

valtiovarainministerio@vm.fi

**Viite** Lausuntopyyntö  
VM055:00/2014  
VM/1237/03.01.00/2016

**Lausunnon antaja** Koulutusrahasto, toimitusjohtaja Kati Korhonen-Yrjänheikki

**Päivämäärä** 25.8.2016

## **Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiden muiden lakien muuttamisesta**

Koulutusrahastolta on pyydetty lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Koulutusrahasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää pyydettyinä lausuntonaan seuraavaa.

### **Tiivistelmä lausunnon pääkohdista**

- Tulorekisterin tavoitteet ja tietosisällön merkitys:

Koulutusrahasto yhtyy hallituksen esityksessä todettuun näkemykseen, jonka mukaan tulorekisterin tietosisältö on keskeisessä asemassa tulorekisterille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Koulutusrahasto pitää ongelmallisena sitä, että tulotietojärjestelmää koskeva hallituksen esitys on lausuttavana ennen kuin rekisterin lopullinen tietosisältö on tiedossa.

- Tulokäsitteet ja hallinnollinen taakka:

Koulutusrahasto pitää sosiaalivakuutuslainsäädännön tulokäsitteiden yksinkertaistamista tärkeänä. Koulutusrahasto katsoo, että tulokäsitteiden yksinkertaistaminen vähentäisi tulorekisterin käyttäjien ja suoritusmaksajien hallinnollista taakkaa.

- Tiedonsaantioikeudet:

Hallituksen esityksen mukaan tulorekisteriyksikkö välittäisi tiedot kaikkien tiedon käyttäjien käyttöön nykyisten tiedonsaantioikeuksien perusteella. Koulutusrahasto katsoo, että tulotietojärjestelmän valmistelun yhteydessä olisi tullut perusteellisesti kartoittaa eri tahojen voimassa olevat tiedonsaantioikeudet ja arvioida mahdollisesti tarvittavat muutokset. Tällä tavoin turvattaisiin tulotietojärjestelmän tehokas käyt-

töönotto alusta alkaen. Koulutusrahasto on ollut yhteydessä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön sen selvittämiseksi, edellyttääkö tulorekisterin käyttöönotto muutoksia Koulutusrahastoa koskevaan lainsäädäntöön. Lausuntoa laadittaessa selvitystyö on kesken.

- **Sähköiset palvelut:**

Koulutusrahasto huomauttaa, että sähköisten palvelujen käyttöönotosta tai niiden sisällöstä ei ole hankkeessa sovittu. Koulutusrahasto pitää ongelmallisena, että sähköiset palvelut sisältyvät hallituksen esitykseen, vaikka tarpeita ei ole tarkemmin tarkoitettu ja niiden toteutumisesta ei ole lainkaan varmuutta. Koulutusrahaston näkemyksen mukaan tässä vaiheessa on keskityttävä tulorekisterin perustoiminnallisuuden kehittämiseen ja siitä säätämiseen lailla.

## **Koulutusrahaston kommentit perusteluineen**

### *Tulorekisterin tavoitteet ja rekisterin tietosisällön merkitys*

Koulutusrahasto pitää tulotietojärjestelmän perustamista perusteltuna ja kannatettavana. Toteutuessaan tarkoituksenmukaisesti se tarjoaa mahdollisuuden tehostaa yritysten ja muiden suoritusten maksajien toimintaa ja vähentää hallinnollista taakkaa.

Koulutusrahasto huomauttaa kuitenkin, että erityisesti lausuttavana olevan hallituksen esityksen valmistelu on edennyt hyvin nopealla aikataululla siten, ettei valmisteluun osallistuneilla ole ollut riittävästi aikaa valmistella ja valmistautua asian käsittelemiseen sen vaatimassa laajuudessa. Koulutusrahasto pitää ongelmallisena sitä, että tulotietojärjestelmää koskeva hallituksen esitys on lausuttavana ennen kuin rekisterin lopullinen tietosisältö on tiedossa. Koulutusrahasto yhtyy hallituksen esityksessä todettuun näkemykseen, jonka mukaan tulorekisterin tietosisältö on keskeisessä asemassa tulorekisterille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tästä johtuen tietosisältö olisi tullut määritellä tyhjentävästi ennen hallituksen esityksen etenemistä lausuntovaiheeseen.

### *Tulokäsitteet ja hallinnollinen taakka*

Esityksessä todetaan, että ennen tulorekisterin toiminnan aloittamista on tarkoitus selvittää sosiaalivakuutuslainsäädännön säännökset etuuksien ja vakuutusmaksujen perusteena olevat tulokäsitteet ja pyrkiä löytämään mahdollisuudet etuuksien määräytymisperusteiden yksinkertaistamiseksi.

