä oikeus saada asiasta perusteltu kirjallinen todistus, jonka hän voi toimittaa tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.

Lakiesityksen mukaan Tulorekisteriyksiköllä ei kuitenkaan olisi tällaista velvollisuutta, vaan korjaamisvelvollisuus sisältyisi viranomaisissa omaksutun käytännön mukaisesti velvollisuuteen ilmoittaa oikeat tiedot. Vastuuta virheen korjaamisesta esitetään tiedon käyttäjälle, jonka odotetaan ottavan kantaa tiedon virheellisyyteen ja korjaavan tätä virheellisyyttä ilmoittamalla oman ratkaisunsa perusteena käyttämä tulotieto rinnakkaisena tietona tulotietojärjestelmään.

Myös suorituksen saajalle esitetään 9 §:ssä mahdollisuutta tallentaa tulorekisteriin rinnakkainen tieto. Suorituksen saajalla ei kuitenkaan olisi mahdollisuutta tallentaa rinnakkaista tietoa suorituksen käyttäjän ilmoittamaan tietoon. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lähtökohtaisesti tieto on oikein ja suorituksen saaja voi aina hakea muutosta päätökseen, jossa tulotietoa on käytetty perusteena. Tässä tilanteessa suorituksen saaja voisi saada henkilörekisteriin tallennetun mielestään virheellisen tiedon korjattua tai vaatia virheen korjaamista vain valittamalla tiedon käyttäjän päätöksestä.

Laissa tulisi säännellä tarkasti vastuut järjestelmän tietoturvan, -suojan ja sen toimivuuden osalta. Laissa tulisi selkeästi säätää myös, mille taholla kuuluu henkilötietolainlain 29 §:n mukaiset velvollisuudet. Myös EU:n tietosuojasetukseen 16 artiklaan sisältyy oikeus tietojen oikaisemiseen ja poistamiseen. Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä on selkeät vastuunjakosäännökset. Näiden mukaan Kela toimii kansalaisten tiedonhallintapalvelun rekisterinpitäjänä ja vastaa tietojen käytettävyydestä ja eheydestä, tietosisältöjen muuttumattomuudesta sekä tietojen säilyttämisestä ja hävittämisestä. Potilasasiakirjojen rekisterinpitäjä on se terveydenhuollon palvelunantaja, joka on asiakirjat tuottanut ja järjestelmään tallentanut. Kukin tiedon tallentaja vastaa omalta osaltaan virheellisen tiedon korjaamisesta henkilötietolain 29 §:n mukaisesti. Korjausvaatimus on osoitettava virheellisen merkinnän tehneelle taholle. Esitetyssä tulorekisterissä ja Kanta-palveluissa on rakenteellisia yhtäläisyyksiä, jotka puoltaisivat samantyyppistä sääntelyä tietojen korjaamisen osalta.

Esityksen mukaan tavoitteena on edistää yksityisyyden suojaa ja tulorekisterin avulla virheellisen tulotiedon korjaamisen katsotaan olevan nykyistä helpompaa. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi vastuista virheiden korjaamisesta eri tilanteissa olisi selkeästi säädettävä.

Viranomaisten rekisteristä saatava tiedon tulisi lähtökohtaisesti olla oikein. Esityksen mukaan tulorekisterin tietojen osalta Tulorekisteriyksikkö ei ottaisi kantaa tiedon tosiasialliseen tai juridiseen luonteeseen. Näin ollen tiedon oikeellisuuden ja juridisen luonteen arvioisi aina tiedon lopullinen käyttäjä omissa prosesseissa eli periaatteessa rekisterissä voi olla virheellistä tietoa. Pääsääntö kuitenkin lienee, että rekistereihin kerätyn tiedon tulisi olla oikeaa ja luotettavaa.

Lakiluonnoksen 15 §:ssä säädetään valitusoikeudesta. Perustelujen mukaan mikään taho ei voisi valittaa esim. siitä, että Tulorekisteriyksikkö on jättänyt vastaanottamatta tai tallentamatta sille annetun tiedon. Tässä tilanteessa on kyse tulotietojärjestelmän toimivuudesta. Järjestelmästä vastuullisten tahojen tulisi vastata siitä. Ehdotetusta 15 §:stä riippumatta Tulorekisteriyksikkö voisi korjata tiedon tallentamisessa tapahtuneet virheet hallintolain säännösten mukaisesti. Lain perusteluista ei käy ilmi, mitä sillä tarkoitetaan. Laista tulisi ilmetä, mitä oikeussuojakeinoja tulotietojärjestelmän käyttäjillä ja suorituksen saajilla on virhetilanteissa.

