

Asia: VN/10378/2019

Lausuntopyyntö henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraportista

Lausunnonantajan huomiot ehdotuksen vaikutuksista oman organisaation näkökulmasta

Toimintatapoihin liittyvät suorat ja epäsuorat vaikutukset

Kiitämme lausuntopyyntöä ja toteamme työeläkevakuuttajien osalta seuraavaa:

- Emme kannata henkilötunnuksen uudistamista, koska uudistuksen hyödyt ovat vähäisiä tai muulla tavoin ratkaistavia, eivätkä ole missään suhteessa uudistuksen aiheuttamiin kustannuksiin.
- Mikäli lausuntokierroksen jälkeen valmistelu jatkuu, jatkotyössä tulisi selvittää erilaisia kevyempiä vaihtoehtoja, joilla saataisiin korjattua yksittäisiin asioihin liittyviä ongelmia mahdollisimman helposti ja kustannustehokkaasti.
- Työeläkealan osallistuminen mahdolliseen jatkotyöhön on välttämätöntä, koska työeläkejärjestelmä on yksi merkittävimmistä henkilötunnuksen käsittelijöistä.

Alla tarkemmat huomiomme lausuntopyyntöä esitetyn jaottelun mukaisesti.

Ehdotusten vaikutusten laajuus Telan jäsenten näkökulmasta

Toimintatapoihin liittyvät suorat ja epäsuorat vaikutukset

HETU-työryhmän loppuraportti on kirjoitettu lähtökohdasta, jossa nykyisen henkilötunnuksen rakenteen, muodostamistavan sekä myöntö- ja käyttötapojen ei ole katsottu vastaavan yhteiskunnan tarpeita pitkällä tähtäimellä. Yhteiskunnassa on esimerkiksi kansainvälisen muuttoliikkeen vuoksi paljon henkilöitä, jotka pitää yksilöidä, mutta joilla ei ole henkilötunnusta. Samaan aikaan teknologinen kehitys on mahdollistanut asioinnin ilman henkilökohtaista käyntiä fyysisessä toimipisteessä, jolloin erityisesti ulkomailla asuvien suomalaisten ja myös ulkomaalaisten henkilöiden yksilöinti tulisi olla mahdollista digitaalisessa asiointiprosessissa.

Lähtökohta ei kaikilta osin ole oikea, koska nykyiselle henkilötunnukselle on tunnistettu yhteiskunnassa laajoja tarpeita myös pitkällä tähtäimellä. Nykyään käytössä oleva maahanmuuttajille annettava väliaikainen henkilötunnus on myös toimiva tapa yksilöidä henkilö eläkevakuuttamisessa, ennen kuin hän saa varsinaisen henkilötunnuksen.

Tietosuojavaltuutetun toimisto on todennut asiasta antamassaan lausunnossa (9504/96/18, 7.2.2019) seuraavasti: ”Nykytilanteen ongelmien lisäksi jatkotyössä tulisi selkeämmin tunnistaa nykytilanteen vahvuuksia ja niitä elementtejä, joita ei voi yhteiskunnan tietohuollon vaarantumatta poistaa tai muuttaa. Nykytilan vahvuutena on tunnistettava mm. se, että yhteiskunnan tietohuolto toimii tällä hetkellä hyvin ja tarkoituksenmukaisesti henkilötunnukseen perustuen.”

Henkilötunnuksen käyttöä on rajattu tietosuojalainsäädännössä (1050/2018) vain tiettyihin tehtäviin ja säädetty, että sitä ei tule merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin ja laadittuihin asiakirjoihin. Tietosuojalaki suojaaa henkilöitä näin ollen ikä- ja sukupuolietiedon tarpeettomalta paljastumiselta.

Henkilötunnus ja henkilötunnuksen sisältämät ikä- ja sukupuolietiedot ovat henkilötietoja, joiden käsittelyä pitää tarkastella tietosuojalainsäädännön näkökulmasta. Käsittelyperusteen ja käsittelytarpeen määrittely tulee tietosuojasetuksesta ja se on aina henkilötietojen käsittelijän itsensä vastuulla.