Koulutusrahasto pitää sosiaalivakuutuslainsäädännön tulokäsitteiden yksinkertaistamista tärkeänä. Koulutusrahaston näkemyksen mukaan sosiaalivakuutuslainsäädännön selkeyttäminen mahdollistaisi tulorekisterin tehokkaamman hyödyntämisen Koulutusrahaston toimenpanossa. Koulutusrahasto katsoo, että tulokäsitteiden yhtenäistäminen vähentäisi tulorekisterin käyttäjien ja suoritusten maksajien hallinnollista taakkaa.

## *Tietosisältö: pakolliset, vapaaehtoiset ja rinnasteiset tiedot*

Hallituksen esityksen mukaan tietosisällön määrittelyssä talletettavat tiedot jaettaisiin pakollisiin, vapaaehtoiisiin ja rinnasteisiin tietoihin.

Pakolliset tiedot on määritelty siten, että niiden perusteella ainakin Verohallinto, eläkelaitokset, työttömyysvakuutusrahasto ja tapaturmavakuuttajat voisivat luopua nykyisistä palkkoihin ja sosiaalietuuksiin liittyvistä vuosi-ilmoituksistaan.

Vapaaehtoiisiin tietoihin sisältyisi esityksen mukaan tietoja, joiden käyttötarve ilmenisi vasta myöhemmin. Esityksessä todetaan että, vapaaehtoisen tiedon käyttötarve voi ilmetä muun muassa etuus- tai korvaushakemuksesta tai määrättävästä asiakasmaksusta. Koulutusrahasto toteaa, että suuri osa vapaaehtoisiksi määritellyistä tiedoista on voimassa olevan lainsäädännön valossa välttämättömiä tietoja aikuiskoulutustuen toimeenpanemiseksi. Mikäli suorituksen maksaja ei ole ilmoittanut vapaaehtoisesti ilmoitettavia tietoja tulorekisteriin tai on ilmoittanut niistä vain osan, tulee Koulutusrahasto tiedustelemaan puuttuvia tietoja suorituksen maksajalta erikseen. Näiltä osin etuushakemusten käsittely ei tule nopeutumaan, eikä suorituksen maksajan hallinnollinen taakka vähentymään.

Koulutusrahasto kiinnittää huomiota myös siihen, että esityksen mukaan vapaaehtoiset tiedot kattaisivat lähes kaikki tiedon käyttäjien tietotarpeet. Vapaaehtoiset tiedot eivät tulisi laajimminkaan toteutuessaan kattamaan kaikkia Koulutusrahaston tai muun tietojen käyttäjän tietotarpeita. Koulutusrahasto tarvitsee aikuiskoulutustuen toimeenpanoa varten esityksen ohessa toimitetussa liitteessä todettujen vapaaehtoisten tietojen lisäksi ainakin tiedon hakijalle myönnetystä opintovapaasta tai muusta työnantajan kanssa koulutuksen perusteella sovitusta vapaasta. Tapauskohtaisesti Koulutusrahasto tarvitsee myös tiedot hakijan toteutuneista viikkotyötunneista työsuhteen päätoimisuuden selvittämiseksi. Näin ollen suorituksen maksaja voi joutua ilmoittamaan Koulutusrahastolle tarpeellisia tietoja erikseen siinäkin tilanteessa, että maksaja on ilmoittanut tulorekisteriin kaikki ilmoitettavissa olevat vapaaehtoiset tiedot.

Vapaaehtoisesti tulorekisteriin ilmoitettavat tiedot ovat tiedon käyttäjän näkökulmasta jo lähtökohtaisesti ongelmallisia sen vuoksi, ettei niiden saamisesta tulorekisteristä ole varmuutta. Tiedon käyttäjien, kuten Koulutusrahaston, tulee näin ollen jatkossakin ylläpitää järjestelmiä ja menetelmiä tarvittavien tietojen saamiseksi myös muualta kuin tulorekisteristä. Koulutusrahaston etuuspalvelussa tarvittavien tietojen määrä riippuu siitä, kuinka etuuspalvelua ohjaavan lainsäädäntö kehittyy. Tästä syystä Koulutusrahasto pitää sosiaalivakuutuslainsäädännön tulokäsitteiden yksinkertaistamista tärkeänä.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että tulorekisteriin talletetaan tiedon käyttäjän ilmoittama rinnakkainen tieto, jota on käytetty muutoksenhakukelpoisen päätöksen perusteena tai lakisääteisen vakuuttamisen toimeenpanossa, jos käytetty tieto poikkeaa tulorekisteristä välitietystä suorituksen maksajan antamasta tiedosta. Rinnakkaisen tiedot tallettamisen tarkoituksena on muun muassa edistää suorituksen saajaa koskevan tiedon oikeellisuutta ja näin yksityisyyden suojaa sekä torjua harmaata taloutta. Koulutusrahasto pitää rinnakkaisen tiedon ilmoittamisen tarkoitusta perusteltuna. Koulutusrahasto tuo kuitenkin esiin, että rinnakkaisen tiedon tallettaminen rekisteriin, todennäköisesti johtaa hallinnollisen työn lisääntymiseen. Rekisteriin talletettu rinnakkainen tieto aiheuttaa muille tiedon käyttäjille tarpeen sel-