Kela pitäisi yhtenä mahdollisena jatkoselvityksen kohteena vaihtoehtoa, että Tulorekisteriyksikkö hoitaisi suorituksen maksajien lukuun tulotietojärjestelmää ja maksajat olisivat tietojen rekisterinpitäjiä. Tällöin vastuut voisivat muotoutua esitettyä ratkaisua selkeämmiksi.

Rekisterin käyttötarkoitus

Lakiesityksen 5§:ssä säädetään tulorekisterin käyttötarkoituksesta, joka olisi ehdotuksen mukaan vastaanottaa, tallettaa ja välittää tulorekisteriin talletettavia tietoja tiedon käyttäjille.

Lakiesityksen perusteluissa mainitaan, että tiedon käyttäjien toimeenpanemiin lakisääteisiin etuuksiin tai asiakasmaksuihin vaikuttavia tietoja käytettäisiin vain niissä tilanteissa, kun suorituksen saaja hakee tässä tarkoitettua etuutta tai kun sille määrätään tässä tarkoitettua asiakasmaksua. Tietoa ei välitettäisi ennen tätä tiedon käyttäjälle vaan tieto talletettaisiin myöhemmin ilmenevää mahdollista käyttötarkoitusta varten. Esityksen perusteella Kelalla olisi mahdollisuus käyttää tulorekisteriin tietoja vasta sen jälkeen kun etuushakemus on vireillä.

Tulorekisterin käyttöönotto ei kuitenkaan saisi heikentää nykyisiä tiedonsaantioikeuksia eikä etuuksien toimeenpanoa. Kelan asiakaspalvelu toimii jo ennen varsinaista etuuden vireillepanoa. Usein asiakas haluaa selvittää tulevaa etuuden tasoa jo ennen kuin hän hakee etuutta. Kela tarjoaa esimerkiksi isyysrahan verkkohakemuksessa tiedon niistä vuosituloista, joiden perusteella etuuden suuruus määräytyy. Asiakas voi myös Kelan laskentatapahtumassa arvioida tulevan etuuden määrän. Jos tulorekisterin tiedot olisivat käytettävissä vasta etuushakemuksen vireille tulon jälkeen, asiakkaat eivät voisi ennakolta selvittää, mikä merkitys etuudelle jäämisellä on heidän toimeentuloonsa.

Jos työnantaja maksaa esimerkiksi sairauspoissaolon ajalta palkkaa, työntekijä ei yleensä itse hae etuutta, vaan hakemuksen tekee työnantaja. Työnantaja voisi ilmoittaa tulorekisterin vapaaehtoisissa tiedoissa etuuden hakemisesta, mutta tietoa ei kuitenkaan välitettäisi Kelaan, ellei etuusasia olisi Kelassa vireillä. Tämä heikentäisi tulorekisteristä saatavia hyötyjä.

Kela toivoo, että laissa huomioitaisiin Kelan tarve saada lakisääteisten tehtävien hoitamista varten tarvittavat tiedot jo ennen varsinaista etuuden vireille tuloa. Asiakaspalvelu on olennainen tehtävä etuuksien toimeenpanossa. Tiedonsaantioikeutta ei ole tarkoituksenmukaista rajoittaa tulorekisterin käyttöönoton yhteydessä.

Rekisteriin talletettavat tiedot

Lakiesityksen 7 §, 8 § ja 9 §:ssä säädettäisiin tulorekisteriin talletettavista tiedoista, jotka jakaantuisivat pakollisiin, vapaaehtoiisiin ja rinnakkaisiin tietoihin. Tietosisällön osalta tiedonanto- ja ilmoittamisvelvollisuudesta säädettäisiin muualla laissa.

Pakolliset tiedot

Kelan tavoitteena ovat sujuvammät etuusprosessit ja automaation hyödyntäminen tulorekisteristä saatavien tietojen avulla. Joissakin Kelan etuuksissa ja yksinkertaisemmissä tilanteissa pakolliset tiedot voisivat täyttää Kelan tietotarpeet. Pääsääntöisesti Kelan etuuksien nykyiseen toimeenpanoon tarvitaan kuitenkin tulorekisteriin tallennettavia vapaaehtoisia tietoja. Vapaaehtoisten tietojen ilmoittaminen vähentäisi työnantajalle tehtäviä erillisiä tietopyyntöjä, joten vasta vapaaehtoisten tietojen ilmoittaminen tulorekisteriin vähentää aidosti työnantajien hallinnollista taakkaa.

