

RE/Mirjami Gyllenberg

13.5.2020

Valtiovarainministeriö

**Lausuntopyyntö henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraportista
VN/10378/2019**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Eläketurvakeskukselta lausuntoa HETU-uudistuksen loppuraportista.

Valtiovarainministeriön työryhmä selvitti toimikaudella 1.9.2017 - 31.12.2019 henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman henkilön identiteetin hallinnoimista. Työryhmän loppuraportissa kuvataan työryhmän ehdotukset henkilön yksilöinnin uudistamisen jatkotyön pohjaksi.

Lausuntopyynnössä on pyydetty erittelemään vastaukset lausuntopyynnössä esitetyn jaottelun mukaisesti.

Eläketurvakeskuksen kanta**Toimintatapoihin liittyvät suorat ja epäsuorat vaikutukset****Syntymäaika ja sukupuolineutraali tunnus**

Työeläkejärjestelmässä henkilötunnus toimii tunnistetietona lähes kaikissa työeläkealan yhteisissä järjestelmissä sekä Eläketurvakeskuksen ja työeläkevakuuttajien omissa tietojärjestelmissä. Tämän lisäksi tietoja välitetään ja tietoja saadaan lukuisilta ulkopuolisilta toimijoilta (työnantajat, viranomaiset jne.), myös näissä henkilötunnus on tietoja yhdistävä tekijä.

Henkilötunnukseen sisältyvä syntymäaika ja tunnuksesta pääteltävä sukupuoli, ovat työeläketurvan toimeenpanon kannalta olennaisia tietoja mm. ratkaistaessa vakuuttamisvelvollisuutta tai henkilön oikeutta eläkkeeseen ja vakuutusmatemaattisissa laskelmissa. Mikäli tietoja ei ole jatkossa pääteltävissä henkilötunnuksesta, on tiedot saatava nykyisten tietojen lisäksi erillisinä tietoina väestötietojärjestelmästä.

Kaikilla henkilötunnuksen rakenteeseen tehtävillä muutoksilla on laajoja vaikutuksia työeläkejärjestelmän tietojärjestelmiin ja niiden kustannusvaikutukset ovat merkittäviä.

Mitään toiminnallisia hyötyjä (vakuuttamiseen tai eläkkeiden hoitamiseen liittyen) ei henkilötunnuksen uudistamisella työeläkealalla saavuteta.

Raportin mukaan ongelmana yksilön kannalta on, että henkilötunnus mahdollistaa tietojen liian laajan yhdistämisen eri organisaatioiden välillä. Yhdistämistarve kuitenkin säilyy tunnuksen muodosta riippumatta. Liian laajaa yhdistämistä voi rajoittaa muutoinkin kuin tunnusta uudistamalla. Mikään ei estä käyttämästä myöskään sukupuolineutraalia tunnusta vastaavalla tavalla, mikäli tiedon lainmukaiset käsittelyperusteet siihen on esitettävissä.

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 myös nykyisin käytössä olevat organisaatiokohtaiset keinohenkilötunnukset.

Tavoitetilassa henkilölle luotaisiin suomalainen yksilöivä henkilötunnus heti asiointiprosessin alkaessa, jos palvelu sitä edellyttää. Tunnusten antamiseen liittyvän prosessin nopeuttaminen on myös työeläkejärjestelmän kannalta tavoiteltava asia.

Nykytilassa työeläkejärjestelmässä annetaan keinotunnuksia henkilöille, joilla ei ole virallista henkilötunnusta. Keinotunnukset ovat tarkoitettu ainoastaan työeläkejärjestelmän sisäiseen käyttöön. Mikäli henkilö saa myöhemmin virallisen henkilötunnuksen, tehdään näiden tunnusten yhdistäminen. Raportissa ajateltu uudistus vähentäisi annettavien keinotunnusten määrää, mutta se ei kuitenkaan poistaisi niiden tarvetta kokonaan.