vittää alun perin ilmoitetun ja rinnakkaisen tiedon oikeellisuus niissäkin tilanteissa, joissa tiedon käyttäjä voi lopulta omassa toiminnassaan käyttää alkuperäistä tietoa.

Viimeisenä tietosisältöä koskevana seikkana Koulutusrahasto nostaa esiin takaisinperittävän etuuden määrää koskevan tiedon. Takaisinperittyä eläkettä tai muuta lakisääteistä etuutta koskevan tiedon ilmoittamisen määräaika käsitellään hallituksen esityksessä tietojen antamisaikaa koskevan 10 §:n yhteydessä. Hallituksen esityksessä todetaan, että suorituksen maksajan olisi annettava tieto eläkkeen tai muun lakisääteisen etuuden takaisin peritystä määrästä. Koulutusrahasto huomauttaa, ettei sillä ole omassa toimeenpanossa käyttöä takaisin perityn etuuden määrää koskevalle tiedolle. Takaisin perittyjen etuuksien osalta Koulutusrahasto tarvitsee tiedon etuudesta ja ajanjaksosta, jolta etuus on peritty takaisin. Takaisin perityn etuuden määrällä tai palauttamisen aikataululla ei sen sijaan lähtökohtaisesti ole Koulutusrahaston toimeenpanossa merkitystä.

### *Tietojen käyttäjien tiedonsaantioikeudet*

Hallituksen esityksen mukaan tulotietojärjestelmää koskevassa laissa ei säädettäisi tulorekisterin tietoja käyttävien tahojen tiedonsaantioikeuksista tai tulorekisteristä välitettyjen tietojen käyttämisestä. Tulorekisteriyksikkö välittäisi tiedot kaikkien tiedon käyttäjien käyttöön nykyisten tiedonsaantioikeuksien perusteella.

Koulutusrahasto pitää tiedonsaantioikeuksien kannalta merkittävänä muutoksena sitä, että esimerkiksi Koulutusrahaston osalta rekisterin käyttöönoton jälkeen etuuskäsittelyssä tarpeelliset tiedot saadaan suorituksen maksajan tai etuuden hakijan sijaan suoraan rekisteristä. Koulutusrahasto katsoo, että tulotietojärjestelmän valmistelun yhteydessä olisi tullut perusteellisesti kartoittaa eri tahojen voimassa olevat tiedonsaantioikeudet ja arvioida mahdollisesti tarvittavat muutokset rekisterin käyttöönottamiseksi. Koulutusrahasto huomauttaa, että asiassa ei ole kyse ainoastaan tietosisällöstä vaan lisäksi tietojen antamistavasta. Esimerkiksi Koulutusrahasto saa nykyisin etuudensaajan tulotiedot paperisena asiakirjana tai sähköisellä viestillä, tulotietojärjestelmän käyttöönoton jälkeen tiedot saataisiin pääsääntöisesti teknisen käyttöyhteyden avulla.

Koulutusrahastoa ja rahaston toimeenpanoa koskeva lainsäädäntö kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan. Koulutusrahasto on ollut yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriöön sen selvittämiseksi, edellyttääkö tulorekisterin käyttöönotto muutoksia rahastoa koskevaan lainsäädäntöön. Lausuntoa laadittaessa selvitystyö on kesken.

### *Tietojen välittäminen tulorekisteristä ja tiedon käyttäminen*

Hallituksen esityksessä on sivulla 55 todettu, että tässä laissa ei säädettäisi tiedon käyttämisestä. Esityksen mukaan tiedon käyttämisestä säädettäisiin muualla laissa. Tämän jälkeen esitykseen on koottu tietoja siitä, mihin tarkoituksiin eri tiedon käyttäjät tulorekisteristä saatuja tietoja käyttävät.

