

LA/Anniina Alaluusua-Listola

21.6.2017

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VM066:00/2017

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Eläketurvakeskukselta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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 maksupäivästä 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.

Eläketurvakeskus on antanut aikaisemmasta tulorekisteriä koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta lausunnon 30.8.2016.

Eläketurvakeskuksen kanta

Eläketurvakeskus pitää tulorekisterihanketta kannatettavana. Työeläkeala on merkittävä ansiotietojen käyttäjä ja 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.
- Tiedon käyttäjien toimeenpano ja prosessit tehostuvat, jos ajantasaiset tiedot tuloista on kattavasti ja luotettavasti saatavissa.

Tulorekisteri muuttaa työeläkevakuutusten hoitamista. Eläkelaitoksilla on nykyisin tiivis yhteys vakuuttamiinsa työnantajiin ansiotietojen ilmoittamisessa.

LA/Anniina Alaluusua-Listola

21.6.2017

Tämä muuttuu tulorekisterin myötä, kun työnantaja ilmoittaa työansiot tulorekisteriin eikä suoraan eläkelaitokselle.

Tulorekisterin käyttöön liittyminen aiheuttaa työeläkejärjestelmälle merkittäviä siirtymävaiheen kustannuksia ja sitoo työeläkeyhtiöiden resursseja. On arvioitu, että työeläkealan tietojärjestelmiin tarvittavien muutosten kustannukset ovat noin 20 miljoonaa euroa. Kustannuksissa ei ole arvioitu eläkelaitosten ja Eläketurvakeskuksen omaa työmäärää. Tulorekisterin tulisi pidemmällä aikavälillä mahdollistaa työeläkejärjestelmän oman ansaintarekisterin hallitun keventämisen, mutta ensimmäisen vaiheen ratkaisut eivät tätä valitettavasti vielä tue.

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

Rekisterinpitäjä

Esityksen 4 §:n mukaan tulotietojärjestelmän rekisterinpitäjänä toimisi Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö. Tulorekisteriyksikkö vastaisi tietosuojasetuksessa ja kansallisessa lainsäädännössä rekisterinpitäjälle asetetuista tehtävistä ja velvoitteista. Suoritusten maksajat olisivat puolestaan vastuussa talletettavaksi antamiensa tietojen oikeellisuudesta ja oikaisemisesta.

Esityksen mukaan Tulorekisteriyksiköllä ei olisi edellytyksiä eikä oikeuttaakaan arvioida talletettavaksi annettujen tietojen aineellista oikeellisuutta. Tulorekisteriyksikkö voisi kuitenkin tiedoissa havaittujen teknisten virheiden vuoksi pyytää suorituksen maksajaa tarkistamaan tulorekisteriin talletettavaksi antamansa tiedon oikeellisuuden. Tietojen aineellisen oikeellisuuden arvioiminen kuuluisi tietoja käyttäville viranomaisille ja muille tahoille, joilla on oikeus saada tulotietojärjestelmän tietoja käyttöönsä omia tehtäviään varten. Tietojen aineellisen oikeellisuuden arvioiminen määräytyisi tiedon käyttäjien soveltaman substanssilainsäädännön perusteella.

Eläketurvakeskus pitää valittua rekisterinpitomallia hyvänä.

Valmistelun aikana esitettiin myös vaihtoehto, jossa rekisterinpitäjinä olisivat olleet suorituksen maksajat eli työnantajat ja etuuden maksajat tai mainitut tahot yhdessä Tulorekisteriyksikön kanssa. Eläketurvakeskus ei pidä hajautettua rekisterinpitäjyyttä perusteltuna hallituksen esitysluonnoksessa mainituin perusteluin. Tällaisessa mallissa rekisterinpitäjyys jakautuisi jopa 300 000 työn-

LA/Anniina Alaluuusua-Listola

21.6.2017

antajan kesken ja ongelmia aiheuttaisivat mm. tilanteet, joissa työnantajaa ei enää ole tai työnantaja tahallisesti ilmoittaa vääriä tietoja.