Tunnusten antaminen laajemmalle käyttäjäjoukolle ja tunnusten antamisen laajentaminen eri organisaatiotahoille aiheuttaisi edelleenkin rinnakkaisia henkilöllisyyksiä ja jopa lisäisi rinnakkaisten henkilöllisyyksien määrää ja niihin liittyvää selvittelytyötä. Tunnuksia antavat ja yhdistelyä tekevät tahot ja niihin liittyvät prosessit tulisi miettiä ja arvioida tarkasti ennen päätöksentekoa. Myös henkilötunnuksen antamisen hajauttamisesta aiheutuvat kustannukset tulisi arvioida.

Raportissa mainitaan myös, että tunnukseen liittyvät luotettavuustiedot eivät olisi todennettavissa itse tunnuksesta. Nämä tiedot olisivat saatavissa erillisinä tietoina väestötietojärjestelmästä. Lainsäädännössä olisi määriteltävä tahot, joilla on oikeus käsitellä näitä tietoja. Luotettavuustieto on varsin

RE/Mirjami Gyllenberg

13.5.2020

oleellinen tieto mm. henkilöasiointinissa, joten oikeus käsitellä luotettavuustietoa tulisi olla varsin laajasti käytössä.

Luotettavuustiedon lisäys tuo uusia ratkaistavia kysymyksiä eri toimijoille. Miten eri asiointitilanteissa todennettaisiin tunnuksen luotettavuus esim. puhelinasiointinissa. Ratkaistavaksi tulisi myös miten eri luotettavuustason henkilöitä käsiteltäisiin työeläkejärjestelmän sisällä. Mitä etuuksia tietyn luotettavuustason tunnuksella voitaisiin myöntää, esimerkkinä perhe-eläketapaukset tai mitä tietoja tietoluovutuksissa ulkopuolisille tahoille voitaisiin antaa.

Arvioimme, että luotettavuustiedon käyttöönotto ja käsittely aiheuttaisi merkittäviä lisäkustannuksia. Luotettavuustiedon käyttöönottamisesta aiheutuvat vaikutukset ja kustannukset tulisi arvioida jatkotyössä tarkemmin.

Vaikutukset kansalaisille

Nykyinen henkilötunnus on osa henkilön identiteettiä ja sillä on vahva luottamus tunnistamisen välineenä. Henkilötunnusta on käytetty pitkään ja ihmiset muistavat oman tunnuksensa helposti. Asiointi eri yhteyksissä on ollut helppoa ja nopeaa.

Uudenmallisen, satunnaisesta numerosarjasta muodostuvan tunnuksen käyttöönotto ja sen muistaminen olisi haasteellista kaikille kansalaisille ja erityisesti iäkkäämmille ikäluokille. Uuden henkilötunnuksen tallentaminen erilaisien muistilappujen muodossa voisi jopa lisätä identiteettivarkauksien määrää.

Syntymäajan ja sukupuolen todentaminen fyysisissä asiointitilanteissa vahvistavat henkilön tunnistamista ja saattaa vähentää identiteetin väärinkäytön mahdollisuutta.

Epäselvää on myös, miten kansalaiset itse hahmottaisivat oman tunnuksensa luotettavuuden tason ja sen missä asiointipalveluissa omaa tunnusta voisi käyttää. Asiakaspalvelutilanteissa saattaisi esiintyä hyvin ikäviä tilanteita, kun asiakkaalle ilmoitetaan, ettei tunnuksen luotettavuus riitä asiointiin.

Mietittävä on myös, miten kansalainen pystyy todistamaan vanhan asiakirjan (esim. koulu- tai työtodistus) omakseen. Esim. työhönottotilanteissa työnantajalla ei ole oikeutta tarkistaa henkilön tietoja väestötietojärjestelmästä.

Jatkotyössä tulisikin laajasti arvioida uudistuksen vaikutukset kansalaisille.

