

7.8.2017

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VM066:00/2017

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

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

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

Kela on antanut lausunnon edellisestä lakiehdotuksesta ja uuteen ehdotukseen tehdyt muutokset tukevat kokonaisuutta entistä paremmin. Korjausehdotuksemme ovat pääosin tarkennuksia sanamuotoihin. Keskeisin havaintomme liittyy esityksessä tavoiteltuihin Kelaan koskeviin taloudellisiin säästöihin.

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Esityksessä arvioidaan Kelan vuotuisiksi säästöiksi 11 miljoonaa euroa, joka saavutettaisiin tietojärjestelmäkustannusten vähentymisenä sekä toiminnan tehostumisen myötä henkilöstökustannuksissa.

Lisäksi esityksessä arvioidaan, että etuusmenoissa saavutetaan 9 miljoonan euron vuotuinen säästö tehostuneen väärinkäytösvalvonnan ja vähentyvien takaisinperintöjen myötä.

Uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa toteutetaan työnantajia koskeva palkkatietojen rekisteröinti. Työnantajien pakollisina toimittamat tiedot vastaavat laajuudeltaan nykyistä verohallinnolle tehtävää vuosi-ilmoitusta. Pakollisten tietojen tietosisältö on liian suppea eikä Kela yksin näillä tiedoilla saa etuusratkaisuja tehdyksi. Tämä tarkoittaa sitä, että sekä työnantajilta että asiakkailta joudutaan edelleen jatkossakin erikseen selvittämään puuttuvat tiedot. Tilanteen korjaaminen edellyttää etuuslakien muutoksia tai sitä, että työnantajat toimittavat Kelan tarvitsemat tiedot vapaaehtoisina tietoina.

Esityksessä arvioidut taloudellisen hyödyt Kelan osalta ovat optimistisia. Säästöjen saaminen edellyttää, että Kela saa tarvitsemansa tiedot kattavasti rekisteristä jo uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa. Säästöt on arvioitu aikana, jolloin pakollisten tietojen oletettiin riittävän hakemusten ratkaisemiseen. Tuolloin esitetty pessimistinen arvio säästöistä toimintamenoissa oli 2 miljoonaa euroa.

Lakiehdotus

Yleiset säännökset (1 luku)

Ei kommentoitavaa.

Rekisterinpitäjä ja tulorekisterin käyttötarkoitus (2 luku)

Esityksen mukaan suorituksen maksajat vastaavat tulorekisteriin talletettavien tietojen oikeellisuudesta sekä virheellisten tietojen oikaisemisesta. Rekisteröidyn tulee kohdistaa tulorekisteriin tallennettua virheellistä tietoa koskeva korjausvaatimus suorituksen maksajaan, joka vastaa tietojen oikeellisuudesta sekä tietojen oikaisemisesta ilman aiheetonta viivytystä.

Menettely on Kelan näkökulmasta toimiva. Tietojen oikaisemisesta on myöhemmin syytä tarkentaa ohjeistuksella, jotta eri rekisterinkäyttäjien käytännöt muodostuvat yhdenmukaisiksi.

Rekisterivastuuta koskevilla säännöksillä voi olla liitännäisyyksiä EU:n tietosuojasetusta täydentävän tietosuojalain valmisteluun. EU:n yleisen tietosuojasetuksen 16 artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus vaatia rekisterinpitäjältä rekisteriin merkittyjen virheellisten tietojen oikaisemista. Oikeusministeriön EU:n yleisen tietosuojasetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietinnössä ehdotetaan, että säädettäisiin nykyisen henkilötietolain korvaava tietosuojalaki täydentämään tietosuojasetuksen säännöksiä. Tietosuojalakiin ehdotetaan sisällytettäväksi myös säännös, jonka mukaan rekisteröidyllä on oikeus saattaa tietosuojaviraston käsiteltäväksi asia, jos rekisterinpitäjä kieltäytyy toteuttamasta toimenpidettä rekisteröidyn pyynnön perusteella. Tällainen pyyntö olisi myös asetuksen 16 artiklan mukainen pyyntö virheellisen tiedon oikaisemiseksi. Jos rekisterinpitäjä ei suostu rekisteröidyn pyyntöön, tulisi mietinnön tietosuojalakiehdotuksen mukaan rekisterinpitäjän ilmoittaa tästä rekisteröidylle viimeistään kuukauden kuluessa pyynnöstä. Samalla rekisterinpitäjän tulisi ilmoittaa kieltäytymisen syyt ja kertoa mahdollisuudesta tehdä valitus valvontaviranomaiselle. Menettelystä tulisi säätää tietosuojalaissa siten, että se soveltuu myös tulorekisterilaissa omaksuttuun rekisterivastuumalliin.

