

24.10.2017

Eduskunnan verojaostolle**Kuulemistilaisuus 25.10.2017**
HE 134/2017 vp**Lausunto hallituksen esityksestä laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä, AKAVA ry:ltä sekä Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:ltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Palkansaajakeskusjärjestöt ovat olleet mukana tulotietojärjestelmän valmistelussa ja antaneet tulotietojärjestelmää koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta yhteisen lausuntonsa 7.8.2017.

Lausuntona hallituksen esityksestä palkansaajakeskusjärjestöt yhdessä esittävät seuraavaa:

Hallituksen esityksen pääasiallinen sisältö

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki tulotietojärjestelmästä. Lisäksi ehdotetaan tehtäväksi tämän uuden lain edellyttämiä useita lähinnä teknisluonteisia muutoksia eräisiin muihin lakeihin.

Laissa tulotietojärjestelmästä säädettäisiin työnantajia ja muita suorituksen maksajia sekä tiedon käyttäjiä palvelevasta valtakunnallisesta tietojärjestelmästä. Esityksen mukaan tulotietojärjestelmä muodostuisi tulorekisteristä ja tietojen oikeellisuutta palvelevasta yksilöinti- ja yhteystietoja sisältävästä rekisteristä. Tulorekisterin rekisterinpitäjänä toimisi Verohallintoon perustettava uusi Tulorekisteriyksikkö.

Lisäksi esityksen mukaan laissa säädettäisiin suoritusten maksajien velvollisuudesta käyttää tulotietojärjestelmää lakisääteisen ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuuden piiriin kuuluvien tulotietojen ja muihin niihin liittyvien tietojen antamisessa. Tulotietojärjestelmän avulla vastaanotettaisiin ja talletettaisiin työnantajien ja muiden laissa tarkoitettujen tahojen antamia tietoja sekä välitettäisiin niitä tietojen saantiin oikeutetuille viranomaisille ja muille tahoille.

SAK

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
Hakaniemenranta 1, 3. krs, 00530 Helsinki
PL 157, 00531 Helsinki
vaihe 020 774 000
www.sak.fi

AKAVA

Akava ry
Rautatieäisenkatu 6
00520 Helsinki
vaihe 020 7489 400
www.akava.fi

STTK

Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
Mikonkatu 8 A, 6. krs, 00100 Helsinki
PL 421, 00101 Helsinki
vaihe (09) 131 521
www.sttk.fi

Suoritusten maksajat vastaisivat tulorekisteriin tallettavaksi antamiensa tietojen oikeellisuudesta sekä tietojen oikaisemisesta ilman aiheetonta viivytystä olematta rekisterinpitäjiä. Tietojen aineellisen oikeellisuuden arvioiminen kuuluisi vastaavasti tietoja käyttäville viranomaisille ja muille tahoille, joilla on oikeus saada tulotietojärjestelmän tietoja käyttöönsä omia tehtäviään varten. Tulonsaajat voisivat tarkistaa omien tulotietojensa oikeellisuuden ja ajantasaisuuden, sekä selvittää, mitä tietoja ja mille tahoille järjestelmästä on välitetty milloin tahansa niin sanotun kansalaisen palvelunäkymän avulla.

Tulorekisterissä olisi siis jatkossa tiedot luonnollisten henkilöiden palkka-, eläke- ja muista etuustuloista sekä niihin liittyviä muita tietoja henkilötasoisesti ja reaaliaikaisesti työnantajan tai muun suorituksen maksajan ilmoittamina. Tarkoituksena olisi korvata työnantajien ja muiden suorituksen maksajien eri viranomaisille tai julkista tehtävää hoitaville tahoille tapahtuva päällekkäinen, eri aikaan ja eri tavalla tapahtuva tietojen ilmoittaminen. Suorituksen maksaja ilmoittaisi ennalta määriteltyjen standardien mukaiset tiedot keskitetysti yhteen kertaan ja yhdellä ilmoituksella tulorekisteriin kaikkien tiedon käyttäjien käyttöön.