RE/Mirjami Gyllenberg

13.5.2020

Kustannukset

Työeläkeala arvioi uudistuksesta aiheutuvia kustannuksia syksyllä 2019 tehdyn vaikutusten arvioinnin yhteydessä. Uudistuksen aiheuttama kustannusvaikutus koko työeläkejärjestelmän osalta oli tällöin n. 24 milj. €.

Pääsääntöisesti kaikki työeläkealan yhteiset järjestelmät sekä eläkevakuuttajien omat järjestelmät vaihtavat tietoja henkilötunnuksen avulla ja käytössä on huomattava määrä rajapintoja, joihin muutokset tulisi tehdä. Kustannusten suuruuteen vaikuttaa merkittävästi myös lukuisten sovellusten laadunvarmistus, kun jokainen sovellus rajapintoinen tulee testata erikseen. Syntymäaika ja sukupuoli tieto tarvitaan jatkossakin työeläkejärjestelmän toimeenpanossa. Nykyisestä henkilötunnuksesta tehtävien päättelyiden purkaminen ja uusien erillisten tietojen, mukaan lukien uuden luotettavuustiedon käyttöönotto, aiheuttavat mittavia järjestelmämuutoksia.

Loppuraportissa esitetyt ratkaisut oli kuvattu hyvin yleisellä tasolla, joten muutosten kaikkia vaikutuksia tietojärjestelmille ja prosesseille on mahdollista arvioida. Lisäksi vaikutusten arvioinnin pohjana ollut ehdotus poikkesi joiltakin osin loppuraportissa ehdotetusta ratkaisusta. Voidaan arvioida, että loppuraportissa esitetyt ratkaisut kasvattavat työeläkealan kustannusarviota entisestään.

Mahdollisessa jatkotyössä tulisi arvioida tarkemmin esitetyn ratkaisun eri osa-alueiden kustannuksia koko yhteiskunnan osalta suhteessa saavutettaviin hyötyihin.

Vaihtoehtona vaiheittaiselle käyttöönotolle tulisi selvittää, olisiko kustannustehokkaampaa käyttöönottoa kaikki ehdotetut muutokset samanaikaisesti niin, ettei nykymuotoiseen henkilötunnukseen tarvitsisi tehdä muutoksia. Vanhan ja uuden tunnuksen rinnakkaiseen käyttöön tarvittaisiin kuitenkin riittävän pitkä siirtymäaika.

Aikataulut ja siirtymäaika

Siirtymäaikaehdotuksessa mahdollistettaisiin uuden mallisten tunnusten hyödyntäminen jo vuonna 2023. Uuden mallisten tunnusten käyttöönotto eri organisaatioissa tulisi tapahtua suunnitellusti, jotta vältytään tilanteilta, joissa uudenmallinen tunnus on jo käytössä toisella organisaatiolla ja toisella ei. Välttämätön tiedonvaihto eri organisaatioiden välillä johtaa siihen, että toinen organisaatio olisi pakotettu ottamaan käyttöön uusien tunnusten käsittelyn jo ennen oman organisaationsa suunniteltua käyttöönottoa. Työeläkealan osalta kriittistä on, millä aikataululla kansallinen tulorekisteri ja koko sosiaaliturvasektori ml. Kela ottaisivat uudenmalliset henkilötunnukset käyttöön.

Loppuraportin mukaan henkilöt saavat itselleen uuden muotoiset henkilötunnukset käyttöön vasta siirtymäajan päättyessä vuonna 2027, joten asiakasrajinnassa tulee toimia nykyisellä henkilötunnuksella siirtymäajan päättymiseen saakka. Tämä tarkoittaa organisaation kannalta kahden rinnakkaisen tunnuksen käyttämistä siirtymäajan ja todennäköisesti vielä sen jälkeenkin.