Työeläkejärjestelmässä henkilötunnus toimii yksilöintitietona työeläkevakuuttajien tietojärjestelmissä, asioimisprosesseissa sekä lähes kaikissa työeläkealan tietojärjestelmissä. Tietojen luovutus ja vastaanottaminen perustuvat lainsäädäntöön tai asiakkaan antamaan suostumukseen sekä laissa määriteltyyn käyttötarkoitukseen.

Henkilötunnukseen sisältyvä syntymäaika ja tunnuksesta pääteltävä sukupuoli, ovat työeläketurvan toimeenpanon kannalta olennaisia tietoja mm. ratkaistaessa vakuuttamisvelvollisuutta tai henkilön oikeutta eri eläkelajeihin ja vakuutusmatemaattisissa laskelmissa mm. rahastointia ja vastuunlaskentaa varten. Pääsääntöisesti henkilötunnukset ovat kaiken päätöksenteon pohjana.

Mikäli henkilön yksilöivä tunnus olisi jatkossa vain tunniste, jossa ei ole henkilöön liittyvää tietosisältöä, joudutaan nämä tiedot hankkimaan erillisinä tietoina väestötietojärjestelmästä. Tämä vaikeuttaisi asiakaan asioimisprosessia, eikä mitään toiminnallisia hyötyjä eläkevakuuttamiseen tai eläkkeiden hoitamiseen liittyen henkilötunnuksen uudistamisessa ole jäsenistössämme tunnistettu.

Arvioidut kustannusvaikutukset

Uudistus edellyttäisi työeläkevakuuttajilta erittäin kalliita ICT -järjestelmämuutoksia, koska työeläkealan sovellusten ja palvelujen toimintalogiikka lähtee siitä, että henkilötunnuksesta poimitaan tarvittavat tiedot. Työeläkevakuuttajilla tulisi kuitenkin tosiasiaa olla sisäisesti henkilötunnus nykytilaa vastaavasti käytössä.

Työeläkealan kustannuksia on arvioitu henkilötunnuksen kustannusten ja hyötyjen arvioinnissa (loppuraportti 2019). Uudistuksen aiheuttama kustannusvaikutus koko työeläkejärjestelmän osalta oli tällöin n. 24 miljoonaa euroa.

Muut vaikutukset

Raportissa todetaan, että tunniste myönnettäisiin keskitetysti varustettuna tarvittavilla lisätiedoilla tunnistuksen tavasta ja rekisteröityjen perushenkilötietojen lähteestä. Tietojen perusteella voitaisiin päätellä tarvittaessa henkilön identiteetin varmistuksen luotettavuutta. Tämä toisi uusia kysymyksiä eri toimijoille. Nykyinen säädösympäristö edellyttää entistä varmempaa tietoa identiteetistä. Tunnistamisen varmuus korostuu työeläkealalla, missä käsiteltävien henkilötietojen määrä on massiivinen. Tiedon käyttäjille asetettava velvoite arvioida henkilön identiteetin varmistuksen luotettavuutta, olisi merkittävä muutos toimintatapoihin ja vaatisi uudenlaisia prosesseja ja osaamista. Tämä lisäisi hallinnollista taakkaa.

Muut huomiot

Henkilöiden tunnistaminen

Työeläkevakuuttajien on aina tunnistettava asiakkaansa ja tunnistaminen on toimijoille tärkeä asia.

Kuten loppuraporttissakin on todettu, uudenmuotoinen henkilötunnus ei ratkaise sitä, että edelleenkään kaikkia henkilöitä ei voida luotettavasti tunnistaa tai varmistaa, että samalla henkilöllä ei olisi useampaa identiteettiä. Näkemyksemme mukaan pitäisikin ensisijaisesti kehittää henkilöiden kattavaa tunnistamista moninkertaisten henkilöllisyyksien välttämiseksi ja henkilötunnuksen luotettavuuden lisäämiseksi.