Ehdotetussa laissa ei kuitenkaan säädettäisi työnantajan tai muun suorituksen maksajan tiedonanto- ja ilmoittamisvelvollisuudesta ja sen sisällöstä, eikä tiedon käyttäjien tiedonsaantioikeuksista, vaan niistä säädettäisiin edelleen muualla lainsäädännössä/kutakin toimijaa koskevissa erityislaeissa.

Tulorekisterin tiedot jakautuisivat tietoihin, jotka työnantaja tai muu maksaja on aina velvollinen ilmoittamaan (*säännönmukaisesti ilmoitettavat tiedot*) ja tietoihin, joiden antaminen tulorekisterin kautta olisi vapaaehtoista (*täydentävät tiedot*). Pakollisen ilmoittamisvelvollisuuden piiriin kuuluvat tiedot vastaisivat niitä tietoja, jotka suorituksen maksaja on nykyisin velvollinen antamaan Verohallinnolle, eläkelaitokselle, tapaturma- ja ammattitautivakuuttamista harjoittavalle vakuutusyhtiölle ja työttömyysvakuutusrahastolle vuosi-ilmoitustietoina. Ilmoittaminen tulorekisteriin korvaisi näitä tietoja koskevat nykyiset vuosi-ilmoitukset ja muut tiedonantovelvoitteet tulorekisterin piiriin kuuluvien tietojen osalta.

Vapaaehtoisesti tulorekisteriin ilmoitettavat tiedot olisivat täydentäviä työsuhteeseen tai muuhun palvelus- tai toimeksiantosuhteeseen liittyviä tietoja, jotka suorituksen maksaja on muun lain nojalla velvollinen antamaan tiedon käyttäjille, ja jotka ovat tarpeellisia tiedon käyttäjien laissa mainittujen tehtävien hoitamisessa.

Uudistuksen tavoitteena on tulotietojen kerääminen ja välittäminen reaaliaikaisesti. Tiedot tulisi ilmoittaa pääsääntöisesti viiden päivän kuluessa suorituksen maksusta, ja lähtökohtaisesti tiedot annettaisiin sähköisesti esimerkiksi suoraan yritysten palkanlaskentaohjelmista tulorekisterin teknisen rajapinnan kautta. Ainoastaan erityisestä syystä tiedot voitaisiin antaa paperilomakkeella.

Esityksen mukaan uudet lait ovat tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Tulotietojärjestelmästä annettua lakia sovellettaisiin palkkatulojen osalta vuoden 2019 alusta ja etuustulojen osalta 2020 alusta. Vuoden 2019 alusta tulorekisterin tietoja käyttäisivät Verohallinto, eläkelaitokset, Eläketurvakeskus, Kansaneläkelaitos sekä Työttömyysvakuutusrahasto. Muut tahot ryhtyisivät käyttämään tulorekisterin tietoja vuoden 2020 alusta.

Hallituksen esityksen keskeiset tavoitteet

Hallituksen esityksen mukaan tulorekisterin keskeisenä tavoitteena on vähentää työnantajien ja muiden suoritusten maksajien hallinnollista taakkaa sekä yksinkertaistaa palkkatietoihin liittyviä ilmoittamismenettelyjä- ja velvoitteita. Jatkossa työnantaja ilmoittaisi tiedot vain yhteen kertaan ja yhdellä ilmoituksella kaikkien tulorekisterin tietoja käyttävien tahojen tarpeisiin. Tulorekisteri olisi näin ollen ajantasainen tietovarasto kansalaisten ansiotuloista reaaliaikaisia tulotietoja omassa toiminnassaan tarvitsevien viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien tahojen käyttöön.

