

22.6.2017

Valtiovarainministeriö

jukka.vanhanen@vm.fi  
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite: VM066:00/2017

### Työttömyysvakuutusrahaston lausunto

Työttömyysvakuutusrahastolta on pyydetty lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Työttömyysvakuutusrahasto kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa asiassa.

#### Esityksen keskeiset tavoitteet

Keskeisenä tavoitteena on vähentää työnantajien hallinnollista taakkaa yksinkertaistamalla työ- ja palvelussuhteisiin liittyviä tietoja koskevia ilmoittamis- ja -velvoitteita. Tavoitteena on hyödyntää digitalisaation tarjoamia mahdollisuuksia tietojen välityksessä ja näin ollen samalla tehostaa myös viranomaisten keskinäistä tietojenvaihtoa. Tietojen reaaliaikaisuudella tavoitellaan myös harmaan talouden torjuntaedellytysten paranemista.

Uudistuksen myötä tulotietoja ilmoitetaan pääsääntöisesti viiden päivän kuluessa palkanmaksusta keskitettyyn tulorekisteriin yhden kerran ja yhdellä ilmoituksella. Tietoja välitetään kaikkien tulorekisterin tietoja käyttävien tahojen tarpeisiin.

#### Työttömyysvakuutusrahaston kommentit ja perustelut

Työttömyysvakuutusrahasto katsoo, että keskitetyn tulorekisterin käyttöönotto on kannatettavaa ja toimiessaan tehokkaasti se tulee tehostamaan työnantajan lakisääteisten velvoitteiden hoitamista eri viranomaisissa. Lisäksi tulorekisterin avulla voidaan vähentää työnantajien sekä eri viranomaisten hallinnollista taakkaa. Samalla myös harmaan talouden torjuntaedellytykset paranevat.

#### Tietosisältö

Tulorekisterin tietosisältö määräytyy tiedon käyttäjiä koskevissa erityislaeissa säädettyjen ilmoittamisvelvollisuutta ja tiedonsaantioikeutta koskevien säännösten pohjalta. Tulorekisteriin kerättävä tietosisältö kattaa laaja-alaisesti palkka- ja etuustietoja erilaisten toimijoiden käyttötarkoituksia varten.

#### Työttömyysvakuutusrahasto

22.6.2017

Tulorekisterin tietosisältöä laadittaessa on pyritty keventämään työnantajien hallinnollista taakkaa, mikä on puoltanut suppeaa tietosisältöä. Toisaalta on otettu huomioon tiedon käyttäjien tarpeet saada lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen tarvittavat tiedot. Yhtäältä tulonsaajien intressissä on, että heitä koskevat tiedot ovat esimerkiksi etuuspäätöksiä tehtäessä mahdollisimman kattavasti saatavissa tulorekisteristä. Tietosuojasäännöt edellyttävät, että tulotietojärjestelmässä ei käsitellä sen käyttötarkoituksen kannalta tarpeettomia tietoja. Vielä tulotietojärjestelmän rakentamista on hankaloittanut se, että eri tiedon käyttäjät operoivat esimerkiksi erilaisin tulokäsittein.

On selvää, että edellä olevien lähtökohtien ja tavoitteiden vuoksi tulotietojärjestelmä tulee olemaan joiltain osin kompromissi. Työttömyysvakuutusrahastolle tärkeintä on, että järjestelmä turvaa edellytykset lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi myös jatkossa, minkä laki tulotietojärjestelmästä myös tekee työnantajan ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksujen perimisen näkökulmasta.

Tulotietojärjestelmään kerättävä tietosisältö kattaa laaja-alaisesti palkka- ja etuustietoja erilaisten toimijoiden käyttötarkoituksia varten. Työttömyysvakuutusrahaston näkemyksen mukaan hankkeen onnistumisen kannalta keskeistä on riittävän selkeän ja yksinkertaisen ohjeistuksen laatiminen ilmoitusvelvollisille tulorekisteriin talletettavien tietojen toimittamisesta. Selkeä ja riittävä ohjeistus sekä ilmoituksen tekemisen helppous ovat tärkeässä asemassa, jotta tulorekisterin keskeinen tavoite ilmoittajan hallinnollisen taakan keventämisestä toteutuu. Tärkeää on myös edistää mahdollisuuksia ilmoittaa tietoja suoraan palkanmaksujärjestelmistä. Tulorekisterin käyttöönotto ei saisi pysyvästi lisätä tiedon käyttäjien neuvontavelvollisuutta tai muita mahdollisia tulorekisterin käyttöönotosta aiheutuvia tehtäviä. Tulorekisterin käyttöönottoon liittyvään tiedotukseen ja neuvontaan on varattava riittävät resurssit.