Rekisteriin tallennettavissa tiedoissa pakolliset tiedot kattavat esityksen mukaan Verohallinnon, eläkelaitosten, tapaturmavakuutusyhtiöiden, työttömyysvakuutusrahaston nykyiset vuosi-ilmoitustiedot. Lakiehdotuksen 7 §:ssä viitataan tuloverolain 61 §:ään, jossa palkan määritelmä on verotettavan ansiotulon määrä. Verohallinto ei tarvitse tietoa asiakkaan tilille maksetusta summasta, mutta Kela tarvitsee tietoa muun muassa perustoimeentulotukiasian ratkaisemisessa. Maksetun määrän ilmoittaminen tulisi välttämättömäksi viimeistään silloin jos tulorekisteri korvaisi tulonsaajan palkkalaskelman.

Lakiesityksen mukaan tulorekisteriin talletettaisiin pakollisena tietona työntekijän ammattiluokka ja palkanmaksukauteen sisältyvien sellaisten poissaolopäivien lukumäärä, jotka vaikuttavat tiedon käyttäjien toimeenpanemiin lakisääteisiin etuuksiin sekä tieto siitä, että suorituksen saaja on työttömyysturvalain tarkoittama osaomistaja. Poissaolopäivien lukumäärätiedosta sellaisenaan ei olisi kuitenkaan suoranaista hyötyä Kelan etuuksien toimeenpanossa. Ilman poissaolon syytä ja ajankohtaa, poissaolopäivien lukumäärätieto voisi korkeintaan toimia vinkkitietona. Jos käytävissä on pelkästään poissaolopäivämäärien lukumäärä, Kela joutuisi ottamaan edelleen yhteyttä pääsääntöisesti suoraan työnantajaan.

Etuuksien ilmoittamisvelvollisuus

Lakiehdotuksen mukaan etuuksien ilmoittamisvelvollisuus alkaisi vuoden 2020 alusta. Kela on merkittävä etuustietojen ilmoittaja ja ehdotus laajentaisi sen ilmoittamisvelvollisuutta. Tulorekisterin myötä Kela voisi kuitenkin pääosin luopua työkorvausten ja etuuksien vuosi-ilmoitusten antamisesta Verohallintoon Tulorekisterin käyttöönoton myötä. Tulorekisteriin ilmoittaminen korvaisi työkorvausten vuosi-ilmoitusten antamisen Verohallintoon vuoden 2019 alusta ja etuuksien vuosi-ilmoitusten antamisen vuoden 2020 alusta.

Tulorekisteri ei kuitenkaan poistaisi Kelan velvollisuutta ilmoittaa takausvastuusaatavan lainojen pääomatietoja ja opintolainavähennyksen oikeus- ja lyhennystietoja, koska nämä tiedot eivät ole tulotietoja. Kelalla olisi edelleen velvollisuus antaa asiak-

kaille vuosi-ilmoitukset maksetuista etuuksista ja niistä toimitetusta ennakonpidätyksestä.

Etuuksien tietosisältö

Lakiesityksen mukaan tulorekisteriin talletettaisiin pakollisina tiedon käyttäjien toimeenpanemiin lakisääteisiin etuuksiin tai asiakasmaksuihin vaikuttavat välttämättömät maksettujen lakisääteisten etuuksien tiedot. Määrittely lakisääteiset etuudet toisi pakollisten tietojen piiriin kaikki Kelan toimeenpanemat etuudet. Ilmoitettavien etuuksien tietosisällön osalta määrittelyt tarkentuvat kuluvan syksyn aikana. Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole tässä vaiheessa syytä mainita Kelan etuuksien osalta pakollisina tietoina ilmoitettavia verovapaita etuuksia (lapsilisä, äitiysavustus, adoptiotuki, leskeneläke, rintamieslisä, sotilasavustus ja perustoimeentulotuki). Perustoimeentulotuen osalta Kelassa on linjattu, että perustoimeentulotukea ei tulisi ilmoittaa tulorekisteriin, koska toimeentulotuki luetaan kuuluvaksi sosiaalihuoltoon ja toimeentulotukeen sovelletaan tiukempia salassapitosäännöksiä kuin etuuksiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annettua lakia (asiakastietolaki, 159/2007) syksyn 2016 aikana muutettaessa perustetaan sosiaalihuollon valtakunnallinen sähköinen asiakasasiakirja-arkisto Kansa. Tavoitteena on, että Kela liittyisi valtakunnallisen sähköisen Kansa-arkiston palveluihin vastaavassa aikataulussa kuin esimerkiksi kunnat. Kelan liittyminen valtakunnalliseen tietojärjestelmäpalveluun mahdollistaisi siirtymäajan jälkeen sen, että perustoimeentulotukitiedot olisivat jatkossa keskitetysti valtakunnallisen asiakirja-arkiston Kansan kautta sekä asiakkaiden että sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden käytettävissä