Tulotietojärjestelmään talletettavat tiedot (3 luku)

Työnantajien pakollisina toimittamien tietojen laajuus vastaa nykyistä verohallinnolle tehtävää vuosi-ilmoitusta. Pakollisten tietojen tietosisältö on liian suppea eikä Kela yksin näillä tiedoilla saa etuusratkaisujaan tehdyksi.

Rekisterin tietosisältö etuuskien osalta on sidottu toimeentulotuen ratkaisemisessa tarvittaviin tietoihin. Näitä tietoja tarvitsee erityisesti Kela. Aikaisemmin saamamme tiedon mukaan Kela on ainoa tiedonkäyttäjä useille verottomille etuuksille. Vuoden alussa kansallisessa hankkeessa tehtiin linjaus, jonka mukaan Kela ei toimita tietoja niistä verottomista etuuksista, joista sen rekistereissä on jo tieto. Seuraako rekisterin

tietosisällön määrittelystä, että Kela toimittaa tiedot kaikista ratkaisemistaan etuukseen siitäkin huolimatta, että muita tiedonkäyttäjiä ei ole? Asia ei ole Kelalle ongelmallinen, mutta on hyvä tiedostaa tietosisällön määrittelyn merkitys. Asian hoitaminen lainsäädännöllisesti linjauksen mukaisesti voi olla ongelmallista, koska Kelan tietojen antamisesta pitäisi säätää muista käyttäjistä poikkeavasti eikä rekisterin todellinen tietosisältö vastaisi lain määrittelyä Kelan toimittamien tietojen osalta.

Rekisterin käyttäjien tarvitsemat muut tiedot ovat täydentäviä tietoja, joita työnantajat voivat halutessaan toimittaa. Kelan etuustoiminnan näkökulmasta täydentävät tiedot ovat samalla tavoin välttämättömiä kuin rekisteriin pakollisina toimitettavat. Se, että eräät tiedot on työnantajien hallinnollisen taakan vähentämisen tai rekisterinpitokö-kulmien vuoksi säädetty vapaaehtoisiksi, ei vaikuta asiaan. Jos työnantaja ei toimita täydentäviä tietoja, Kelan on ne erikseen selvitettävä työnantajilta tai asiakkailta.

Täydentäviä tietoja koskeva sääntely on ollut eräs valmistelun keskeisimpiä osuuksia. Lakiehdotuksessa esitetään tyhjentävä luettelo tietotyypeittäin vapaaehtoisista tiedoista, kun aikaisemmin luettelo oli esimerkinomainen. Yksityiskohtaisissa perusteluissa tietotyyppejä avataan vain kahdesta kohtaa (työsuhteen tyyppi ja palkkauksen muoto). Luettelon kaikki muutkin osuudet tulisi avata perusteluissa.

Tulorekisteriin talletettavien täydentävien tietojen antaminen on vapaaehtoista. Tämän vuoksi tarkempaa menettelyä tai määräaikoja ei ole laissa määritetty. Kela tarvitsee kuitenkin tiedon,

- mitkä työnantajat luovuttavat täydentäviä tietoja,
- mitä tietoja työnantaja luovuttaa ja
- milloin tiedot luovutetaan

Parasta olisi, jos menettely voitaisiin avata laintasolla, mutta vähintään asia tulisi tarkentaa ohjeistuksella myöhemmin.

Täydentävät tiedot tulisi toimittaa Kelalle samaa menettelyä noudattaen kuin pakollisina toimitettavatkin. Tulorekisterin tietosisältö / Tulotietoja täydentävät tiedot (s. 38) kohdassa on maininta: *"Näitä tietoja ei vältettäisi tiedon käyttäjille tulorekisteristä ennen kuin tarve niiden käyttämiseen on tullut ilmi."* Kohta on ristiriidassa 13.1 §:n 17-kohdan yksityiskohtaisten perustelujen kanssa (s. 87-88), jossa perustellaan kaikkien tietojen luovuttamista Kelalle jo etukäteen, koska Kelassa tiedon käyttötarve on jatkuva ja tietojen oltava käytössä jo silloin, kun asiakas ottaa yhteyttä asiakaspalveluun.

Tietojen antaminen Tulorekisterilyksikölle (4 luku)

Lakiehdotuksessa määritelty 5 päivän ilmoittamisaika on Kelan etuustyön näkökulmasta useimmissa tilanteissa riittävä. Esimerkiksi Kelan sovittavaa työttömyysetuutta saavat toimittavat itse palkkatodistuksensa alle 5 päivässä maksusta sähköisenä liitteenä tai paperilla. Kiireellisissä toimeentulotukihakemuksissa tulorekisterin tiedot

eivät ole riittävän ajantasaisia, koska hakemus on käsiteltävä saapumispäivänä tai sitä seuraavana päivänä.

