

Asia: VN/10378/2019

## **Lausuntopyyntö henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraportista**

Lausunnonantajan huomiot ehdotuksen vaikutuksista oman organisaation näkökulmasta

### **Toimintatapoihin liittyvät suorat ja epäsuorat vaikutukset**

Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen (Mela) rooli ja tehtävät

Maatalousyrittäjien eläkelaitoksesta ja sen lakisääteisistä tehtävistä on säädetty maatalousyrittäjän eläkelaisissa (MYEL; 1280/2006). Maatalousyrittäjien eläkelaitos toimeenpanee seuraavia ansioperusteisia sosiaaliturvajärjestelmiä:

- maatalousyrittäjien ja apurahansaajien työeläkejärjestelmä (MYEL)
- maatalousyrittäjien ja apurahansaajien työtapaturma- ja ammattitautijärjestelmä (Maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilaki (873/ 2015); MA-TAL).
- maatalousyrittäjien luopumistukijärjestelmiä, joista ei enää myönnetä uusia etuuksia
- sairausvakuutuslain mukaista omavastuuaikaa koskeva Mela- päiväraha järjestelmä
- maatalousyrittäjien lomituspalvelulakia ( 1231/ 1996), lakia turkistuottajien lomituspalveluista (1264/2009) sekä lakia poronhoitajien sijaisavusta (1238/2014). Maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalvelujen paikallishallinto ja lomituspalveluiden myöntäminen hoidetaan kuitenkin kuntien toimesta Melan kyseisten kuntien kanssa tekemien toimeksiantosopimusten perusteella. Mela kuitenkin ylläpitää ja kehittää toimeksiantosopimuksen tehneiden kuntien käyttöön maatalouslomituksen tietojärjestelmää.

Uuden henkilötunnuksen rakenne

Työryhmä ehdottaa, että henkilötunnuksesta ei enää ilmenisi henkilön syntymäaika eikä sukupuoli. Melan lakisääteisten tehtävien toimeenpanossa käytettävissä IT-järjestelmissä henkilötunnus toimii nykyisin henkilöt yksilöivänä tunnistetietona. Melan toimeenpanemien lakisääteisten järjestelmien kokonaisuutta kutsutaan MELA-turvaksi. Käytännössä MELA-turvan piiriin tullaan MYEL-työeläkevakuutuksen kautta ja MYEL-vakuuttamisvelvollisuuden ratkaiseminen edellyttää tietoa vakuutettavan henkilön syntymäajasta. MYEL-eläkejärjestelmää toimeenpantaessa ikätieto on välttämätön sekä vakuuttamisessa että erilaisia MYEL-järjestelmän etuuksia myönnettäessä.

Pakollisen MYEL-vakuutuksen myötä henkilö pääsee automaattisesti MATA-työtaturma- ja ammattitautijärjestelmän piiriin. Tätä järjestelmää toimeenpan- taessa niin ikään syntymäaikatieto on välttämätön. Melan toimeenpanemissa etuusjärjestelmissä etuutta hakevan henkilön sukupuolella ei ole merkitystä etuuden saamisen tai sen määrän kannalta, mutta tietoa tarvitaan Melan toimeenpanemien etuusjärjestelmien tilastoinnissa ja erilaisten aktuaarilaskelmien tuottamisessa. MATA-työtaturmajärjestelmän rahallisten varausten ( vastuuvelan) laskemisen kannalta syntymäaika- ja sukupuolitieto ovat välttämättömiä.