Tunnistamistilanteissa nykymuotoinen henkilötunnus on itse asiassa varmempi tunnistustapa, koska useimmiten palvelutilanteessa kyetään päättämään henkilön ulkoisten seikkojen perusteella, onko henkilö kyseisen henkilötunnuksen haltija. Nykymuotoinen henkilötunnus ehkäisee siten väärinkäytöksiä paremmin kuin henkilötunnus, josta ei ilmene tietoja henkilön iästä tai sukupuolesta.

Loppuraportissa on esitetty ongelmallisena myös se, että tunnistamista tehdään nykyisin pelkän henkilötunnuksen perusteella. Asiakkaan tunnistamisesta säädetään eläkealaa koskien nykyisin mm. rahanpesulaissa ja salassapitosäännöksistä johtuen asiakkaan luotettava tunnistaminen on tietojen luovuttamisen edellytys. Työeläkevakuuttajat ei milloinkaan tee tunnistamista pelkän henkilötunnuksen perusteella, vaan vähintään sen lisäksi asiakkaalle tehdään tarkentavia kysymyksiä henkilöllisyyden varmistamiseksi.

Jos henkilötunnuksen käyttöä tunnistamistarkoituksessa tulee minimoida, mielestämme tulisi tunnistamiseen liittyviä ongelmia pyrkiä ratkaisemaan muilla keinoin, kuten ohjeistamisella ja säättämällä tiukemmin tunnistamisen tavoista.

Hyötyjen ja ongelmien arviointi

Työryhmä ehdottaa, että henkilötunnus voitaisiin antaa nykyistä laajemmalle joukolle ja mm. maahanmuuttajille nykyistä nopeammin. Tavoitetilassa henkilölle luotaisiin suomalainen yksilöivä henkilötunnus heti asiointiprosessin alkaessa, jos palvelu sitä edellyttää. Tunnusten antamiseen liittyvän prosessin nopeuttaminen on myös työeläkejärjestelmän kannalta tavoiteltava asia.

Uuden henkilötunnuksen tuomia hyötyjä ei kuitenkaan ole loppuraportissa esitetty riittävän täsmällisellä tasolla. Hyödyt näyttävän jäävän vähäisiksi verrattuna muutoksen kokoluokkaan ja kustannuksiin. Ottaen huomioon tietojärjestelmien muutuskustannukset ja muutoksen jatkuvaan toimintaan aiheuttamat lisäkustannukset, toisi uudistus työeläkejärjestelmälle pelkästään lisäkustannuksia ilman hyötyjä. Muutos merkitsisi myös työeläkevakuuttajien asiakaskunnalle merkittäviä kustannuksia. Pidämme erittäin tärkeänä, että nykyisessä taloustilanteessa pyritään kaikkiin keinoin turvaamaan yritysten taloudellinen tilanne ja toiminnan jatkuvuus.

Jatkotyössä tulisi arvioida myös nykyiseen henkilötunnukseen liittyvät haasteet konkreettisemmin ja kuvata erikseen näiden ongelmien mahdollisia ratkaisukeinoja ja kustannuksia.

Aikataulu ja siirtymäajat

Ehdotettu porrastettu siirtymäaika johtaisi siihen, että työeläkevakuuttajien tietojärjestelmissä tulisi olla jo vuonna 2023 syntyville mahdollisuus kirjata myös uudenmuotoinen henkilötunnus, koska nämä henkilöt voivat olla perhe-eläkkeen edunsaajia. Tämä aikataulu olisi erittäin haastava toteuttaa ja on todennäköistä, että teknisiä valmiuksia käsitellä uudenmuotoisia tunnuksia ei ole vielä vuonna 2023.

Jatkotyössä tulisi arvioida tarkasti myös siirtymäajan pituus. Vanhojen ja uusien tunnusten rinnakkaiseen käyttöön tarvitaan riittävän pitkä aika, mutta samalla vanhan ja uuden tunnuksen rinnakkaisesta käytöstä ja eri organisaatioiden eriaikaisesta käyttöönotosta aiheutuvat ongelmat tulee minimoida.

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

-

Sved Pirjo
Työeläkevakuuttajat TELA ry