Tietojen luovutus tulotietojärjestelmästä (5 luku)

Luvussa on säädetty tiedonkäyttäjien oikeudesta saada tietoja tulorekisteristä. Kelan osalta oikeus saada ja säilyttää tietoja tulorekisteristä vastaa olemassa olevaa käytäntöä. Kela saisi ne tiedot, jotka se tarvitsee etuustoiminnassaan kaikkia tulonsaajia koskevana joukkotietona kerran vuorokaudessa. Kela voisi myös säilyttää tulotietoja kauemmin, koska sen tiedon tarve on pysyvä johtuen erilaisista asiakaspalvelu-, ratkaisu- ja takaisinperintätehtävien velvoitteista.

Lain yksityiskohtaisia perusteluja tarkentaisimme seuraavasti:

- Lakiesityksen 13 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan Kela tarvitsee tulorekisterin tietoja mm. perinnässä (s. 87, 4. kpl). Tarkentaisimme kuvausta: *"Tulorekisterin tietoja tarvitaan etuus-, takausvastuu- ja elatusapuvelan perinnässä arvioitaessa asiakkaan maksukykyä maksujärjestelyjä tehtäessä. Tulorekisterin tietoja tarvitaan myös, kun ratkaistaan asiakkaan hakemusta maksuvapautuksen myöntämiseksi elatusapuvelan valtion saatavasta tai opintolainan takaussaatavasta. Lisäksi tulorekisterin tietoja tarvitaan tehtäessä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain mukaisia vakuuttamisratkaisuja sekä rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain mukaisia tehtäviä."*
- Lakiesityksen 13 §:n yksityiskohtaisten perusteluissa mainitaan etuudet, joiden toimeenpanossa Kela tarvitsee tulorekisterin tietoja (s. 87, yläreuna). Luettelosta voi saada kuvan, että se on tyhjentävä. Tekstiä tulisi tarkentaa niin, että luettelo ei ole tyhjentävä.
- Tarkentaisimme lakiesityksen 13 §:n yksityiskohtaisen perusteluja (s. 89, 1. kpl): *"Tulorekisterin tietoja Kansaneläkelaitos käyttää muun muassa ... etuus-, takausvastuu- ja elatusapuvelan perinnässä sekä asiakaspalvelussa."*
- Lakiesityksen 13 §:n yksityiskohtaisten perusteluissa todetaan, että tiedot luovutettaisiin tulorekisteristä Kelalle kerran vuorokaudessa (s. 88, 2. kpl). Tähän on päädytty, koska muunlainen ratkaisu ei tässä vaiheessa ole teknisesti ja taloudellisesti mahdollinen. Teknisistä toteutustavoista voisi kirjoittaa perustelujen alussa myös yleisesti. Kelan tavoitteena on, että tulevaisuudessa tietojen luovutuksessa päästäisiin lähelle reaaliaikaisuutta. Tämän vuoksi tarkentaisimme perusteluja: *"Tulorekisterin käyttöönoton alkuvaiheessa tiedot luovutettaisiin Kansaneläkelaitokselle kerran vuorokaudessa, siltä osin kuin ne ovat muuttuneet"*
- 13.1 §:n 17-kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa on opintotukilain osalta virheellisesti mainittu 45 §, kun sen pitäisi olla 42 § (s. 89, 2. kpl)
- Lakiesityksen 13 §:n yksityiskohtaisten perustelujen kohdasta, jossa kerrotaan Kelan oikeudesta käyttää etuuskäsittelyssä saamia tietoja (s. 89, 2. kpl),

puuttuu maininta työttömyysturvanlain 13 luvun 4 §:stä sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 24 §:stä. Myös näiden säännösten nojalla on vastaava oikeus kuin muilla perusteluissa mainituilla säännöksillä.

Pyydämme lisäksi huomioimaan, että Kelan tarkoituksena on käyttää tulorekisterin tietoja etuuksia koskevaan tutkimukseen, tilastointiin sekä lainsäädännön kehittämiseen. Kysymys ei ole tietojen luovuttamisesta rekisteristä yksin tällä perusteella, vaan siitä, että lain Kansaneläkelaitoksesta 2 §:n mukaan Kelan tehtävänä on myös:

- harjoittaa etuusjärjestelmien ja oman toimintansa kehittämistä palvelevaa tutkimusta;
- laatia tilastoja, arvioita ja ennusteita; sekä
- tehdä ehdotuksia toimialaansa koskevan lainsäädännön kehittämisestä.

Erinäiset säännökset (6 luku)

Lakiesityksen 19 §:ssä säädetään tietojen poistamisesta tulorekisteristä. Tulorekisteriin tallennetut tiedot poistettaisiin 10 vuoden kuluttua tiedon tallentamisvuotta seuraavan vuoden alusta. Esityksen perusteella jää epäselväksi, lasketaanko 10 vuoden määräaika alkuperäisen tiedon tallentamisesta vai mahdollisesta tiedon korjaamisajankohdasta. Tätä olisi syytä täsmentää.