Tietojen korjaaminen

Esityksen 4 §:n 3 momentin mukaan suorituksen maksaja (mm. työnantaja ja etuuden maksaja) olisi vastuussa antamiensa tietojen virheettömyydestä ja velvollinen oikaisemaan itse antamansa virheellisen tai puutteellisen tiedon. Jos tulorekisterin virheellinen tieto perustuisi suorituksen maksajan ilmoitukseen, tulonsaajan olisi 4 momentin mukaan tehtävä korjausvaatimus asianomaiselle suorituksen maksajalle. Suoritusten maksajien velvollisuus oikaista ilmoittamia tietoja ei perustuisi vain kansalliseen lainsäädäntöön, vaan myös tietosuoja-asetukseen.

Jos suorituksen maksaja ei ole oikaissut tai ei ole voinut oikaista tulorekisterin tietoa tulonsaajan vaatimuksen mukaisesti, tulonsaaja voi oikeuksiensa turvaamiseksi esimerkiksi tuloverotuksessa tai etuusasian käsittelyssä kääntyä asianomaisen viranomaisen puoleen ja vaatia, että asia ratkaisun perusteena käytetään hänen esittämiään tulotietoja niiden tietojen sijasta, jotka tiedon käyttäjä on saanut tulorekisteristä. Viranomainen tai muu tiedon käyttäjä tutkii asian soveltamansa lainsäädännön perusteella.

Valmistelun yhteydessä selvitettiin mahdollisuutta tallettaa tulotietojärjestelmässä olevaan erilliseen päätöstietorekisteriin tulorekisterin tiedoista poikkeavia tietoja, joita tiedon käyttäjät ovat käyttäneet muutoksenhakukelpoisen päätöksen tai vakuuttamisen toimeenpanoa koskevan toimenpiteen perusteena. Päätöstietorekisteristä olisi välitetty muille tiedon käyttäjille näiden lakiin perustuvan tiedonsaantioikeuden mukaisesti tietoja, jotka ovat tarpeellisia tiedon käyttäjän lakisäteisiin tehtäviin kuuluvien asioiden selvittämiseksi ja ratkaisemiseksi. Oikeudelliselta kannalta ongelmatonta, toimivaa ja työmäärältään kohtuullista mallia ei ollut kuitenkaan tässä vaiheessa löydettävissä.

Hallituksen esitysluonnoksessa on todettu, että asiaa arvioitaisiin myöhemmin uudelleen, kun tulorekisterin toiminnasta on saatu käytännön kokemusta. Eläketurvakeskus pitää tärkeänä, että asiaa selvitetään myöhemmin uudestaan.

Hallituksen esityksessä on todettu, että tiedon käyttäjä, joka toiminnassaan havaitsee tai arvioi, että tulorekisterin tieto on virheellinen tai puutteellinen, olisi vapaamuotoisesti yhteydessä tiedon ilmoittaneeseen suorituksen maksajaan. Virheen tai puutteen havaitessaan suorituksen maksaja olisi velvollinen antamaan tulorekisteriin oikaisuilmoituksen. Tulorekisterin tietojen oikeellisuuden kannalta olisi tärkeää, että kaikki tulorekisterissä olevat virheet tulisivat oikaistuksi tulorekisteriin. Toimenpide olisi perusteltua erityisesti, jos tiedon käyttäjä on käyttänyt tulorekisterin tiedosta poikkeavaa tietoa tulonsaajaa koskevan päätöksen tai toimenpiteen perusteena.

LA/Anniina Alaluusua-Listola

21.6.2017

Eläketurvakeskus pitää tärkeänä sitä, että tiedon käyttäjät olisivat virheen tai puutteen havaittuaan yhteydessä suorituksen maksajaan tietojen korjaamiseksi tulorekisteriin.

Tietosisältö

Esityksen 6 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tulorekisteriin tallettavista tiedoista eli tietosisällöstä. Eläketurvakeskuksen mielestä tietosisällön sääntely tulee tehdä viittaamalla eri käyttäjätahojen soveltamaan substanssilainsäädäntöön, kuten esityksessä on tehty. Tällöin ei tehdä päällekkäistä lainsäädäntöä, eivätkä mahdolliset substanssilain muutokset vaadi tulotietojärjestelmästä annettavan lain muuttamista.

