Tulorekisteri

- lainsäädännön keskeinen sisältö, toiminnalliset periaatteet ja valmistelu

Arto Leinonen
VM:n hankepäällikkö

lokakuu 2017

TULOREKISTERI

1. Tulorekisteri ja sen tavoitteet

Hankkeen asettaminen ja sen tavoitteet

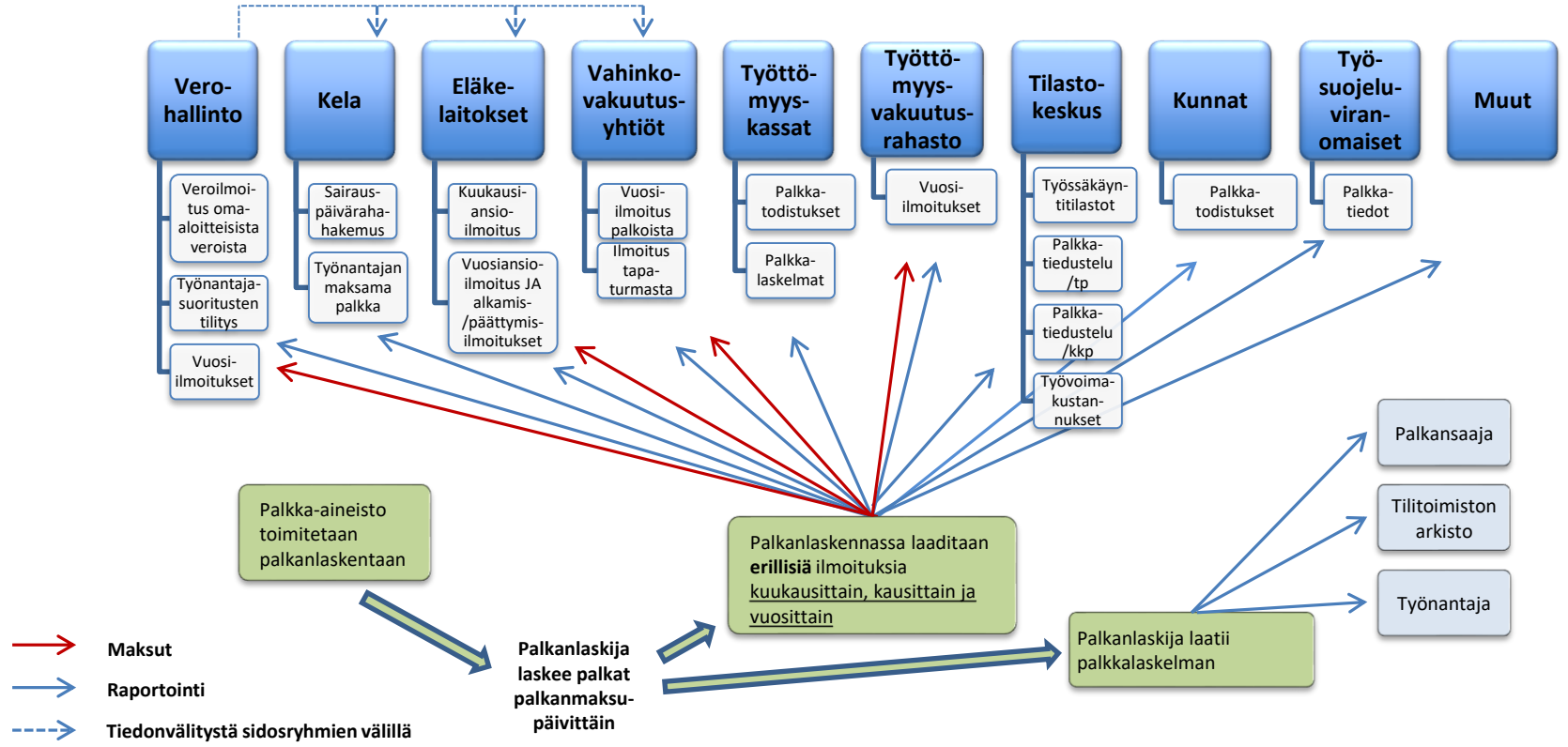
- Kansallisen tulorekisterin perustamishanke asetettiin marraskuussa 2014 ja hankkeen toimikausi on 1.11.2014 - 31.12.2019.