Asiakaspalvelutilanteissa asiakkaat voivat olla tietämättömiä uudesta henkilötunnuksesta vielä siirtymäajan jälkeen etenkin, jos passeja ja henkilötodistuksia ei uusita siirtymäajan päättyessä.

Uuden muotoisen henkilötunnuksen käyttöönotto ei myöskään koske vain Suomen sisäistä tiedonvaihtoa. Ratkaistavaksi voi tulla esim. tilanteita, joissa henkilön tietokysely Suomesta on lähtenyt EU:hun nykymuotoisella henkilötunnuksella ja EU:sta tulee vastaus pitkällä viiveellä vasta, kun olemme jo siirtyneet käyttämään pelkästään uudenmuotoista henkilötunnusta.

Raportissa 1. vaiheessa esitetyt muutokset, kuten tunnusten antaminen laajemmalle joukolle ja lisätiedot tunnituksen tavasta ja tietojen lähteestä, aiheuttavat jo muutostarpeita useisiin työeläkejärjestelmän tietojärjestelmiin. Valmius uusien tietojen vastaanottamiseen tulisi olla jo vuonna 2023. Vaikka uudistus etenisi ripeästi lainsäädäntöön, on esitetty aikataulu toteutukselle liian tiukka.

Jatkotyössä tulisi myös arvioida tarkasti siirtymäajan pituus, jotta uuden ja vanhan tunnuksen rinnakkaisesta käytöstä ja organisaatioiden eriaikaisesta käyttöönotosta aiheutuvat ongelmat saataisiin minimoitua.

Muut kommentit

Hyötyjen ja ongelmien arviointi

Esitetyn ratkaisun tuomia hyötyjä ei ole loppuraportissa esitetty riittävällä ja täsmällisellä tasolla. Hyödyt näyttävät jäävän vähäisiksi verrattuna muutoksen kokoluokkaan ja kustannuksiin kokonaisuutena.

Jatkotyössä tulisi myös arvioida konkreettisemmin ja yksityiskohtaisemmin nykyiseen henkilötunnukseen liittyvät haasteet ja niiden kunkin kokoluokka ja merkitys sekä kuvata erikseen näiden haasteiden mahdollisia ratkaisukeinoja ja kustannuksia.

Suomen henkilötunnukseen perustuva järjestelmä on kansainvälisestikin todettu hyväksi ja toimivaksi. Raportissa lähestytään nykytilaa kuitenkin ongelmien, yksittäisten poikkeustapausten ja huonosti toimivien prosessien kautta. Nämä ongelmat olisivat suurilta osin ratkaistavissa huomattavasti yksinkertaisemmilla ja kustannuksiltaan edullisimmilla tavoilla.

Henkilötunnuksen riittävyys

Loppuraportissa on yhtenä merkittävänä ongelmana tuotu esille nykyisten henkilötunnusten riittävyys. Käsityksemme mukaan nykyisen henkilötunnuksen välimerkin merkitsevyyden käyttöönottamisella ja ohjeistusta täydentämällä (esim. käyttämällä syntymäaikana muitakin päiviä kuin 1.1. tai 31.12., jos henkilön syntymäpäivä ei ole tiedossa), voidaan ratkaista tunnusten riittävyyteen liittyvät ongelmat.

Sukupuolitieto

Arviomme mukaan sukupuolitiedon poistaminen henkilötunnuksesta ei poista sukupuolen paljastumiseen liittyviä ongelmia. Sukupuoli on arvioitava ja sitä kysytään ja tarvitaan useissa asiointitilanteissa. Vaikka henkilöllä olisikin ollut syntymästään lähtien sukupuolineutraali henkilötunnus, paljastaa henkilön etunimi usein henkilön todellisen tai aiemman sukupuolen. Tällöin henkilön pitäisi uusia myös kaikki vanhat asiakirjat (esim. työtodistukset, koulutodistukset), jotta entinen sukupuoli ei paljastuisi esim. työnhakutilanteissa.