Tulorekisteriviranomaisen päätösvalta tallettavista tiedoista

Tulorekisterilain useissa pykälissä ja perusteluissa on todettu, että Tulorekisteriyksikkö päättää tulorekisteriin tallettavista tiedoista ja tiedon käyttäjille tulorekisteristä luovutettavista tiedoista. Hallituksen esityksessä on mm. todettu, että ”Lakiehdotuksen mukaan Tulorekisteriyksikölle siirrettäisiin päätösvalta, jota tällä hetkellä käyttää kukin viranomainen ja tiedon käyttäjä tarvitsemiensa ja hallussa olevien tietojen suhteen.”

Eläketurvakeskus toteaa, että Tulorekisteriyksikölle ei voida siirtää työeläkealan päätösvaltaa esim. siitä, mitä tietoja työeläketurvan toimeenpanossa tulotietojärjestelmästä annetun lain 6 §:n mukaan tarvitaan. Lopullinen tietosisältö tulee kunkin tiedon käyttäjän soveltamasta substanssilaista ja viime kädessä oikeuskäytännöstä, eikä tätä voida muuttaa Tulorekisteriyksikölle tulotietojärjestelmästä annetussa laissa säädetyllä päätösvallalla. Lisäksi tiedon käyttäjän tulorekisteristä saatavien tietojen tiedonsaantioikeus perustuu tiedon käyttäjien soveltamiin substanssilakeihin, eikä myöskään tiedon luovuttamisen osalta näiden lakien säännöksiä voida ohittaa Tulorekisteriyksikölle säädetyllä päätösvallalla. Tulorekisteriyksikön teknistä päätösvaltaa tietosisällöstä on korostettu nyt esityksessä tarpeettoman paljon.

Laissa ja sen perusteluissa tulisi olla näkyvissä se, että vaikka Tulorekisteriyksiköllä on tekninen päätösvalta tietosisällöstä ja sen yksityiskohdista, tulisi Tulorekisteriyksikön huolehtia siitä, että työeläkeala saa tulorekisterin kautta työnantajilta työeläketurvan toimeenpanossa tarvitsemansa työansiotiedot, joita koskevista ilmoitusmenettelyistä työeläkeala on tulorekisterin käyttöönoton yhteydessä luopunut. Tämän tulisi näkyä selvästi esityksen 4 §:ssä ja useassa kohdassa perusteluissa.

Myös täydentäviä tietoja koskevassa esityksen 7 §:n perusteluissa on todettu, että Tulorekisteriyksiköllä on 4 §:n mukaisesti vastuu ja päätösvalta pykälän nojalla tallettavista tiedoista. Tätä on perusteltu sillä, että tiedon käyttäjät voisivat vapaaehtoisina tietoina jatkossa vaatia hyvin laajasti erilaisia tietoja,

LA/Anniina Alaluusua-Listola

21.6.2017

joita ei voida pitää tulorekisterin kannalta tarkoituksenmukaisena. Tämä on Eläketurvakeskuksen mielestä perusteltua.

Massatietoluovutus

Esityksen 14 §:n perusteluiden mukaan tietojen luovutus käyttäjille toteutettaisiin automaattisesti tulotietojärjestelmään ohjelmoituja, kutakin tulotietojärjestelmään talletettavaa tietoa koskevia käsittelysääntöjä noudattaen ja kunkin tiedon käyttäjän laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien mukaisesti. Tätä tarkoitusta varten tulorekisterin tietosisältöön olisi määritelty eri käyttötarkoituksia varten erilaisia tiedonsaantiprofiileja. Tiedonsaantiprofiileissa luovutettavat tiedot olisi määritelty sen mukaan mitä tulorekisteriin talletettuja tietoja kyseisen tehtävän hoitamisessa tarvitaan. Tiedot luovutettaisiin tiedon käyttäjille niiden tekemien eri tiedonsaantiprofiileihin kohdistuvien tietotilausten perusteella. Eläketurvakeskus pitää tätä hyvänä ratkaisuna.

Sanktiot

Esityksen mukaan tulorekisteri-ilmoituksen laiminlyönnin seuraamukset muodostuisivat tulotietojärjestelmästä annetun lain 23 ja 24 §:ssä säädetystä myöhästymismaksusta, oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 37 ja 38 §:n mukaisesta veronkorotuksesta sekä verotusmenettelystä annetun lain 22 a §:n mukaisesta sivullisilmoittajan laiminlyöntimaksusta.