#### Tietojen luovuttaminen tulorekisteristä

Tulorekisteriyksikkö välittäisi tulorekisterin tietoja niiden saantiin oikeutetuille tiedon käyttäjille kunkin käyttäjän lakiin perustuvien tiedonsaantioikeuksien mukaisesti. Tiedon käyttäjien tiedonsaantioikeudet määräytyisivät puolestaan vastaisuudessakin samojen erityislakien perusteella, joihin tietoja käyttävien viranomaisten ja muiden tahojen tiedonsaantioikeus nykyisinkin perustuu. Tiedon käyttäjällä olisi oikeus saada tulorekisteristä ne tiedot, jotka sillä on oikeus saada työnantajalta tai muulta maksajalta, samoin kuin ne tulorekisterin tiedot, jotka tiedon käyttäjällä on oikeus saada toiselta viranomaiselta tai muulta tiedon käyttäjältä.

Työttömyysvakuutusrahaston näkökulmasta edellä mainittu tietojen luovutusta koskeva menettely on tarkoituksenmukainen ja välttämätön, jotta tulorekisterin käyttötarkoitus toteutuu ja tiedon hyödyntäjien toimintaedellytykset turvataan. Työttömyysvakuutusrahasto toteaa, että tietojenluovutusta koskeva menettely tosiasiasa laajentaa Työttömyysvakuutusrahaston saamia tietoja nykytilaan verrattuna, koska tiedot toimitetaan sillä tavalla eriteltynä, kuin suorituksen maksaja ne on tulorekisteriin ilmoittanut, vaikka Työttömyysvakuutusrahastolle pääsääntöisesti riittäisikin pelkkä kokonaispalkkasummatieto.

22.6.2017

Laajempi ja siis yksityiskohtaisempi tietosisältö saattaa vähentää Työttömyysvakuutusrahaston tekemiä selvityspyyntöjä joissakin tapauksissa, mikä toisaalta olisi omiaan vähentämään hallinnollista taakkaa. Laajempi tietosisältö tulee ottaa huomioon Työttömyysvakuutusrahaston omassa rekisterinpidossa ja tietojen käsittelytoimissa.

#### Hallinnolliset seuraamukset

Tulorekisteriin ilmoitettavilla tiedoilla ehdotetaan korvattavaksi useita palkan ja etuuden maksusta annettavia ilmoituksia. Tiedot olisi ilmoitettava tulorekisteriin aiemmin kuin nykyiset erilliset ilmoitukset tulee antaa, minkä vuoksi nykyisiin ilmoittamisvelvollisuuksiin liittyvien laiminlyöntien seuraamusmaksuja koskevia säännöksiä ei sellaisenaan voida soveltaa tulorekisteritietojen ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönteihin. Nykyisin palkka- ja etuustietoja koskevien ilmoittamisvelvollisuuksien laiminlyönneistä määräävät seuraamusmaksuja eläkelaitokset ja Verohallinto, joka määrää erillisiä seuraamusmaksuja suorituksen maksajan ilmoittamisvelvollisuuden sekä tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnin perusteella. Seuraamusmaksujärjestelmää muutettaisiin siten että ilmoituksen myöhästymisen perusteella määrättäisiin vain yksi seuraamus, myöhästymismaksu, josta säädettäisiin tulorekisterilaissa.

Työttömyysvakuutusrahasto ei määrää hallinnollista seuraamusta ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä. Ehdotetut hallinnolliset seuraamukset eivät siten suoraan vaikuta Työttömyysvakuutusrahastoon ja lakiin työttömyysetuuksien rahoituksesta. Yhtenäisellä hallinnollisten seuraamusten järjestelmällä on kuitenkin välillisiä hyödyllisiä vaikutuksia myös Työttömyysvakuutusrahastolle.

Laissa on ehdotettu säädettäväksi myöhästymismaksu. Kokonaisuuteen liittyy myös oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain mukainen veronkorotus sekä verotusmenettelystä annetun lain mukainen sivullisilmoittajan laiminlyöntimaksu. Nämä kolme hallinnollista seuraamusta muodostavat yhden kokonaisuuden, joka edistää oikea-aikaista ja oikeansisältöistä tulorekisteri-ilmoittamista kaikkien tiedon käyttäjien hyväksi.