Kelan näkemyksen mukaan 7 §:n 8 momenttia on tarkennettava tietosisällön tarkentuessa, ottaen huomioon tiedonsaajien merkitykselliset tarpeet.

Vapaaehtoiset tiedot

Lakiesityksen 8 §:n mukaan vapaaehtoiisiin tietoihin sisältyisi tietoja, joiden osalta käyttötarve ilmenisi vasta myöhemmin. Käyttötarve voi ilmetä muun muassa etuus tai korvaushakemuksesta tai määrättävästä asiakasmaksusta.

Tulorekisteriin tallennettavat vapaaehtoiset tiedot ovat keskeisessä asemassa sairausvakuutuslain mukaisissa päivärahaetuuksissa. Ilman niitä hyödyt tulorekisteristä jäävät vähäisiksi. Vapaaehtoisten tietojen saaminen vähentää Kelan kyselyjä työntajilta ja nopeuttaa päivärahapäätösten tekemistä. Kela maksaa päivärahaetuuksia työntajille, jos nämä maksavat sairausajalta tai vanhempainvapaan ajalta palkkaa. Sitä varten tarvitaan tieto palkallisen poissaolon ajasta, poissaolon syystä ja maksettun palkan määrästä. Kela maksaa etuutta myös vajaalta päivältä, kuten osakuntoutusrahaa. Näin ollen pakollisena tietona saatava poissaolopäivien lukumäärä ei riitä Kelan etuuksien toimeenpanossa.

Tulon jatkuvuuden arviointi edellyttää tietoa paitsi tuloista, myös esimerkiksi työsuhteen kestosta. Kun palkkatulot vaikuttavat eläke-etuuteen (leskeneläkkeen tulosidonnaiseen täydennysmäärään tai eläkkeensaajan asumistukeen), huomioon otetaan

jatkuvat tai toistuvat tulot. Jatkuvaksi tulo katsotaan yleensä, jos se jatkuu vähintään 6 kuukautta.

Lakiesityksessä vapaaehtoisten tietojen ilmoittamiselle ei säädettäisi määräaika. Jos vapaaehtoinen etuuden myöntämistä varten tarvittava tieto voidaan tallettaa tulotietojärjestelmään milloin tahansa pitkänkin ajan kuluttua, se viivästyttäisi etuuksien myöntämistä eikä tietojen reaaliaikaisuus toteutuisi. Lakiesityksessä ei ole kirjoitettu vapaaehtoisten tietojen ilmoittamisesta tarkempaa säätelyä, ja se mahdollistaisi vapaaehtoisten tietojen ilmoittamisen satunnaisuuden ja sen, että vain osa vapaaehtoisista tiedoista ilmoitetaan. Vapaaehtoisista tiedoista ja niiden antamisajankohdista tulisi säätää laissa tarkemmin jotta Kelan tavoittelemat tehostamishyödyt saavutettaisiin.

Rinnakkaiset tiedot

Lakiesityksen 9 §:n mukaan rinnakkaiset tiedot talletettaisiin poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa suorituksen maksajan tieto olisi suorituksen saajan tai tiedon käyttäjän käsityksen mukaan virheellinen. Esityksen sanamuodon ja esityksen perustelujen mukaan tulorekisteriin olisi aina tallennettava rinnakkainen tieto, jos tieto poikkeaa suorituksen maksajan ilmoittamasta tiedosta ja tietoa on käytetty muutoksenhakukelpoisen päätöksen perusteena tai lakisääteisen vakuuttamisen toimeenpanossa.

Esityksen mukaan tiedon käyttäjä arvioisi omassa viranomaistoiminnassa rinnakkaisen tiedon merkityksen, eikä rinnakkainen tieto olisi merkityksellisempi suorituksen maksajan ilmoittamaan tietoon nähden. Lakiesityksen perusteella ei selviä mikä olisi rinnakkaisten tietojen käytön oikeudellinen merkitys. Tältä osin lakiluonnos jättää paljon avoimia kysymyksiä.