Myöhästymismaksua määrättäisiin niiden tietojen perusteella, joita ilmoittamisvelvollinen ilmoittaa tulorekisteriin myöhässä. Silloin, kun tietoja ei ilmoiteta tulorekisteriin lainkaan tai tiedot ovat puutteelliset eikä suorituksen maksaja oma-aloitteisesti korjaa laiminlyöntiä ennen verojen ja maksujen määräämistä, voitaisiin määrätä veronkorotusta tai laiminlyöntimaksua. Kaikki sanktiot määräisi Verohallinto.

Esityksen mukaan myöhästymismaksu, veronkorotus sekä sivullisilmoittajan laiminlyöntimaksu muodostavat kokonaisuuden, joka edistää oikea-aikaista ja oikeansisältöistä tulorekisteri-ilmoittamista kaikkien tiedon käyttäjien hyväksi. Eläketurvakeskus pitää tätä hyvänä asiana. Se, että seuraamuksista säädetään eri laeissa vaikeuttaa kuitenkin seuraamuskokonaisuuden hahmottamista ja ymmärtämistä. Eläketurvakeskus pitää säännösten jakautumista eri lakeihin haasteellisena sekä suorituksen maksajan että annettavan neuvonnan näkökulmasta.

Eläketurvakeskus pitää tärkeänä, että seuraamusjärjestelmän toimivuutta seurataan ja arvioidaan myöhemmin uudelleen, kun säännöksiä on sovellettu kahden vuoden ajan. Eläketurvakeskus pitää myös tärkeänä, että kaikkia seuraamusmaksuja koskevat muutokset käsitellään yhdessä tulorekisterin yhteistyöryhmässä.

LA/Anniina Alaluusua-Listola

21.6.2017

Etuustiedot

Tulorekisterihankkeessa etuustietoihin liittyvä tietosisällön määrittely ja etuustietojen korjausprosessi ovat vielä auki. Vielä ei tiedetä esimerkiksi, mikä päivä on relevantti takaisinperintöihin liittyvissä etuuksien takaisinmaksuissa (kirjanpitoapäivä, jolloin suoritus kirjautuu eläkelaitoksen tilille vai joku muu). Etuuksien tarkempi läpikäynti alkaa vasta syksyllä 2017 ja voimaantulo on 1.1.2020. Tulorekisteriin ilmoitettaviin etuustietoihin saattaa tulla vielä muutoksia, jotka tulisi ottaa huomioon hallituksen esityksessä.

Tulorekisteriin ilmoitettavien ansioiden alaraja

Tulorekisterihankkeen edetessä on keskusteltu, tulisiko tulorekisteriin ilmoitettavilla ansioilla olla alaraja. Hallituksen esityksen luonnoksessa alaraja määräytyy kunkin tiedon käyttäjän soveltaman substanssilain mukaan. Eläketurvakeskuksen mielestä olisi hyvä, jos kaikilla tiedon käyttäjillä olisi yksi yhteinen kiinteä ansioraja, jossa otettaisiin huomioon myös se, että raja voi ylittyä jo useamman pienen palkkaerän myötä.

Jäsenen nimittäminen yhteistyöryhmään

Esityksen 20 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Tulorekisteriyksikössä sen toiminnan tukena olevasta yhteistyöryhmästä. Säännöksessä kuvattu yhteistyöryhmän rooli ei kuitenkaan anna tiedon käyttäjille (muille kuin verohallinnolle) tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa tulotietojärjestelmän kehittämiseen. Säännöksessä ehdotetaan lueteltavaksi ne tahot, jotka nimeävät jäsenet Tulorekisteriyksikön yhteistyöryhmään. Eläketurvakeskus pitää välttämättömänä, että lakiehdotuksen 20 §: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.

Tiedon käyttäjät

Esityksen 13 §:ssä on tyhjentävästi lueteltu tiedon käyttäjät. Tiedon käyttäjien 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 tahoa, 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.



LA/Anniina Alaluusua-Listola

21.6.2017

Loppupäätelmä

Eläketurvakeskus pitää tulorekisterihanketta kannatettavana ja tavoitetta hallinnollisen taakan vähentymisestä keskeisenä ja toivoo esityksen nopeaa etenemistä.

Eläketurvakeskus toimittaa lisäksi yksittäisiä pienempiä huomioita hallituksen esitykseen erillisessä liitteessä.

ELÄKETURVAKESKUS


Jukka Rantala


Katri Raatikainen