Työttömyysvakuutusrahasto toteaa, että valittu ratkaisumalli on perusteltu ja järjestelmä ensi sijaisesti sovittaa yhteen Verohallinnon ja työeläkejärjestelmän hallinnollisia seuraamuksia. Haasteena valitussa mallissa Työttömyysvakuutusrahasto näkee sen, että hallinnollisia seuraamuksia määrätään kolmen eri lain perusteella.

#### Työttömyysturvan omavastuumaksusta

Omavastuumaksua koskevat tiedot olisivat, työnantajan työttömyysvakuutusmaksun perusteena olevaa palkkasummaa lukuun ottamatta, lähinnä lain tulotietojärjestelmästä 7 §:n mukaisia tulorekisteriin talletettavia täydentäviä tietoja. Työttömyysvakuutusrahasto on valmistelun tässä vaiheessa toiminut sen oletuksen mukaan, että viranomaisten ja työttömyyskassojen välinen tietojenluovutus omavastuumaksua koskevissa asioissa jatkuu ennallaan tulorekisterin käyttöönoton jälkeenkin, koska omavastuumaksun määrääminen ja siihen liittyvien tietojen käsittely on tarpeen suhteellisen harvoissa tapauksissa. Työttömyysvakuutusrahasto käyttäisi omavastuumaksun toimeenpanossa

22.6.2017

tulorekisterin tietoja täydentämään edellä mainittuja viranomaisilta ja työttömyyskassoilta saatavia tietoja.

Näin ollen Työttömyysvakuutusrahasto ei ole vaatinut omavastuumaksua koskevia tietoja tallennettavaksi tulotietojärjestelmään. Työnantajan ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksujen perimisessä Työttömyysvakuutusrahasto sen sijaan pyrkii käyttämään hyödyksi tulorekisterin tietoja tehokkaimmalla mahdollisella tavalla.

Tiedon käyttäjien tietojensaantioikeuksista todetaan lain luonnoksen 13 §:n 1 momentin 8-kohdassa seuraavasti: "työttömyysvakuutusrahastolle työttömyysvakuutusmaksun määräämistä, perintää ja valvontaa varten". Lain kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa sivulla 81. todetaan, että tietoja luovutetaisiin Työttömyysvakuutusrahastolle ja että Työttömyysvakuutusrahaston tehtävänä on määrätä ja periä työttömyysvakuutusmaksu mukaan lukien työttömyysturvan omavastuumaksu ja valvoa työttömyysvakuutusmaksuihin liittyvien velvoitteiden täyttämistä. Tämän jälkeen on käsitelty Työttömyysvakuutusrahaston oikeuksia tietojen saantiin mukaan lukien omavastuumaksua koskevia tietojensaantisäännöksiä.

Luonnoksessa oleva sanamuotoilu tarkoittanee, että työttömyysvakuutusmaksu terminologisesti pitäisi sisällään myös työttömyysturvan omavastuumaksun. Työttömyysvakuutusrahasto toteaa, että tämä ei välttämättä ole selvä asia. Näin ollen Työttömyysvakuutusrahasto esittää harkittavaksi tulisiko lain 13 §:n 1 momentin 8-kohtaa täydentää siten, että lain kohdassa tulisi nimenomaisesti myös työttömyysturvan omavastuumaksu mainituksi.

#### Yksityiskohtaiset perustelut

6 §:n 3 momentin 4-kohdassa sivulla 63. käsitellään työttömyysvakuutusmaksun määräämisessä tarvittavia tietoja. Tässä yhteydessä puhutaan työnantajan työttömyysvakuutusmaksusta, vaikka tarkoitetaan myös palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua. Näin ollen yksityiskohtaisia perusteluita olisi syytä selkeyttää siten, että sana työnantajan poistetaan ja puhutaan ainoastaan työttömyysvakuutusmaksujen määräämisessä tarvittavista tiedoista.

13 §:n 1 momentin 8-kohdan perusteluissa sivulla 82. viitataan lain työttömyysetuuksien rahoituksesta 24 a §:n 1 momenttiin käsiteltäessä omavastuumaksua. Oikea pykäläviittaus on 24 e §.

Helsingissä, 21. päivänä kesäkuuta 2017

Työttömyysvakuutusrahasto

  
Janne Metsämäki  
toimitusjohtaja