Koulutusrahasto on lainsäädäntö-alatyöryhmän työskentelyn yhteydessä toimittanut työryhmän vetäjälle luonnoksen siitä, mitä tehtäviä varten Koulutusrahasto tulisi saamaan tulorekisteristä tietoja. Koulutusrahastoa koskevaa mainintaa ei ole sisällytetty kyseiseen halli-

tuksen esityksen kohtaan. Koulutusrahasto katsoo, että hallituksen esitystä tulisi täydentää Koulutusrahastoa koskevalla tekstillä.

### *Tulorekisterin yhteistyöryhmä*

Tulorekisterin yhteistyöryhmästä on ehdotettu säädettäväksi lain 16 §:ssä, jonka 3 momentissa on määritelty työryhmän kokoonpano. Koulutusrahasto katsoo, että yhteistyöryhmän kokoonpanosta olisi syytä säätää tarkemmin lain tasolla. Laista tulisi käydä ilmi säännöstä koskevassa perustelutekstissä todettu tarkoitus, jonka mukaan yhteistyöryhmän edustuksen ja osaamisen tulee olla mahdollisimman laajaa ja edustaa tulotietojärjestelmän toimintaan nähden tasapuolisesti eri toimijoita.

Lisäksi Koulutusrahasto pitää tärkeänä sitä, että yhteistyöryhmälle turvataan riittävä toimivalta, jotta sillä on aito mahdollisuus vaikuttaa tulorekisterin kehitykseen.

### *Vaikutukset viranomaisten toimintaan*

Hallituksen esityksessä on arvioitu vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Koulutusrahasto kiinnittää huomiota siihen, että vaikutusten arvioinnissa ei ole otettu huomioon hankkeeseen mahdollisesti liittyviä riskejä. Jos sosiaalivakuutuslainsäädännön tulokäsitteiden yksinkertaistaminen ei toteudu ja tulorekisteriä hyödynnettäisiin voimassa olevan lainsäädännön lähtökohdista, ei tulorekisterihankkeen tavoite hallinnollisen taakan vähentymisestä tule toteutumaan. Tällaisessa tilanteessa rekisterin käyttöönoton vaikutukset olisivat Koulutusrahaston osalta hallituksen esityksessä kuvattuun verrattuna päinvastaiset.

Koulutusrahasto katsoo lisäksi, että vaikutusten arvioinnissa tulisi ottaa huomioon alkuvaiheessa todennäköisesti ilmenevät ongelmat. Tulorekisterin vaikutukset viranomaisten toimintaan eivät käyttöönoton alkuvaiheessa ole ainoastaan toimintaa tehostavia. Myös hallituksen esityksessä selostetun kansainvälisen vertailun perusteella on todettavissa, että tulorekisterin käyttöönottoon voi liittyä niin teknisiä kuin lainsäädännöllisiä esteitä ja viivästyksiä.

### *Tulorekisterin sähköiset palvelut*

Hallituksen esityksen mukaan laissa säädettäisiin tulotietorekisterin sähköisistä palveluista. Hallituksen esityksen mukaan tulotietojärjestelmää voitaisiin käyttää tiedon käyttäjien väliseen muiden kuin tulorekisteriin talletettujen tietojen sähköiseen luovuttamiseen.

Koulutusrahastolla on toimeenpanossaan tarve kahdenväliseen tietojenvaihtoon esimerkiksi KELAn kanssa. Tämä tietojenvaihto on Koulutusrahaston ydintoiminnan harjoittamisen kannalta välttämätöntä ja näillä tiedoin tulorekisterin tietosisältö ei tule kokonaisuudessaan poistamaan rahaston tarvetta tulorekisterin ulkopuoliseen tietojenvaihtoon.

Koulutusrahasto huomauttaa, että sähköisten palvelujen käyttöönotosta tai niiden sisällöstä ei ole hankkeessa sovittu. Koulutusrahasto pitää ongelmallisena, että sähköiset palvelut sisältyvät hallituksen esitykseen, vaikka tiedon käyttäjien tarpeita ei ole tarkemmin kartoitettu ja palveluiden toteutumisesta ei ole lainkaan varmuutta. Koulutusrahaston näkemyksen mukaan tässä vaiheessa on keskityttävä tulorekisterin perustoiminnallisuuden kehittämiseen ja siitä säätämiseen.

**Lisätietoja asiassa antaa:**

Elina Pajula  
johtava lakimies  
Koulutusrahasto  
puh: 040 762 1407

Helsingissä elokuun 25.päivänä 2016

Koulutusrahasto



Kati Korhonen-Yrjänheikki  
toimitusjohtaja  
puh: 040 700 3335