Hallituksen esityksen mukaan tulorekisterin piiriin kuuluisi aluksia noin 2,8 miljoonaa palkansaajaa. Tietosisältö laajenisi ja rekisteröityjen tulonsaajien määrä kasvaisi vuodesta 2020 alkaen, kun myös etuustulot ilmoitettaisiin tulorekisteriin. Palkkatuloa tai veronalaista eläke- tai etuustuloa saavien rekisteröityjen yhteismäärä olisi tuolloin arviolta noin 4,6 miljoonaa. Yksittäisiä tulorekisteriin talletettavia palkanmaksutapahtumia olisi Verohallinnon arvion mukaan vuosittain noin 75 miljoonaa ja etuustuloja koskevia maksutapahtumia noin 70 miljoonaa.

Hallituksen esityksen tavoitteena on myös harmaan talouden torjuntaedellytysten parantaminen. Reaaliaikaisen tulorekisterin toteuttaminen on yksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmassa vuosille 2016 – 2020 listatuista 20 hankkeesta.

Palkansaajajärjestöjen kanta

Yleistä

Palkansaajajärjestöt pitävät tulorekisterin käyttöönottoa kannatettavana. Onnistuessaan tulorekisteri vähentäisi työnantajien hallinnollista taakkaa. Toisaalta tulotietojärjestelmä voisi myös helpottaa esimerkiksi tulonsaajien sosiaalietuuksien hakemiseen liittyvää byrokratiaa ja parantaa etuuspäätösten oikeellisuutta sekä nopeuttaa niiden saamista. Esityksen tavoitteena tulee olla tulotietojärjestelmän toimiminen tulevaisuudessa tehokkaasti ja täysipainoisesti siten, että siitä saadaan pidemmän aikavälin taloudellisia säästöjä ja tuottavuushyötyä koko talouden tasolla.

Työnantajan hallinnollisen taakan vähentämisen lisäksi tärkeää on myös kerättyjen tietojen hyödynnettävyys. Kerättyjen tietojen tulee palvella kattavasti niin sosiaaliturvan, verotuksen, tilastoinnin kuin jokaisen tulonsaajan omiakin tarpeita. Tulorekisterin tiedot yhdistettynä kansalaisen palvelunäkymään voisivat helpottaa jokaisen oman talouden ja tulojen seurantaa.

Palkansaajakeskusjärjestöt pitävät erityisen tärkeänä jokaisen mahdollisuutta ajantasaisesti ja helposti tarkistaa rekisteriin merkityt omat tietonsa: erityisesti rekisteriin kirjautumisen ja tunnistautumisen tulee olla helppoa. Järjestelmän tulee myös mahdollistaa pikainen reagointimahdollisuus, mikäli rekisteriin merkityt tiedot olisivat puutteellisia tai virheellisiä. Myös tietojen korjaamisen tulee olla mahdollisimman vaivatonta. Lisäksi korjaukset virheellisiin ja puutteellisiin tietoihin tulee aina tehdä viivytyksettä. Palkansaajakeskusjärjestöt korostavat tässä yhteydessä, että tu-

lorekisterin käyttöönottovaiheessa uudesta järjestelmästä ja sen ominaisuuksista tulee kattavasti ja selkeästi tiedottaa ja neuvoa sekä suorituksen maksajia että kansalaisia. Hankkeelle tulee taata tähän työhön riittävät resurssit.

Hankkeen yhteydessä ihmisten omistajuutta omiin tietoihin tulee muutoinkin vahvistaa. Sen lisäksi, että ihmisillä on kattava oikeus tarkastella omia tietojaan, tulisi olla mahdollista myös valtuuttaa muu mahdollinen taho tekemään samoin. Valtuutus tietojen käsittelyyn voisi mahdollistaa esimerkiksi henkilökohtaisen talouden seurantaan tarkoitettujen palveluiden käyttämisen tai helpottaa tulosidonnaisten maksujen, esimerkiksi ammattiyhdistysten jäsenmaksujen, laskuttamisen.

Yksityisyyden suojan kannalta on tärkeää, että tulorekisteri ei luo uusia tiedonsaantioikeuksia viranomaisille, vaan edelleen kukin viranomainen saa vain lakisääteisten tehtävänsä hoitamisen kannalta tarpeelliset tiedot.