Rinnakkaisen tiedon ilmoittaminen edellyttäisi tietojen käyttäjiltä etuuskäsittelijän toimenpiteitä tai ohjelmallista päättelyä tietojen vertaamiseksi. Toimeenpanon sujuvuuden ja tulotietojen luotettavuuden vuoksi samaa suoritusta tulisi koskea vain yksi tieto. Ristiriitaisuudet ratkaistaisiin tulorekisterin ulkopuolella.

Suurin ja selkein merkitys rinnakkaisilla tiedolla olisi niissä tilanteissa, kun muuta käytettävissä olevaa tietoa ei olisi tarjolla.

Ilmoittamisen määräaika ja maksupäivätieto

Pääsääntöisesti lakiehdotuksessa määritelty 5 päivän ilmoittamisaika on riittävä Kelan näkökulmasta. Oletettavaa on myös, että suurin osa maksajista ilmoittaa tiedot lähempänä maksuajankohtaa. Tulorekisteriin reaaliaikaisuus ei varsinaisesti toteudu kuitenkaan siinä tapauksessa, että työnantajat laajamittaisesti käyttäisivät mahdollisuutta ilmoittaa tiedot tulorekisteriin vasta 5. päivänä maksupäivästä. Esimerkiksi Kelan soviteltavaa työttömyysetuutta saavat pääsääntöisesti toimittavat nykyisin alle 5 päivässä maksusta itse palkkatodistuksensa Kelaan sähköisenä liitteenä tai paperilla. Kiireellisissä toimeentulotuen käsittelyissä tulorekisterin tiedot eivät olisi kaikissa tapauksissa riittävän ajantasaisia, koska hakemus on käsiteltävä saapumisesta seuraavaan päivään mennessä.

Tietojen välittäminen ja poistaminen

Lakiehdotuksen 13 §:ssä ja yleisperusteluissa todetaan, että Kelalla on oikeus luovuttaa muille viranomaisille tietoja etuuslaeissa tarkemmin määrätyin perustein. Sama koskee muita suorituksen maksajia, jotka tallettavat tietoja tulorekisteriin. Lakiesityksessä tulisi huomioida, minkä tahon vastuulla on, että tulorekisteriin avataan vain sellainen rajapinta, jonka mukaisia tietoja erityislain mukaan voidaan luovuttaa tietyille taholle. Tietojen luovuttamista koskevat säännökset eivät aina ole yksiselitteisiä, vaan niiden soveltaminen vaatii tulkintaa, mistä johtuen vastuutahon määrittely laintasolla olisi tarpeen.

Sähköiset palvelut

Esityksen 6 §:n mukaan tiedon käyttäjät, suorituksen saajat ja maksajat voivat käyttää tulotietojärjestelmän sähköisiä palveluja keskinäisiin tietojen luovutuksiin myös sillä osin kuin kyse on muista kuin tulorekisteriin talletetuista tiedoista. Pykälästä ei ilmene, miten palvelu toteutetaan. Verohallinnon rooli ei selvästi ilmene pykälästä, mutta ilmeisesti se olisi palvelusta vastaava taho ja sillä olisi myös valta antaa tarkempia määräyksiä palvelusta ja asettaa palvelulle rajoituksia, jos tulotietojärjestelmän tekninen toteuttaminen ja tehtävistä aiheutuvat kustannukset sitä edellyttävät. Pykälän viimeisen momentin mukaan palvelun käyttäminen edellyttää osapuolten välistä sopimusta tai lain säännöstä. Esityksestä ei selviä, miten toimitaan esimerkiksi siinä tapauksessa, että palvelua käyttää suorituksen saaja. Jos Verohallinto voisi sille laissa säädetyn valtuutuksen nojalla rajoittaa palvelun käyttöä, miten vastuukysymysten on tarkoitettu toimivan silloin, kun palvelun käyttö keskeytyy sopimuksesta huolimatta. Palvelun sisältö, käyttövarmuus ja käyttäjien mahdollisuudet vaikuttaa palveluun jäävät epäselviksi. Ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta säätää sähköisistä palveluista tässä vaiheessa, kun niiden sisällöstä ei ole selkeää kuvaa.