- Hankkeen tavoitteena on ollut suunnitella ja toteuttaa tulo- ja muita tietoja yksilötasolla sisältävä kattava ja keskitetty kansallinen tietokanta, johon tiedot ilmoitetaan reaaliaikaisesti, maksukohtaisesti ja yhteisesti hyväksyttyjen vakioitujen standardien mukaisesti.
- Asettamiskirjeen mukaan perustamishanke vastaa lainsäädäntöön tulorekisterin perustamisen ja käyttöönoton johdosta tarvittavien muutosten valmistelusta yhdessä kunkin hallinnonalan lainsäädännöstä vastaavien ministeriöiden tai viranomaisten kanssa.

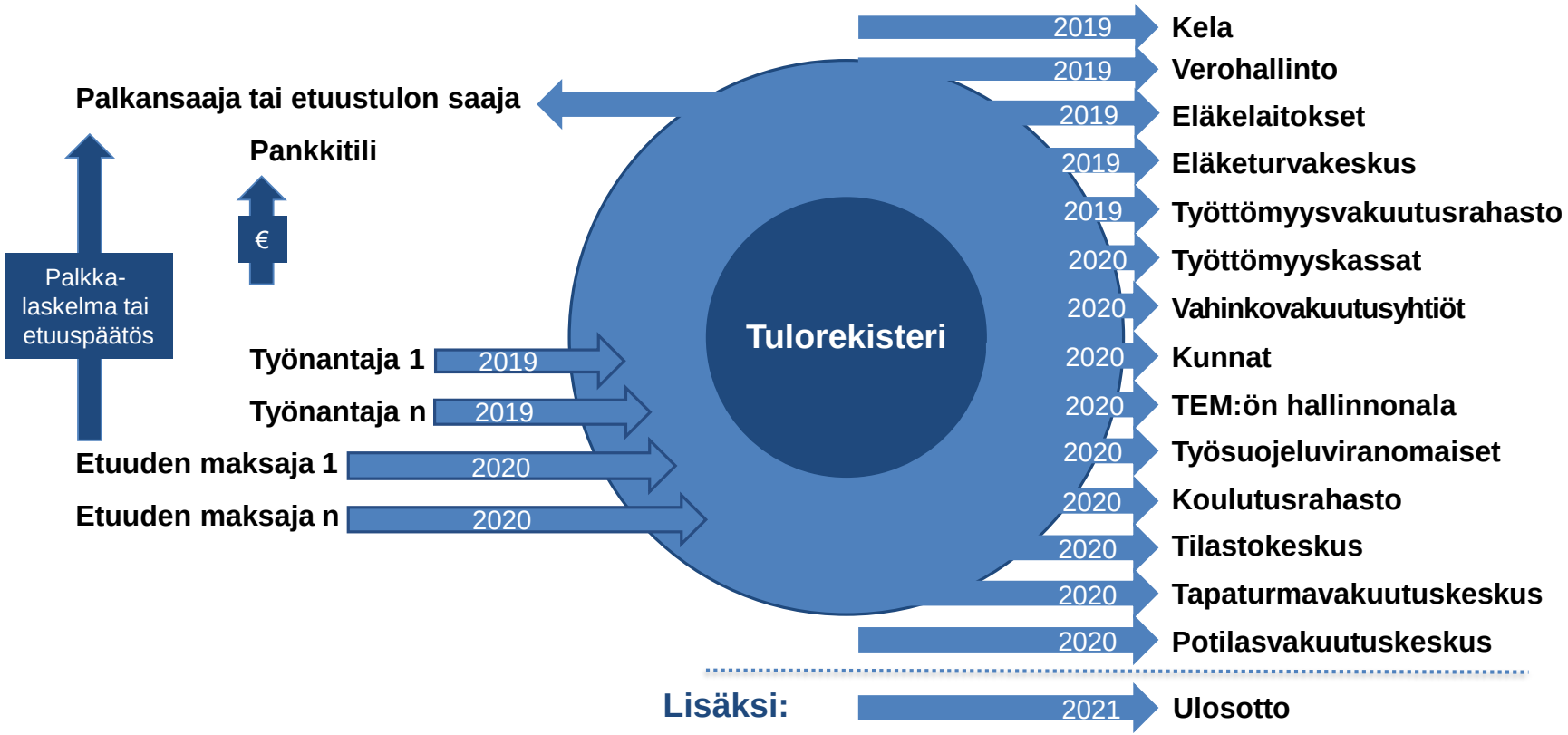
Tulorekisterille asetetut tavoitteet

- Työnantajien hallinnollisen taakan vähentäminen ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuuden täyttämisessä käytettäviä menettelyjä yksinkertaistamalla ja yhdenmukaistamalla.
  - Nykyisten ilmoitusten korvaaminen tulorekisterin tiedoilla mahdollisimman kattavasti.
  - Tiedot tulorekisteriin yhdellä ilmoituksella ja vain yhden kerran.
- Ajantasaisten tulotietojen tarjoaminen tiedon käyttäjille.
- Harmaan talouden torjunnan tehostaminen.
  - Raportointivelvoitteiden täyttäminen todettavissa aina ajantasaisesti.
- Tarjota kansalaisille ajantasainen näkymä samoihin tulotietoihin, joita viranomaiset ja muut tiedon käyttäjät päätöksenteossaan käyttävät.

Lähtötilanne:
Palkanmaksuun liittyy tällä hetkellä huomattava määrä erilaisia raportointi-velvoitteita (epäyhtenäiset aikataulut, tietosisällöt ja tekniset formaatit), jotka lisäksi ovat suurelta osin hyvin jälkikäteisiä (ilmoitus esim. kerran vuodessa)



Jatkossa:
Tulorekisteri - yksi ilmoitus, ajantasaiset tiedot



Rekisteri toteutetaan kahdessa vaiheessa

- Rekisterin käyttöönotto toteutetaan kahdessa vaiheessa toteutuksen ja sen käyttöönoton hallittavuuden varmistamiseksi, samasta syystä myös tietojen hyödyntäjät on jaettu kahteen vaiheeseen (ks. edellinen dia).
- Ensimmäisessä vaiheessa eli **vuoden 2019 alusta lähtien:**
  - Rekisteriin ilmoitetaan palkkojen ja niiden kaltaisten suoritusten tiedot.
  - Tietoja käyttävät Verohallinto, Kela, työeläkeala ja työttömyysvakuutus-rahasto.