Palkansaajakeskusjärjestöt pitävät myös harmaan talouden sekä talousrikollisuuden torjunnan parantamista erittäin tärkeänä tavoitteena tulorekisterille. Tulorekisteri mahdollistaa reaaliaikaisen viranomaisneuvonnan ja -valvonnan sekä estää käytännössä esimerkiksi eri tulotietojen ilmoittamisen eri viranomaisille ja julkista tehtävää hoitaville tahoille. Myös ulkomaalaisten työnantajien ilmoittamis- yms. velvoitteiden täyttämässä tulorekisterin tietoja tulee jatkossa käyttää hyväksi mahdollisimman tehokkaasti.

Pykäläkohtaisia kommentteja

Rekisterinpitäjänä Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö

Palkansaajakeskusjärjestöt pitävät kannatettavana valittua ratkaisuvaihtoehtoa, jossa rekisterinpitäjänä toimii Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö. Haluamme tässä yhteydessä kuitenkin korostaa suoritusten maksajien vastuuta tulotietojärjestelmään ilmoittamiensa tietojen oikeellisuudesta ja niiden oikaisemisesta: järjestelmän toimivuuden ja tulonsaajien oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että tulotietojärjestelmän tiedot ovat virheettömiä. Mahdolliset virheet ja puutteellisuudet tulorekisteriin ilmoitetuissa tiedoissa on suoritusten maksajien oikaistava välittömästi. Palkansaajakeskusjärjestöjen mielestä myös, mikäli tiedon käyttäjät huomaavat omassa toiminnassaan, että tulorekisteriin merkitty tulonsaajaa koskeva tieto on virheellinen tai puutteellinen, tulisi tiedon käyttäjien informoida suorituksen maksajia oikaisemaan tulorekisteriin merkityt tiedot.

Tulorekisterin tietosisältö

Palkansaajakeskusjärjestöt pitävät perusteltuna jakoa niin sanottuihin pakollisiin/säännönmukaisesti ilmoitettaviin tietoihin (6 §) ja vapaaehtoisesti ilmoitettaviin täydentäviin tietoihin (7 §). Korostamme kuitenkin, että täydentävät tiedot ovat osin välttämättömiä esimerkiksi lakisääteisten sosiaalietuuksien täytäntöönpanon ja erityisesti etuuspäätösten oikeellisuuden näkökulmasta. Hallituksen esityksessä todetaan tältä osin, että ”*kyse on lisätiedoista, jotka valtaosin ovat saatavissa yritysten palkkahallinnon tietojärjestelmästä*” ja ”*arvion mukaan kuitenkin 70 – 80 prosentilla työnantajista olisi valmius ilmoittaa kyseiset tiedot suoraan palkanmaksujärjestelmistään*”.

Täydentävillä tiedoilla korvataan käytännössä nykyisiä palkkatodistuksia. Palkansaajakeskusjärjestöjen mielestä täydentävien tietojen tulorekisteriin tallentaminen vähentää työnantajien, tulonsaajien sekä myös tiedonkäyttäjille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa verrattuna nykyiseen menettelyyn, jossa näitä tietoja pyydetään tulonsaajien kautta työnantajilta. Mikäli työnantaja ei ilmoita täydentäviä tietoja tulorekisteriin, hänen on nykyiseen tapaan jatkossakin annettava nämä tiedot pyydetessä.