Mikäli uudenmallisesta henkilötunnuksesta ei enää olisi pääteltävissä syntymäaika ja sukupuolta, tarkoittaisi se, että nämä tiedot tulisi erikseen kerätä Melan tietojärjestelmiin. Melalla on lakisääteisiä tehtäviään toimeenpannessaan lisäksi oikeus saada tietoja muilta viranomaisilta ja julkista hallintotehtävää hoitavilta tahoilta sekä työnantajilta ja vastaavasti Mela luovuttaa muille lakisääteisiä tehtäviä hoitaville tahoille henkilötietoja. Näissä molemminpuolisissa tietoluovutuksissa henkilötunnus on tietoja yhdistävä tekijä ja jatkossa uuden tunnuksen tulisi toimia vastaavasti henkilöt yksilöivänä tekijänä. Mikäli henkilötunnuksessa ei olisi enää ikä- ja sukupuolitietoa, voitaisiin näitä tietoja joutua luovuttamaan erikseen ja tämä aiheuttaisi muutostarvetta tietojärjestelmiin, jota kautta tietoja luovutetaan eri toimijoiden välillä. Jos uudistus toteutettaisiin, Mela pitää kannatettavana työryhmän ehdotusta siitä, että nykyiset henkilötunnukset säilytetään joka tapauksessa pysyvästi väestötietojärjestelmässä, sillä työeläkejärjestelmässä on valtavasti nykyisille henki-lötunnuksille rakentuvaa tietoa, jota tarvitaan pitkään tulevaisuudessa.

Työryhmän loppuraportin mukaan henkilön tunnistamiseen liittyvät tapahtumat eivät perustuisi yksilöivän tunnisteen muistamiseen, vaan tunnistaminen tulee toteuttaa erilaisiin tunnistamistapoihin ja -välineisiin perustuen. Mela palvelee asiakkaitaan monikanavaisesti, mikä tarkoittaa, että asiakas voi hoitaa asiansa sähköisesti, henkilökohtaisesti tai postitse. Lisäksi Melalla on puhelimitse annettavaa asiakaspalvelua. Näissä asiointitilanteissa asiakas on tunnistettava riittäväällä luotettavuudella. Puhelinasioinnissa olisi ongelmallista, jos asiakasta ei voitaisi yksilöidä asiakkaan antaman henkilötunnuksen avulla. Melalla on neuvontavelvollisuus ja jos asiakas ottaa puhelimitse yhteyttä, Melan on kysymyksiin vastatakseen pystyttävä yksilöimään asiakas siten, että voidaan löytää järjestelmistä häntä koskevat tiedot. Sähköisen tunnistusmenetelmän rakentaminen neuvontapuheluihin on asiakkaan kannalta raskas menettely, ja se olisi usein käytännössä esimerkiksi vanhempien asiakkaiden tai ulkomaalaisten asiakkaiden kohdalla mahdotonta. Melan käsityksen mukaan myös uutta henkilötunnusta jouduttaisiin käytännössä kuitenkin tiedustelemaan, jotta voitaisiin selvittää asiakkaan asiaa Melan tietojärjestelmistä ja vastata kysymyksiin

tietoturvaisella tavalla sähköisesti tai postitse. Myös saavutettavuuden kannalta puhelinasiointia on voitava tehdä ilman vahvaa sähköistä tunnistamista. Tunnuksen muodon muuttaminen ei poista sitä, että palvelun toteuttamiseksi henkilöltä on saatava hänet yksilöivä tunnus.

Tunnuksen antaminen laajemmalle henkilöryhmälle, lisätiedot tunnistustavasta ja henkilön perustietojen lähteestä

Raportissa esitetään henkilötunnuksen antamista nykyistä matalammalla kynnyksellä ja tavoitteena olisi saada myönnettyä henkilötunnus kaikille Suomessa asioiville henkilöille. Tämä toteutettaisiin liittämällä henkilötunnukseen tieto tunnistamisen tavasta ja tietojen lähteestä. Tavoitteena olisi korvata nykyisin käytössä olevat keinohenkilötunnukset. Tavoitetilassa luotaisiin suomalainen yksilöivä henkilötunnus heti asiointiprosessin alkaessa, jos palvelu sitä edellyttää. Tunnuksen antaminen laajemmalle käyttäjäjoukolle ja tunnuksen antamisen laajentaminen eri organisaatioitahtiolle aiheuttaisi todennäköisesti rinnakkaisia henkilöllisyyksiä. Jos henkilötunnuksen myöntäviä tahoja olisi useita ja tunnuksen myöntäminen ei raportissa kuvatulla tavalla edellyttäisi henkilön riittävän luotettavaa yksilöimistä heti ensirekisteröinnissä, on vaarana, että samoilla henkilöillä voisi olla useampia henkilötunnuksia ja henkilötunnuksen luotettavuus yksilöintitunnusteena rapautuu. Työeläke- ja tapaturmajärjestelmien toimeenpanossa on välttämätöntä, että yhdellä henkilöillä on vain yksi henkilötunnus. Väestötietojärjestelmän luotettavuus on erittäin tärkeää ja sen vuoksi jatkovalmistelussa olisi hyvä vielä pohtia, olisiko edelleenkin tarkoituksenmukaisempaa keskittää tunnuksen myöntäminen yhdelle taholle.