Lakitekniisiä huomioita

Lainsäädäntötekniikkaan liittyen Kela haluaa kiinnittää huomioita esityksessä tehtyyn linjaukseen siitä, että ehdotetussa laissa ei säädettäisi suorituksen maksajan varsinaisesta ilmoittamis- tai tiedonantovelvoitteesta. Sen sijaan tiedonantovelvollisuus muotoutuisi muualla laissa säädetyn velvollisuuden perusteella. Ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuus on vaikea hahmottaa, koska viittaukset on tehty useisiin lakeihin, joissa on käytetty erilaisia käsitteitä tuloista ja ansioista.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (ns. yleinen tietosuojasetus) soveltaminen alkaa toukokuussa 2018 eli ennen tulotietojärjestelmästä annettavan lain voimaantuloa. Asetuksen vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön ja erityisesti henkilötietolakiin ovat oikeusministeriössä arvioitavana. Tietosuojasetuksen 5 artiklassa säädetään henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista. Henkilötietoja tulisi käsitellä rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästi. Laki tulotietojärjestelmästä esitetään toteutettavaksi teknisesti niin, että rekisteröidyn on lain perusteella kohtalaisen vaikea selvittää, mitä tietoja hänestä tulotietojärjestelmään tallennetaan ja mitkä tiedon ovat kunkin 13 §:ssä mainitulle tiedon käyttäjän saatavilla. Tämä edellyttää rekisteröidyltä tutustumista lukuisiin erityislakeihin ja niihin sisältyviin tietojen luovuttamista ja vastaanottamista koskeviin säännöksiin.

Muita huomioita

Lain yleisperusteluissa (s.7) julkiseen työvoimapalveluun kuuluvista etuuksista annetun asetus (1346/2002) on kumottu. Koulutuspäivärahaa ei enää makseta.

Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 48) käytetään nimitystä rintamamieslisä. Etuuden nimi on rintamalisä.

Hallituksen esitysluonnoksen yleisissä perusteluissa (s. 28) on kerrottu tarkoituksesta muutoin selvittää etuuksien määräytymisperusteiden yksinkertaistamista ja esimerkiksi poissaolotietojen tarpeen vähentämistä. Usean etuuslainsäädännön tarkoituksena on kuitenkin nimenomaan korvata tietystä syistä johtuvaa työtulojen ja ansioiden menetystä, jolloin olennaisin peruste on, onko henkilö ollut tekemättä työtä nimenomaisesti etuuteen oikeuttavan syyn vuoksi (työkyvytön, isyysvapaalla jne).

Lakiesitys aiheuttaa muutoksia Kelaä koskeviin etuuslakeihin. Tekniset muutokset on toteutettava joko käsillä olevan lain hyväksynnän yhteydessä tai myöhemmin osana etuuslakien laajempaa muutosta. Tämän lain rinnakkaisteksteihin on tarpeen lisätä muutos Kansaneläkelain 85 §:ään lisäämällä nykyiseen pykälään erillinen kohta tietojen saamiseksi tulorekisteristä. Tällä muutoksella varmistetaan Kelan tietojensaanti-oikeuden jatkuminen nykyisellä tasolla.

Lopuksi

Kela pitää erittäin tärkeänä ja kannatettavana, että valmistelua jatketaan ja tulotietojärjestelmä perustetaan. Hallituksen esitysluonnos sisältää kuitenkin tässä vaiheessa monia avoimia kysymyksiä, joista keskeisimmät, kuten rekisterinpitäjän vastuuseen liittyvät asiat tulisi selvittää ennen lakiesityksen antamista. Myös tietosisältöön liittyvät avoimet kysymykset edellyttävät hallituksen esityksen valmistelun jatkamista.

Lakiesityksen keskeisenä tavoitteena on parantaa kansalaisen asemaa lisäämällä mahdollisuuksia tarkastaa omia ajantasaisia tulotietoja. Kansalaisen kannalta on olennaista tietää, mitä tietoa hänestä on rekisteriin tallennettu, mikä viranomainen vastaa tietojen hallinnasta ja mikä on se taho, joka vastaa virheellisen tiedon korjauksesta. Nämä asiat tulisi säätää selkeästi valmisteltavassa laissa.

On myös tärkeää, että tulotietojärjestelmän jatkovalmistelussa ja määrittelyssä pyritään sellaisiin toiminnallisuuksiin ja palveluihin, joista Kela ja muut käyttäjät saavat mahdollisimman hyvän hyödyn. Parhaimmillaan tulotietojärjestelmä parantaisi eri asiakasryhmien palvelukokemusta sekä asiointiprosessin laatua ja tehokkuutta byrokratian vähentyessä.

Anne Neimala

Esko Karjala

Etuusjohtaja

Kehittämiskojohtaja