Tulorekisterihankkeessa selvitettiin myös erillisen niin sanotun päätösrekisterin perustamista tulotietojärjestelmään. Päätösrekisteriin olisi talletettu tulorekisterin tiedoista poikkeavia tietoja, joita tiedon käyttäjät ovat käyttäneet esimerkiksi muutoksenhakukelpoisen päätöksen tai vakuuttamisen toimeenpanoa koskevan toimenpiteen perusteena. Tästä rekisteristä olisi välitetty myös muille tiedon käyttäjille näiden lakiin perustuvan tiedonsaantioikeuden mukaisesti tietoja, jotka ovat tarpeellisia tiedon käyttäjän lakisäteisiin tehtäviin kuuluvien asioiden selvittämiseksi ja ratkaisemiseksi. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, oikeudelliselta kannalta ongelmattomaa, toimivaa ja työmäärältään kohtuullista mallia ei kuitenkaan tässä vaiheessa löydetty. Hankkeessa sovittiin, että asiaa arvioitaisiin myöhemmin uudelleen, kun tulorekisterin toiminnasta on saatu riittävää käytännön kokemusta. Palkansaajakeskusjärjestöt pitivät tärkeänä, että päätös-tietorekisterin perustamista selvitetään myöhemmin.

Yhteistyöryhmä

Hallituksen esityksen mukaan tulotietojärjestelmälain 19 §:ssä säädetään tulorekisteriyksikön toiminnan tukena olevasta yhteistyöryhmästä. Palkansaajakeskusjärjestöt pitivät erittäin myönteisenä ja tärkeänä, että yhteistyöryhmän kokoonpanossa on suoritusten saajien edustaja. Pidämme välttämättömänä, että palkansaajien ja muiden suorituksen saajien tarpeet ja näkemykset tulevat huomioiduksi myös tulotietojärjestelmän jatkokehittämisessä.

Myöhästymismaksu

Ehdotetussa laissa säädettäisiin niin sanotusta myöhästymismaksusta. Lisäksi hallinnollisina seuraamuksina ilmoitusvelvollisuuksien laiminlyönnistä voitaisiin tietyissä tilanteissa määrätä vaihtoehtoisesti oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain mukainen veronkorotus ja verotusmenettelystä annetun lain mukainen sivullisilmoittajan laiminlyöntimaksu. Palkansaajakeskusjärjestöjen mukaan tämä hallinnollisten seuraamusten kokonaisuus on perusteltu ja edistää oikeaan aikaan tapahtuvaa oikeansisältöistä ilmoittamista, joka on tulonsaajien näkökulmasta ensiarvoisen tärkeää.

Tulotietojärjestelmän käytön vaikutukset suorituksen maksajan ja tulonsaajan velvollisuuksiin

Ehdotetun tulorekisterilain 24 §:ssä säädettäisiin, että suorituksen maksajilla ei olisi velvollisuutta toimittaa tulorekisteriin talletettuja (pakollisia ja täydentäviä) tietoja tiedon käyttäjille muulla tavoin kuin tulotietojärjestelmälaissa tarkoitettulla tavalla. Suoritusten maksajien ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuus näiden tietojen osalta tulee siis täytetyksi, kun tiedot on annettu Tulorekisteriyksikölle ja tiedon käyttäjien tulee vastaavasti hakea nämä tiedot tulorekisteristä.

Tiedon käyttäjillä olisi kuitenkin oikeus aina pyytää suorituksen maksajilta tulorekisteristä puuttuvia tietoja tai tulorekisterin tietoja täydentäviä selvityksiä siten kuin ilmoittamis- tai tiedonantovelvollisuudesta on muussa laissa säädetty.

Palkansaajakeskusjärjestöt haluavatkin tässä yhteydessä korostaa, että kyse on informatiivisesta säännöksestä, kuten hallituksen esityksessäkin on mainittu. Säännös ei vaikuta suorituksen maksajien velvollisuuksiin edelleenkin antaa muita kuin tulotietojärjestelmälaissa tarkoitettuja tietoja tiedon käyttäjille. Tästä tulee myös selkeästi ohjeistaa tulorekisterin käyttöönoton yhteydessä. Lisäksi mikäli jatkossa huomattaisiin, että tulotietojärjestelmän tietosisällöstä puuttuu joitain tietoja, joka ovat välttämättömiä tiedon käyttäjille, tulee lakia välittömästi muuttaa tältä osin.