- Toisessa vaiheessa eli **vuoden 2020 alusta lähtien:**
  - Rekisteriin ilmoitetaan myös eläkkeiden ja muiden etuuksien maksutiedot.
    - Tämä osuus ei ole mukana tässä esityksessä. Näiden osalta annetaan erillinen esitys alkuvuodesta 2018 tietosisällön määrittelytyön valmistuttua hankkeessa.
  - Tiedon käyttäjien joukko laajenee olennaisesti (ks. edellinen dia).

Hallinnollinen taakka

- Tulorekisteriin ilmoitettavat tiedot on pyritty määrittelemään sekä tietojen ilmoittamiseen liittyvät menettelyt toteuttamaan siten, että ilmoittaminen olisi mahdollisimman helppoa ja siitä aiheutuva hallinnollinen taakka mahdollisimman vähäinen.
- Tulorekisteriin ilmoitettavat tiedot ovat kuitenkin sidoksissa eri alojen omaan substanssilainsäädäntöön, josta seuraavat tietotarpeet tulo-rekisterin on pystyttävä kattamaan.
  - Hankkeella on melko rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa tähän yhtälöön.
  - Tulorekisteriin kerättävää tietosisältöä voidaan supistaa ainoastaan muuttamalla kaikkia niitä erityislakeja, joiden perusteella jokin tietty yksittäinen tieto tulorekisteriin ilmoitetaan ja talletetaan.

Lainsäädännön valmistelusta

- HE:tä on valmisteltu rekisterin määrittelytyön rinnalla keväästä 2015 lähtien.
- Kaikki hankkeen sidosryhmät ovat olleet mukana valmistelutyössä.
- Ensimmäinen luonnos oli lausuntokierroksella kesän 2016 aikana.
  - Lausuntojen perusteella työtä on jatkettu loppusyksystä 2016 ja lain perus-ratkaisuja on muutettu tai paranneltu käytännössä kautta linjan.
- Uusittu luonnos oli uudella lausuntokierroksella kesän 2017 aikana.
  - Lausunnot olivat nyt yleislinjaltaan hyvin myönteisiä ja tulorekisterin perustamista kannatettiin lähes yksimielisesti.
  - Lausuntopalautteiden perusteella esitykseen on kuitenkin edelleen tehty runsaasti pienempiä täsmennyksiä ja korjauksia.
  - Keskeisin muutostoive (ensisijaisesti muuhun lainsäädäntöön) on STM:ssä vireillä oleva sosiaalivakuutuslainsäädännön tulokäsitteiden erojen ja sitä kautta myös tulorekisteriin ilmoitettavien tietojen vähentäminen.

2. Lainsäädännön sekä rekisterin toiminnallisuuden keskeinen sisältö

Tulotietojärjestelmä ja sen yleinen rakenne (1 §)

- Tulotietojärjestelmä koostuu tulorekisteristä sekä tietojen oikeellisuutta palvelevasta rekisteristä
  - Tulorekisterissä lakisääteisen ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuuden nojalla annettavat tiedot.
  - Tietojen oikeellisuutta palvelevassa rekisterissä tähän tarkoitukseen tarvittavat välttämättömät yksilöinti- ja yhteystiedot.
- Velvollisuus käyttää tulotietojärjestelmää 6 § :ssä tarkoitettujen ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuuksien hoitamisessa.
- Mahdollisuus käyttää tulotietojärjestelmää myös 7 § :ssä tarkoitettujen tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluvien tietojen antamiseen.

Suhde muuhun lainsäädäntöön ja tietojen salassapito (2 §)

- Tulorekisterin tiedot ovat salassa pidettäviä.
  - Yksittäisen henkilön taloudellista asemaa, työsuhteita sekä palkan muodostumista koskevaa yksityiskohtaista tietoa.
  - Kuvaavat myös yksittäisten yritysten työsuhteita, palkkauksen perusteita ym. taloudellisia tietoja. Nämä voivat sisältää myös liikesalaisuuksia.
- Lisäksi informatiiviseksi tarkoitettu säännös tietosuoja-asetuksen ja kansallisten henkilötietojen suojaa koskevien säännösten soveltamisesta tulotietojärjestelmässä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn.

Rekisterinpitäjä ja vastuut (4 §)

- Rekisterinpitäjänä toimisi Verohallinnon Tulorekisteriyksikkö.
  - Vastaa rekisterinpitäjälle EU:n tietosuoja-asetuksen ym. perusteella kuuluvista velvoitteista ja ylläpitää tulotietojärjestelmää
  - Ratkaisulla turvataan rekisteröityjen oikeuksia ja rajoitetaan työnantajien hallinnollista taakkaa: vrt. asetuksessa pk-työnantajille annetut joustot, jotka samalla heikentävät rekisteröityjen oikeuksia.
  - Ei mahdollista, että kotitaloudet velvoitettaisiin toimimaan rekisterinpitäjinä
  - Tulorekisteriyksikkö vastaa tietojen teknisestä oikeellisuudesta ja niiden muuttumattomuudesta.
  - Määrittelee päätöksellään tulorekisteriin talletettavat yksittäiset tiedot.
  - Päättää tietojen luovuttamisesta tiedon käyttäjille.

Rekisterinpitäjä ja vastuut (4 §)

- Suorituksen maksajat vastaisivat tulorekisteriin antamiensa tietojen oikeellisuudesta ja virheiden oikaisemisesta olematta itse rekisterinpitäjiä.
  - Käytännössä ainoa taho, joka tästä voi vastata. Vain suorituksen maksaja tietää mitä suorituksia ja mille tulonsaajalle se on maksanut ja voi ottaa asiaan kantaa.
  - Tulonsaaja tekee korjausvaatimuksensa suorituksen maksajalle.

Tulorekisterin käyttötarkoitus (5 §)

- Tulorekisterin käyttötarkoituksena olisi vastaanottaa ja tallettaa suorituksen maksajien ilmoittamia tulotietoja ja muita niihin liittyviä tietoja sekä välittää tiedot tiedon käyttäjille 13 § :ssä mainittuihin käyttötarkoituksiin.
  - Tulorekisteri ei itse käytä tietoja mihinkään, tulorekisterin tehtävänä on käytännössä vain ilmoitusliikenteen hoitaminen suorituksen maksajilta tiedon käyttäjille.

Tulorekisteriin talletettavat tiedot (6 ja 7 §)

- Tulotietojärjestelmää koskevassa laissa ei säädettäisi ilmoitus- tai tiedonantovelvollisuudesta sinänsä vaan se perustuisi jatkossakin eri alojen omaan substanssilainsäädäntöön.
  - Laissa säädetään vain velvollisuudesta hoitaa tietyt ilmoitusvelvollisuudet tulorekisteriä ilmoituskanavana käyttäen sekä mahdollisuudesta antaa tietyt tiedonantovelvollisuuden piiriin kuuluvat tiedot tiedon käyttäjille tulo-tietojärjestelmän välityksellä.
  - Lain 6 § :ssä on säädetty tulorekisteriin pakollisesti ilmoitettavista tiedoista ja 7 § :ssä mahdollisuudesta antaa lisäksi tiedon käyttäjien tarvitsemia 6 § :n perusteella ilmoitettavia tietoja täydentäviä tietoja.
  - Täydentävät tiedot määritelty tietotyyppien tasolla tyhjentävästi 7 § :ssä.

Pakolliset ja täydentävät tiedot (6 ja 7 §)

- Mitä pakollisesti ilmoitettavilla tiedoilla ja täydentävillä tiedoilla tavoitellaan, miksi on kahdenlaisia tietoja?
- **Pakolliset tiedot:**
  - Korvaavat vuosi-ilmoitukset Verohallinnolle, työeläkealalle, TVR:lle ja työtapaturmavakuuttajille sekä tietyt kuukausi-ilmoitusvirrat Verohallinnolle ja työeläkealalle.
- **Täydentävät tiedot:**
  - Tietoja, jotka ovat välttämättömiä tulonsaajan lakisääteisten sosiaalietuuksien tai tulosidonnaisten asiakasmaksujen toimeenpanossa/määräämisessä.
  - Välttämättömiä tulorekisterissä, jotta tiedon käyttäjät voivat saada tarvitsemansa tiedot tulorekisteristä ja, jotta työnantajille annettu lupaus tietojen ilmoittamisesta vain yhdellä ilmoituksella on mahdollista lunastaa myös käytännössä.

Tulotietojärjestelmän muut tiedot (9 §)

- Suorituksen maksajien ilmoittamat tiedot talletetaan tulorekisteriin. Lisäksi tulotietojärjestelmään talletetaan eräitä muita tulorekisterin toiminnan ja suorituksen maksajien ilmoittamien tietojen muodollisen oikeellisuuden tarkistamisessa välttämättömiä tietoja.
  - Tietojen avulla mm. tarkistetaan sitä, että tulotietoja ilmoitetaan vain todellisuudessa olemassa oleville tulonsaajille. Pelkkä henkilötunnuksen teknisen oikeellisuuden tarkistaminen ei ole tässä suhteessa riittävää.
  - Tiedoista on säädetty 9 § :ssä:
    - Väestötietojärjestelmästä saatavia tietoja.
    - Yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä saatavia tietoja.
    - Eläkelaitoksilta saatavia eläkevakuutusten tunnistetietoja.

Tietojen ilmoittamistavat (11 §)

- Lähtökohtana olisi, että tiedot ilmoitetaan sähköisesti.
- Käytännössä tiedot voi ilmoittaa tulorekisteriin useilla eri tavoilla:
  - Tekninen rajapinta: tiedot siirtyvät tulorekisteriin suoraan palkkahallinnon tieto-järjestelmästä.
    - Tulorekisteri on käytännössä "integroitu" palkkajärjestelmään.
    - Oletettavasti yleisin tapa tietojen ilmoittamiseen.
  - Latauspalvelu: tiedot voidaan ladata tiedostona sähköisessä asiointipalvelussa.
  - Käyttöliittymä: tiedot syötetään manuaalisesti sähköisessä asiointipalvelussa.
  - Paperi: tiedot annetaan paperilomakkeella.
    - Mahdollista vain erityisestä syystä.
    - Tiedot muutetaan sähköiseen muotoon heti niiden saapumisen jälkeen.

Tietojen antamisaika (12 §)

- Ilmoittamisen määräaika olisi pääsääntöisesti maksupäivä + 5 kalenteripäivää.
  - Eräät tiedot on kuitenkin mahdollista ilmoittaa kerran kuukaudessa viimeistään seuraavan kuukauden 5. päivänä.
  - Kotitalous voi aina ilmoittaa tiedot vain kerran kuukaudessa viimeistään maksukuukautta seuraavan kuukauden 5. päivänä.
  - Laskentaan sovelletaan määräaikalakia → siirtää määräaikaa seuraavaan arkipäivään, jos maksupäivän jälkeinen 5. päivä on arki-lauantai tai pyhäpäivä.
- Ilmoittamisen aikarajat on määritelty hankkeessa yhteisesti tiedon käyttäjien ja suorituksen maksajien edustajien kanssa.
  - Lyhyt määräaika välttämätön varsinkin Kelan tarpeista johtuen.

Tietojen luovuttaminen (13 §)

- Tulorekisterin tiedot olisivat salassa pidettäviä.
  - Yksittäisen kansalaisen taloudellista asemaa kuvaavia tietoja.
- Tulorekisterillä ei syntyisi kokonaan uusia tiedonsaantioikeuksia.
  - Tietojen luovuttaminen perustuu tiedon käyttäjien olemassa oleviin laissa säädettyihin tiedonsaantioikeuksiin.
  - Tiedon käyttäjällä on oikeus saada tietoja tulorekisteristä, jos sillä on oikeus salassapitoa koskevien säännösten estämättä saada suorituksen maksajien tulorekisteriin ilmoittamia tietoja joko suorituksen maksajalta tai toiselta tiedon käyttäjältä.
  - Tulorekisterin tiedon käyttäjät ja tietojen käyttötarkoitukset on määritelty 13 § :ssä tyhjentävästi, tietoja ei luovuteta muille tahoille tai muihin käyttötarkoituksiin.

Tietojen luovuttaminen (13 §)

- Tulorekisteri välittäisi tiedot edelleen sellaisina kuin suorituksen maksaja on ne tulorekisteriin ilmoittanut (eli ns. ”raakadatana”).
- Tulorekisteri ei koskaan ”jalosta”, tulkitse tai yhdistele tietoja millään tavalla eikä sillä ole tähän edes toimivaltaa. Tietojen merkityksen arviointi kunkin erityislain näkökulmasta on aina tiedon käyttäjien tehtävänä ja vastuulla.
- Tiedot luovutetaan aina koneellisesti ja vain etukäteen määriteltyjen tiedonsaantiprofiilien mukaisesti.
  - Tiedonsaantiprofiilit on määritelty erikseen jokaisen tiedon käyttäjän, jokaisen käyttötarkoituksen ja jokaisen yksittäisen tiedon osalta.
  - Profiileja syntyy käytännössä ainakin useita kymmeniä erilaisia ja niillä varmistetaan tietojen luovutus tiedonsaantioikeuksia vastaavasti.

Tietojen luovuttaminen (16 ja 17 §)

- Tulorekisteri luovuttaisi tiedot maksutta.
  - Tiedon käyttäjien suuresta määrästä johtuen mikä tahansa maksullisuuteen perustuva malli olisi erittäin työläs hallinnoida ja maksullisuuden kriteerien objektiivinen määrittely olisi hyvin hankalaa ellei jopa mahdotonta.

- Tulorekisteriyksikkö pitäisi tulorekisterin verkkosivuilla yllä tieto-kohtaista luetteloa tulorekisteriin talletettavista tiedoista ja siitä, mille tiedon käyttäjille kukin yksittäinen tieto voidaan luovuttaa sekä lain-kohdasta, johon luovuttaminen perustuu.

Tietojen säilytysaika (18 §)

- Tulorekisteri säilyttäisi tiedot 10 vuotta maksuvuoden päättymisestä.
  - Vastaa aikaa, jonka työnantajat ovat velvollisia säilyttämään palkka-kirjanpitonsa, joten työnantajat voivat täyttää tietojen oikeellisuuteen kohdistuvan velvoitteensa tämän ajan puitteissa.
- Säilyttämisaika on määritelty tiedon käyttäjien tarpeista lähtien.
  - Esimerkiksi sosiaalivakuuttamisen etuuskäsittelyssä (mm. Kelassa) tulo-tietoja voidaan tarvita takautuvasti tämän mittaiselta ajanjaksolta eikä tietoja voida kysyä uudelleen suorituksen maksajalta, jos se on tiedot tulorekisteriin jo kertaalleen ilmoittanut.
  - Säilytysaika kattaa valtaosin muut paitsi työeläkealan tarpeet; työeläkeala huolehtii tietojen pitkäaikaissäilyttämisestä edelleen itse työeläkealan ansaintajärjestelmässä, johon tiedot välittyvät suoraan tulorekisteristä.

Tulorekisterin sähköinen asiointipalvelu (15 §)

- Tulonsaajat voisivat tarkastella tulorekisterissä olevia tietojaan tulorekisterin sähköisessä asiointipalvelussa.
  - Nähtävillä kaikki tulorekisteriin talletetut tulotiedot ja muut tiedot.
  - Tulonsaaja voi palvelussa muodostaa omista tulotiedoistaan PDF-tiedoston. Tiedot voi tämän jälkeen tulostaa tai lähettää edelleen mille tahansa taholle, jos tulonsaaja niin haluaa tehdä.
- Myös tiedon tuottajat voisivat katsella tulorekisteriin talletettuja tietoja omalta osaltaan (työnantaja itse tai tilitoimisto valtuutuksella).
- Edellyttää aina tunnistautumista, koska kyse on salassa pidettävistä tiedoista.

Laiminlyönnin sanktiointi (22 ja 23 §)

- Lakiehdotuksessa on säädetty tulorekisterin myöhästymismaksusta, joka vastaa rakenteeltaan nykyistä oma-aloitteisten verojen myöhästymismaksua.
  - Korvaisi sanotun maksun tulorekisteriin ilmoitettavien tietojen osalta.
- Myöhästymismaksua määrätään, jos *pakolliset tiedot* ilmoitetaan myöhemmin kuin maksupäivää *seuraavan kalenterikuukauden 8. päivänä* (= myöhästymismaksu ei ole kytketty maksupäivä + 5 päivää -sääntöön).
  - Haluttu kaavamainen ja yksinkertainen ratkaisu; lähtökohtana se, missä ajassa pakollisia tietoja tarvitaan työnantajavelvoitteiden ja –maksujen muodostamiseen verotuksessa sekä eläkelaitoksissa.
  - *Täydentävien tietojen* ilmoittamiseen ei liity mitään sanktioita.

Laiminlyönnin sanktiointi (22 ja 23 §)

- Maksun määrä on 3 euroa päivässä ensimmäisen 45 päivän ajalta (seuraavan kuukauden 8. päivän jälkeen). Laskenta on *työnantaja-kohtainen* ja näin laskettu enimmäismäärä on 135 euroa.
- Jos tiedot ilmoitetaan tai niitä korjataan 45 päivän jälkeen, lisätään maksuun 1 % myöhässä ilmoitetun veronalaisen suorituksen tai sitä suuremman eläkkeen perusteena olevan työansion määrästä, näin laskettu enimmäismäärä on 15.000 euroa kalenterikuukaudelta.
- Myöhästymismaksua määrättäisiin vuoden 2019 aikana ainoastaan ilmeistä piittaamattomuutta osoittavissa tapauksissa.
  - Ensimmäisen vuoden aikana keskitytään ensi sijassa määräaikoihin ja niiden noudattamiseen kohdistuvaan ohjaukseen.

Vaikutus muihin velvoitteisiin (24 §)

- Suorituksen maksajalla ei olisi velvollisuutta antaa tulorekisteriin kerran ilmoittamiaan tietoja enää muulla tavalla tulorekisterin tiedon käyttäjille.
  - Tiedon käyttäjillä velvoite käyttää tulorekisteriin kerran ilmoitettua tietoa; tämä on vaikuttanut myös tiedon säilytysaikaa koskevaan ratkaisuun.
- Tulorekisteri ei vaikuttaisi tulonsaajan velvollisuuksiin tarkastaa omat tulotietonsa muun lainsäädännön perusteella.
  - Kansalaisen olisi jatkossakin tarkastettava esimerkiksi esitäytetyssä veroilmoituksessa olevat tulotiedot nykyiseen tapaan.

Tulorekisterin yhteistyöryhmä (19-21 § :t)

- Tulorekisterin yhteistyöryhmässä ovat edustettuina tulorekisterin keskeiset sidosryhmät (mm. suorituksen maksajat ja tiedon käyttäjät)
- Tulorekisteriyksiköllä useita raportointi- ym. velvoitteita yhteistyö-ryhmälle:
  - Laadittava vuosittain toiminta- ja taloussuunnitelma.
  - Laadittava vuosittain toimintakertomus.
  - Laadittava seuraavia kolmea vuotta koskeva kehittämissuunnitelma (kahden viimeksi tulevan vuoden osalta asteittain täsmentyvä).
  - Kuulemisvelvoite tulorekisteriyksikön toiminnalle asetettavista tavoitteista.

arto.leinonen@vm.fi