Raportista ilmenee myös, että tunnuksen liittyvät luotettavuustiedot eivät olisi todennettavissa itse tunnuksesta, vaan ne olisi saatavissa erillisinä tietoina väestötietojärjestelmästä. Henkilötunnus itsessään ei kertoisi enää siitä, miten luotettavasti henkilö on tunnistettu henkilötunnusta annettaessa ja miten tiedot on saatu. Melan toiminnassa on kysymys pitkään maksettavien lakisääteisten ansioperusteisten etuuksien myöntämisestä, jonka vuoksi luotettavuustieto on hyvin olennainen ja Melalla olisi oltava pääsy kyseiseen väestötietojärjestelmässä olevaan tietoon. Jo henkilön ottaminen MYEL-vakuutettavaksi edellyttää luotettavaa henkilötunnusta, koska MYEL-vakuutuksen perusteella henkilölle alkaa kertyä ansioperusteista työeläkettä. Luotettavuustiedon lisäys ja sen arviointi toisi mukanaan uudenlaisia ongelmia ja lisäisi toimeenpanossa hallinnollista taakkaa verrattuna nykyiseen järjestelmään, jossa henkilötunnuksella on vahva luotettavuus. Ehdotettu muutos, jonka mukaan henkilötietojen käyttäjän tulisi itse määrittää omassa toiminnassaan henkilön identiteetin luotettavuuden taso, olisi merkittävä toimintatavan muutos, jota Mela ei pidä kannatettavana. Varsinkin maahan muuttavien henkilöiden osalta Suomen sosiaaliturvaan kuulumisen osalta Mela, ETK ja Kela tekevät yhteistyötä, ja olisi kestävämpiä, jos samassa asiassa eri tahot arvioisivat henkilötunnuksen luotettavuutta eri tavalla. Olisi tarkoituksenmukaista, että tällainen arviointi tehtäisiin väestötietojärjestelmästä, jolloin arviointi olisi valtakunnallisesti ja yhdenmukaisesti sekä myös kansalaisten kannalta yhdenvertaisesti tehty. Työryhmäraportista ei ilmene, miten luotettavuustiedon osalta meneteltäisiin nykyisten henkilötunnuksen osalta niiden muuttuessa vuonna 2027 uuden muotoiseksi. Tätä onkin tarkoitus jatkotyössä selvittää. Valtaosa henkilötunnuksista on vanhanmuotoisia, joissa ei luotettavuustietoa ole olemassa. Tältä osin luotettavuustietojen tallentaminen väestötietojärjestelmään tulisi tapahtua

keskitetysti Väestötietojärjestelmää ylläpitävän tahon toimesta esimerkiksi siinä yhteydessä, kun näille henkilöille luodaan uudenmuotoinen henkilötunnus.

Etuusjärjestelmien toimeenpanon näkökulmasta ja etuudensaajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta olisi tärkeätä, että eri etuusjärjestelmissä olisi määritetty yhdenmukaiset periaatteet sen suhteen, minkälaista henkilötunnuksen luotettavuutta etuuden kuten esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeen tai perhe-eläkkeen myöntäminen edellyttäisi. Lisäksi olisi oltava mietittynä menettelytavat niihin tilanteisiin, joissa etuudenhakijan henkilötunnus ei täyttäisi luotettavuuskriteereitä toimeentulon turvaavan etuuden myöntämiseksi, jos työryhmän ehdotukset siitä, että henkilötunnuksia voitaisiin myöntää ilman riittävää varmistusta, toteutettaisiin.

### **Arvioidut kustannusvaikutukset**

Henkilötunnuksen rakenteeseen ehdotetut muutokset aiheuttavat merkittäviä kustannusvaikutuksia IT-järjestelmiin tehtävien muutosten myötä. Nykyiset järjestelmät on rakennettu päättelemään tietoja tai tekemään varmistuksia koneellisesti suoraan henkilötunnuksesta. Esitettävä uudistus edellyttää kokonaan uuden tunnusjärjestelmän luomista nykyisen henkilötunnuksen rinnalle. Siirtymäajalla IT-järjestelmien olisi pystyttävä käsittelemään sekä nykyisenkaltaisia että uuden kaltaisia henkilötunnuksia. Melassa on sen toimeenpanemien eri etuusjärjestelmien osalta käytössä noin kymmenen erilaista IT-järjestelmää, joihin kaikkiin tulisi tehdä tarpeelliset muutokset. Lisäksi työeläkealan yhteiskäytössä olevien järjestelmien uudistamisesta olisi kustannusvaikutuksia Melalle. IT-järjestelmien uudistamisesta aiheutuvat kustannukset nostaisivat Melan toimeenpanemien etuusjärjestelmien hoitokustannuksia ja sitä kautta myös valtiolle aiheutuisi lisäkustannuksia.

### **Muut vaikutukset**

### **Aikataulu ja siirtymäajat**

Siirtymäaikaehdotuksessa uuden mallisia tunnuksia alettaisiin hyödyntää jo vuonna 2023. Tämä tarkoittaa, että nykyiset järjestelmät pitäisi saada muutettua siten, että ne pystyvät vastaanottamaan uudenlaiset tunnuksot, sukupuoli- ja syntymäaikatiedot sekä luotettavuustiedon. Pääasiallinen tunniste olisi henkilötunnusraportin mukaan vuoden 2026 loppuun saakka, mutta tunnusten rinnakkaisuus aiheuttaisi kuitenkin tarpeen muuttaa IT-järjestelmiä jo heti vuoden 2023 alusta. Lisäksi raportissa esitetyt muutkin muutokset, kuten tunnusten antaminen laajemmalle joukolle ja lisätiedot tunnistukset tavasta ja tietojen lähteestä aiheuttavat muutostarvetta. Nykyisestä henkilötunnuksesta tehtävien päättelyiden purkaminen ja uusien erillisten tietojen käyttöönotto aiheuttavat merkittäviä järjestelmämuutoksia. Melan käsityksen mukaan ehdotettu aikataulu on joka tapauksessa liian tiukka ottaen huomioon, että asiassa on vielä paljon selvitettäviä kysymyksiä ja IT-järjestelmien muuttamiselle tarpeelliset yksityiskohdatkin selviävät vasta toteutettavien lainmuutosten myötä.

Lakisääteisiä etuuksia toimeenpantaessa Melalla on paljon yhteistyötä työeläkealan muiden toimijoiden kuten esimerkiksi muiden työeläkeyhtiöiden, Eläketurvakeskuksen, Kelan ja lakisääteistä työtapaturma- ja ammattitautiturvaa toimeenpanevien vakuutusyhtiöiden ja Tapaturmavakuutuskeskuksen kanssa. Järjestelmä, jossa on samanaikaisesti rinnakkain uuden ja vanhan järjestelmän mukaisia tunnuksia on erittäin haasteellinen sen tietojenvaihdon kannalta, mitä järjestelmiä toimeenpantaessa tarvitaan. Lisäksi tietojenvaihdon kannalta on haasteellista, mikäli tunnuksen liittyen olisi tarpeen myös välittää tunnuksesta erillisiä syntymäaika- ja sukupuolitietoja.

## Lausunnonantajan lausunto

### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Työryhmän ehdotuksiin liittyy useita ongelmallisia kysymyksiä sosiaaliturvan toimeenpanojärjestelmän kannalta. Olemme kiinnittäneet tässä lausunrossamme huomiota näihin seikkoihin erityisesti Mela-turvan toimeenpanon osalta. Mela viittaa myös työeläke- ja työtapaturma-alan keskeisten yhteistyöelinten Eläketurvakeskuksen, Tela ry:n ja Tapaturmavakuutuskeskuksen lausuntoihin, joissa ei ole kannatettu työryhmän ehdotusta henkilötunnuksen uudistamisesta. Uudistuksen hyödyt näyttäisivät jäävän vähäiseksi. Uudistuksesta aiheutuu merkittäviä kustannuksia toimeenpanojärjestelmälle.

Lilius Sonja  
Maatalousyrittäjien eläkelaitos