Sosiaalivakuutuslainsäädännön muutostarpeet

Tulotietojärjestelmän valmistelun yhteydessä on tarkasteltu myös sosiaalivakuutuslainsäädäntöä ja sen tulokäsitteitä. Tulorekisterihankkeen ohjausryhmässä linjattiin, että sosiaalivakuuttamisen etuuslainsäädäntöön tulee tehdä tulorekisterin kannalta tarpeelliset luonteeltaan tekniset uudistukset kustannusneutraalisti siten, että sosiaaliturvalainsäädännön tietotarpeet voidaan pääosin kattaa yleisemmistä palkkahallinnon tietojärjestelmistä saatavissa olevilla tiedoilla.

Hallituksen esityksen Esityksen vaikutukset-kohdassa 4.2.3 sivulla 60 esitetään, että *”pienien yritysten uudistuksesta saamat hyödyt riippuvat myös siitä, missä määrin vireillä olevan sosiaaliturvalainsäädännön uudistuksen myötä eri palkkakäsitteiden eroja voidaan vähentää”*. Edelleen samassa yhteydessä esitetään, että *”tulorekisteriin siirtyminen näyttäisi ainakin lyhyellä aikavälillä voivan aiheuttaa monille tällaisista pienistä yrityksille lisääntyvää työmäärää ja kustannuksia”*. Kuten hallituksen esityksessäkin on mainittu, käytettävissä ei kuitenkaan ole kattavaa tutkimustietoa uudistuksen vaikutuksista työnantajille aiheutuviin kustannuksiin tai hallinnolliseen taakkaan. Toisaalta hallituksen esityksessä viitatus tutkimuksen mukaan tulorekisterihankkeella voitaisiin saavuttaa jopa yli 100 miljoonan euron säästöt yritysten ja julkisen sektorin palkkahallinnossa sekä viranomaisten hallinnointityössä.

Tulotietojärjestelmän tavoitteena on hyödyntää digitalisaation tarjoamia mahdollisuuksia. Tulotietojärjestelmää on mahdollista jatkossa myös edelleen kehittää suuntaan, joka mahdollistaisi työtulojen ja sosiaalietuuksien reaaliaikaista yhteensovittamista. Näin sosiaaliturvajärjestelmää voitaisiin kehittää vastaamaan myös haasteita, jotka liittyvät työntekomuotojen moninaistumiseen.

Palkansaajakeskusjärjestöjen näkemyksen mukaan sosiaaliturvaa, mukaan lukien sosiaalivakuutuslainsäädännön tulokäsitteet, ei kuitenkaan voida jatkossakaan kehittää ja muuttaa tulorekisterilähtöisesti vaan sosiaaliturvan muiden tavoitteiden on oltava uudistusten lähtökohtana. Mahdolliset sosiaalivakuutuslainsäädännön muutokset valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriössä vakiintuneen tavan mukaisesti kolmikantaisesti ja niiden vaikutukset tulee tässä yhteydessä arvioida perusteellisesti. Valmistelussa on varmistettava, että sosiaaliturva ei heikkene.

Työnantajan hallinnollisen taakan vähenemisen ohella tärkeää on myös palkansaajan hallinnollisen taakan huomioiminen. Tulorekisterin myötä sosiaaliturvan hakemiseen tarvittavien liitteiden ja selvitysten määrän pitäisi vähentyä, kun tulotiedot siirtyvät ajantasaisesti ja automaattisesti tulorekisterin kautta. Parhaimmillaan tulorekisterin myötä asiointi sosiaaliturvaviranomaisten kanssa helpottuu.

Palkansaajakeskusjärjestöt pitävät perusteltuna valittua ratkaisua, jossa tulotietojärjestelmän esityksen mukainen tietosisältö määräytyy nyt voimassa olevan erityislainsäädännön mukaan. Tulorekisterin tietosisältöä voidaan kuitenkin myöhemmässä vaiheessa supistaa, jos sosiaalivakuutuslainsäädännön muutokset vähentäisivät tulevaisuudessa tietotarvetta.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

AKAVA ry

Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry