

Pvm
Datum 9.10.2013Dnro
Dnr TK-01-1125-13

Vaslaanottaja
Mottagare Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi
assi.salminen@vm.fi

Viite
Ref. VM091:00/2013

Asia
Ärende

Tilastokeskuksen lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta

Tilastokeskus kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esitysluonnoksesta.

*Ulkomaan kansalaisen ja ulkomaisiin tapahtumiin perustuvien tietojen rekisteröinti***Uusien henkilöiden rekisteröiminen**

Tilastokeskus pitää tärkeänä, että helpotetaan ja nopeutetaan rekisteröinnin edellytykset täyttävän ulkomaan kansalaisen mahdollisuutta saada suomalainen henkilötunnus. Tilastotoimen näkökulmasta hallituksen esitys edistää huomattavasti ulkomaan kansalaisia koskevaa tilastointia. Erityisesti hallitusohjelmaan kirjattu tavoite tilapäisen ulkomaisen työvoiman tilastointijärjestelmän luomisesta hyötyy esitykseen liittyvistä muutosehdotuksista merkittävästi.

Tilapäistä ulkomaista työvoimaa koskeva tieto, tietojen rekisteröinti ja tilastointi ovat pitkään olleet puutteelliset, sillä kerätty tieto on hajallaan eri viranomaisten rekistereissä. Suurimpana puutteena olemassa olevan tiedon saattamiseksi tilastoitavaan muotoon on ollut riittävän identifiointitiedon puuttuminen. Koska tilapäisesti Suomessa oleskelevat ulkomaalaiset eivät yleensä saa henkilö- tai vastaavaa identifiointitunnusta, ei eri rekistereissä olevia tietoja ole voitu luotettavasti yhdistää. Tilastokeskus pitää tärkeänä, että hallituksen esityksessä otetaan huomioon liitteen 1 mukaiset asiat koskien ulkomaan kansalaisen ja ulkomaisiin tapahtumiin perustuvien tietojen rekisteröintiä.

Lakiesityksen muutoksilla parannetaan myös yleisesti väestötietojärjestelmän tietojen käyttöä tilastoinnissa ja pienennetään kustannuksia, mikäli eri hallinnollisissa rekistereissä käytetään yhtenäistä henkilötunnusta.

Rekisterin ylläpito

Tilastokeskus ehdottaa lain 20 §:ään otettavaksi huomioon seuraavaa: On huolehdittava siitä, että ne henkilötunnuksen saaneet, jotka ovat tietymättömissä tai eivät enää täytä rekisteröinnin edellytyksiä, merkitään väestötietojärjestelmään tietymättömissä oleviksi ja samalla henkilöiltä poistetaan kotikuntalain mukainen kotikuntatieto.

Pvm 9.10.2013
Datum

Henkilö, jolle on merkitty väestötietojärjestelmään kotikunnaksi jokin Suomen kunta mutta jonka olinpaikasta ei ole perusteltua tietoa, merkitään väestötietojärjestelmään seuraavassa kappaleessa esitetyin edellytyksin tietymättömissä olevaksi.

Maistraatin tulee korjata henkilön kotikuntatieto sekä henkilötunnuksen statustieto ulkomaille muuttaneeksi silloin, kun henkilön on todettu pysyvästi muuttaneen ulkomaille tai kun riittävän vahvan näytön perusteella henkilön voidaan todeta poistuneen Suomesta pysyvästi. Riittävän vahvaksi näytöksi todetaan tilanne, jossa henkilöllä ei ole ollut kotikunnassaan osoite- tai postilokerotietoja ja henkilö on ollut pysyvästi tietymättömissä kahtena peräkkäisenä vuotena väestötietojärjestelmän mukaan. Myös mikäli henkilö on ollut tietymättömissä kaksi peräkkäistä vuotta ja henkilön oleskelulupa on rauennut, tulee rekisterinpitäjän kirjata henkilö pysyvästi ulkomaille muuttaneeksi. Tietymättömissä oloa todennettaessa viiteajankohtana tulisi olla vuoden viimeinen päivä. Koska rekisterinpitäjällä on oikeus saada tietoja mm. Kansaneläkelaitoksen, Verohallinnon ja Terveystieteiden tutkimuskeskuksen perusrekistereistä (esim. THL:n toimeentulorekisteri), niin riittävän vahvan näytön toteamiseksi rekisterinpitäjä voi tarkistaa, onko henkilöllä perusrekistereissä Suomessa oleskeluun viittaavia rekisterimerkintöjä. Tilastokeskus pitää tärkeänä, että hallituksen esityksessä otetaan huomioon liitteen 2 mukaiset asiat koskien tietymättömissä olevien henkilöiden rekisteritietojen ylläpitoa.

Kuolinpesän yhteyshenkilötiedot

Tilastokeskuksen kannalta ehdotuksella luopua kuolinpesän yhteyshenkilöä koskevien tietojen tallentamisvelvoitteesta ei ole vaikutuksia suunnitteilla oleviin tilastotietojärjestelmiin. Näitä tietoja ei ole talletettu väestötietojärjestelmään vuoden 2010 väestötietolain voimaantulon jälkeen.

Julkiseen käyttöön tarkoitetut tiedostot

Muutosehdotuksiin sisältyvä tavoite edistää julkisen sektorin digitaalisten tietoaineistojen hyväksikäyttöä lisäämällä väestötietolakiin säännös julkiseen käyttöön tarkoitettujen rakennushanke- ja rakennustiedostojen muodostamisesta ja käytöstä on Tilastokeskuksen kannalta edistettävä asia ja pitkällä tähtäimellä lisää myös tilastotiedon käyttöä. Julkiseen käyttöön tarkoitettuihin tiedostoihin ja tietoihin mahdollisesti kohdistuvat lisäys-, muutos- ja korjaustyöt tulevat parantamaan rekisteritiedon laatua ja käytettävyyttä myös tilastotarkoituksiin.



Marjo Bruun
Pääjohtaja



Riitta Harala
Tilastojohtaja

Liite 1: Uusien henkilöiden rekisteröiminen

Tilastokeskus toteaa, että Verohallinnolle ja Kelalle annettu oikeus rekisteröidä tiettyjen ulkomaan kansalaisten tietoja väestötietojärjestelmään on merkittävä ja oikeansuuntainen parannus. Käytännössä rekisteröintiä on rajoittanut ulkomaiseen tapahtumaan perustuvien tietojen luotettavuuden arviointia koskeva sääntely, minkä vuoksi käytäntö ei ole ollut aukoton ja yhtenäinen. Tämä on ollut merkittävä ongelma myös maistraateissa tapahtuvissa ulkomaan kansalaisten rekisteröinneissä.

Hallituksen esityksessä mainittu henkilöllisyydestä varmistumista koskevien säännösten tarkentaminen hallituksen esityksen mukaisesti on siten tarpeen, ja se parantaa merkittävästi tilapäisen ulkomaisen työvoiman kohdejoukkona olevien henkilöiden rekisterien kattavuutta ja siten tilapäisen ulkomaisen työvoiman tilastoinnin perusedellytyksiä.

Hallituksen esitys kohdistuu mm. niiden ulkomaan kansalaisten tietojen rekisteröintiin väestötietojärjestelmään, jotka saapuvat maahan oleskeluluvalla tai jotka rekisteröityvät EU-kansalaisina kolmen kuukauden maassa oleskelun jälkeen. Tilastokeskus huomauttaa, että etenkin tilapäisen ulkomaisen työvoiman ja muun tilapäisen ulkomaisen väestön tilastoinnin kannalta ongelmana on, että monet EU-kansalaiset eivät tunne rekisteröintivelvollisuutta. Tästä syystä rekisteröinti saattaa moninkin paikoin jäädä tekemättä.

Lisäksi tilapäisen ulkomaisen työvoiman tilastoinnin kannalta ongelmana on, että rekisteröitymisvelvollisuus paikallispoliisilla ei koske maassa alle kolme kuukautta oleskelevia EU-kansalaisia, jotka uudenkin lain voimaantulon jälkeen jäisivät ilman henkilötunnusta. Ongelma koskee erityisesti ns. vuokra- ja lähetettyjä työntekijöitä, joiden työnantajana on ulkomaalainen yritys ja jotka työskentelevät Suomessa alle kolmen kuukauden jaksoissa.

Tietyillä toimialoilla (esim. rakennus-, kiinteistönhuolto-, sosiaali- ja terveysalat) lähialueilta, kuten Virossa, käydään Suomessa töissä pendelöintityyppisesti, lyhyissä mutta toistuvissa jaksoissa. Pendelöinti lähialueilta kasvanee lähitulevaisuudessa vielä merkittävästi, mikäli viisumivapaus Euroopan Unionin ja Venäjän välillä toteutuu suunnitellusti. Koska suomalaisella yrityksellä ei näiden henkilöiden osalta ole muun muassa työnantajan ennakonpidätysvelvollisuutta, näiden työntekijöiden rekisteröityminen esimerkiksi Verohallinnon kautta ennakkoveronkantoa varten on henkilöiden oman aktiivisuuden varassa. Vaarana on, että tällaiset ulkomaalaiset työntekijät jäävät siten pitkälti henkilötietorekisteröintiprosessien ulkopuolelle.

Ongelman ratkaisemiseksi Tilastokeskus on pohtinut osittaisena ratkaisuna, että ulkomaalainen työntekijä tulisi rekisteröidä väestötietojärjestelmään lakisääteiseen työeläkevakuuttamiseen liittyvien oikeuksien toteutumiseksi. Rekisteröinti olisi perusteltua myös työntekoon liittyvien velvollisuuksien, kuten veronmaksun, toteutumisen valvomiseksi.

Tilastokeskus haluaa tuoda esiin myös, että ulkomaalaislaki velvoittaa työnantajan säilyttämään tiedot palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja hei-

Pvm 9.10.2013
Datum

dän työnteko-oikeutensa perusteista siten, että ne ovat tarvittaessa vaivattomasti työsuojeluviranomaisen tarkastettavissa. Henkilötunnuksin edellä mainitut tiedot mahdollistaisivat kattavan ja tehokkaan työsuojelutoimen ja muodostaisivat myös tärkeän rekisterilähteen tilapäisen ulkomaisen työvoiman käytön tilastoinnille, varsinkin mikäli tietojen toimittaminen työsuojeluviranomaiselle saatettaisiin aktiiviseksi velvollisuudeksi passiivisen tietojen säilyttämisen sijaan. Velvoittamalla työnantajia toimittamaan edellä mainitut tiedot viranomaistaholle ei juuri lisäisi työnantajien informointitaakkaa, sillä jo nykyisellään työnantajien on ulkomaalaislain velvoittamina kerättävä ja ylläpidettävä edellä mainitut tiedot.

Edellä mainitun perusteella Tilastokeskus katsoo, että sen lisäksi, että ulkomaan kansalaisen perustietojen rekisteröintimahdollisuus kytkettäisiin osaksi oleskeluoikeutta Suomessa koskeviin hakemus- ja rekisteröintiprosesseihin, kuten hallituksen esityksessä todetaan, tulisi henkilötietojen rekisteröintimahdollisuutta harkita laajennettavaksi osaksi työssäkäyntiin liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia ja niiden toteutumiseen liittyviä prosesseja.

Hallituksen esityksessä todetaan, että henkilötunnuksen saaminen heti oleskeluluvan myöntämisen tai EU-kansalaisen rekisteröitymisen yhteydessä vähentäisi keinotekoisten henkilötunnusten käyttöä. Vaarana on kuitenkin, että alle kolme kuukautta työskentelevien työntekijöiden sekä niiden EU-kansalaisten osalta, jotka eivät tunne rekisteröitymisvelvollisuutta, viranomaisrekistereihin jäisi myös keinotekoisia henkilötunnuksia. Tällaisen rinnakkaisen henkilötunnusjärjestelmän olemassaolo saattaisi aiheuttaa huomattavia sekaannuksia rekisterijärjestelmiin, mitä tulee ehdottomasti pyrkiä välttämään. Ulkomaalaisten työntekijöiden rekisteröinti väestötietojärjestelmään tulisikin saattaa mahdollisimman aukottomaksi ja yhdenmukaiseksi tietojen luotettavuuden varmistamiseksi, ja keinotekoisten henkilötunnusten käytöstä tulisi uuden väestötietolain myötä kokonaisuudessaan luopua rekisterivirheiden estämiseksi.

Liite 2 Rekisterin ylläpito

Perustelut tietymättömissä olevien rekisteröimiseksi:

Rekisterinpitäjän yksi tärkeimmistä tehtävistä on huolehtia rekisteritietojen laadusta (18§). Rekisterinpitäjällä tulisi olla oikeus korjata tietymättömissä olevan henkilön tietoja ilman ulkomaan kansalaisen myötävaikutusta. Rekisterinpitäjä tulkitsee voimassaolevaa lainsäädäntöä niin, että henkilön kotikuntaa ei voida ilman henkilön omaa ilmoitusta korjata ulkomaaksi. Osalta ulkomaalaisista jää muuttoilmoitus tekemättä heidän maasta poistuessaan, koska he eivät ole tottuneet pohjoismaiseen muuttoilmoituskäytäntöön kotimaassaan. Lisääntyneen muuttoliikkeen seurauksena myös maasta muutto on kasvanut ja tietymättömissä olevien määrä lisääntynyt. Tämän vuoksi väestötietojärjestelmän laatu uhkaa rapautua vähitellen.

Mikäli väestötietojärjestelmään kertyy henkilöitä, jotka eivät todellisuudessa asu enää Suomessa, tilastotiedot ulkomaalaisten elinoloista ovat vaarassa vääristyä (esimerkiksi työllisyysluvut) ja voivat näin aiheuttaa virheellisiä johtopäätöksiä. Kahdessakymmenessä vuodessa niiden vieraskielisten henkilöiden määrä, jotka ovat kotikuntalain piirissä mutta tietymättömissä, on kasvanut muutamasta sadasta henkilöstä yli 5000 tietymättömissä olevaan henkilöön.

Seuraavassa jotakin esimerkkejä tietymättömissä olevien lukumäärien vaikutuksista tilastoihin ja niihin perustuviin erilaisiin toimenpiteisiin:

- Tietymättömissä olevat vääristävät tilastoja erityisesti pääkaupunkiseudulla, missä noin viisi prosenttia kaikista ulkomaan kansalaisista on tietymättömissä.
- Erilaiset hankkeet ja selvitykset ulkomaalaisten integroimiseksi suomalaiseen yhteiskuntaan (esim. kotouttaminen) voivat tuottaa vääristyneitä tuloksia, jos kotouttamisen kohteista osa on todellisuudessa poistunut maasta.
- Osa syrjäytyneistä nuorista on vieraskielisiä ja vieraskielisten syrjäytymisriski on kantaväestöä suurempi. Jos voimavaroja kohdennetaan sellaisten nuorten työllistämiseksi ja kouluttamiseksi, jotka eivät enää asu Suomessa, on uhkana voimavarojen tuhlaaminen ja kohdentaminen väärin.
- Tutkintotavoitteisessa koulutuksessa opiskeli 2 900 ja suoritti tutkinnon 300 henkilötunnuksetonta opiskelijaa vuonna 2011. Koulutustilastojen laatu paranee, kun henkilötunnuksen avulla voidaan seurata opintojen kulkua ja työelämään sijoittumista. Henkilötunnuksettomia opiskelijoita ei voida ottaa tällaiseen tarkasteluun mukaan.

Vieraskielisten tietymättömissä olevien henkilöiden määrä on ollut tasaisesti kasvussa. Mikäli kansainvälinen muuttoliike on jatkossakin vilkasta tai jopa vilkastuu nykytasosta, on odottavissa, että tietymättömissä olevien vieraskielisten määrä ja osuus tulee nykyllä lainsäädännön ollessa voimassa kasvamaan yhä edelleen tulevaisuudessa.