Lakiesityksen 25 §:n mukaan suorituksen maksaja ei ole velvollinen antamaan tulorekisteriin talletettuja 6 ja 7 §:ssä tarkoitettuja tietoja tiedon käyttäjille muutoin kuin tässä laissa säädetyllä tavalla. Suorituksen maksajaan kohdistuva ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuus tulisi tältä osin täytetyksi sillä, että tiedot on annettu Tulorekisteriyksikölle.

Jos työnantajat eivät toimita etuuksien ratkaisemiseksi riittäviä täydentäviä tietoja tai jos Kelan etuuksien lakimuutokset eivät etene, on tietoja kysyttävä työnantajilta suoraan jatkossakin. Etuuksia, joiden muutoksia suunnitellaan ovat mm. sairauspäiväraha, soviteltu työttömyyspäiväraha, yleinen asumistuki ja lasten hoidon tuki. Muihin Kelan toimeenpanemiin etuuksiin työnantajien on toimitettava täydentäviä tietoja, jotta etuudet voitaisiin ratkaista lisäselvityksiä pyytämättä.

Joka tapauksessa siirtymävaiheessa ansiotuloja ei ole rekisterissä joko lainkaan tai sitten niitä on vain osalta aikaa. Puuttuvat tiedot on kysyttävä työnantajalta. Lainkohdan perusteluissa voisi selventää, että tulorekisterilain voimaantulovaiheessa vuonna 2019 syntyy tilanteita, joissa etuuden myöntäjä tarvitsee tietoja, joita lain voimaantultua rekisteröidään, mutta joita ei vuoden 2018 osalta rekisteristä löydy.

Tulorekisterilain edellyttämät muutokset Kelan soveltamaan lainsäädäntöön

Lakiesityksen hyötyjen saavuttaminen edellyttää muutoksia Kelan toimeenpanemiin etuuslakeihin. Tarkennuksia tarvitaan mm. eräiden etuuslakien tulokäsittelyihin, tulojen yhteensovitusta ja tulovalvontaa koskeviin säännöksiin sekä toimeentulotuen tiedon- saantioikeuksien laajennukseen. Samassa yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista yh- denmukaistaa kaikkien etuuslakien tietojen saamista ja niiden antamista koskevat säännökset. Myös kaikkia Kelan etuuksia koskeva, massaluovutukset mahdollistava, Kansaneläkelain 85 §:n mukainen tietojen saaminen on laajennettava koskemaan tu- lorekisteristä haettavia tietoja.

Asiasta on alustavasti sovittu niin, että lainsäädäntömuutokset viedään eteenpäin so- siaali- ja terveysministeriön johdolla.

Lopuksi

Kansaneläkelaitos pitää tulorekisteriä hyvänä ja tervetulleena uudistuksena asiakkai- den, Kelan, työnantajien ja viranomaisten näkökulmasta.

Rekisteri mahdollistaa toiminnan kehittämisen monilla tavoin. Tarve saada tietoja asi- akkailta itseltään vähenee. Lisäksi etuushakemusten käsittely nopeutuu, mikä vähen- tää asiakkaiden yhteydenottojen tarvetta Kelaan sekä helpottaa asiakkaiden sopeu- tumista uuteen elämäntilanteeseen. Todennäköisesti tulorekisteri tuo myös kustan- nus-, synergia- ja muita hyötyjä Kelan ja muiden viranomaisten väliseen tietojenväli- tykseen. Asiakkaiden kannalta on sujuvaa, että tulorekisteri tarjoaa heille mahdolli- suuden sähköisen asiointipalvelun kautta seurata omia tulotietojaan ja tarkistaa, että työnantaja on hoitanut heitä koskevat ilmoittamisvelvollisuudet.

Hyödyt eivät tule automaattisesti, vaan niiden saavuttaminen edellyttää kaikilta toimi- joilta nykyisen lainsäädännön, prosessien ja järjestelmien jatkokehittämistä. Rekiste- rin pakollinen tietosisältö, rekisterin käyttäjien tietojärjestelmät, palveluprosessit, tulo- rekisteriyksikön toiminnan tarkentaminen sekä verohallinnon nykyisten menettelyjen kehittäminen esim. keskittämällä suorituksen saajille vuosittain toimitettavien todistus- ten (etuuskertymät) lähettäminen tulorekisteriyksikön tehtäväksi, mahdollistavat näi- den hyötyjen saavuttamisen.



Anne Neimala

Etuusjohtaja



Esko Karjala

Kehittämisojohtaja