Nykyisinkin henkilön on mahdollista hakea nimenmuutosta ja laissa säädetyin edellytyksin myös sukupuolen juridista vahvistamista ja henkilötunnuksen muuttamista vastaamaan korjattua sukupuolta. Vaikka tästä prosessista aiheutuu jonkin verran hallinnollisia kustannuksia, ovat ne huomattavasti rajatumpia ja määrältään täysin eri mittaluokkaa kuin ehdotettu sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönotto.

Tunnistamiseen liittyvät ongelmat

Käsityksemme mukaan kaikki raportissa mainitut henkilötunnukseen liitetyt ongelmat eivät ole ratkaistavissa henkilötunnuksen muotoa muuttamalla. Tällaisia ongelmia ovat mm. henkilötunnuksen käyttö tunnistamistarkoituksessa, tai tunnuksittomien henkilöiden sähköisessä asiointissa ilmenevät ongelmat. Eläketurvakeskus esittääkin, että tunnistamiseen liittyviä ongelmia pyrittäisiin ratkomaan muilla keinoin kuten viestinnällä ja säätämällä tiukemmin tunnistamisen tavoista.

On yleisesti tunnustettu, että henkilötunnus on yksilöintiväline ja sen käyttö tunnistamisen välineenä tulisi minimoida. Henkilön tunnistamiseen tulisi käyttää ensisijaisesti muita tunnistamisen välineitä mm. digitaalisissa palveluissa on jo käytössä erilliset tunnisteet henkilön tunnistamista varten. Kuitenkin, jos on tarkoitus vähentää henkilötunnuksen käyttöä tunnistamisessa, ei ole enää suurta merkitystä sillä paljastaako henkilötunnus syntymäajan ja sukupuolen.

Raportissa esitetään ongelmallisena myös erilaisissa tunnistamisen välineissä (henkilökortti, passi) henkilötunnuksesta näkyvä henkilön syntymäaika. Vaikka henkilön iän tietäminen ei ole kaikissa tunnistamistilanteissa tarpeen, on tärkeää kuitenkin muistaa, että henkilökorttia käytetään usein nimen-omaan iän osoittamiseen esim. täysi-ikäisyyden osoittaminen erilaisissa osto-tilanteissa. Ei liene tavoiteltavaa, että henkilöllä olisi useita eri manuaalisia tunnistamisvälineitä erilaisiin asiointitilanteisiin.

Vaihtoehtoja jatkotyöhön

Selvitystyön aikana yhtenä vaihtoehtona oli esillä teknisesti kevyempi ratkaisu, jossa nykyisen henkilötunnuksen muoto säilyisi sellaisenaan, mutta toiseksi viimeisen merkin sukupuolisidonnaisuudesta luovuttaisiin. Mielestämme mahdollisessa jatkoselvittelyssä olisi hyvä pitää edelleen tämä vaihtoehto mukana. Tämä ratkaisu olisi myös hallitusohjelman tavoitteiden mukainen.

Toisena vaihtoehtona voisi pohtia myös ratkaisua, jossa nykyisenmallinen henkilötunnus jäisi edelleen mm. finanssialan ja sosiaaliturvaa toteuttavien tahojen käyttöön. Virallisen henkilötunnuksen rinnalle voitaisiin luoda asiointipalvelutilanteisiin soveltuva erillinen tunnus.

Kansainvälisen tietojenvaihdon digitalisoiminen (ml. Single Digital Gateway –asetuksen toimeenpano) vaatii toimivia EU:n ja kansallisen tason tunnistamisratkaisuja toteutuakseen tehokkaasti. EU-tason hankkeet sekä hallitusohjelman tavoitteissa mainittu Pohjoismaisen neuvoston yhteispohjoismaista sähköistä identiteettiä koskeva hanke edellyttävät, että Digi- ja väestötietovirastolta tulisi löytyä lähivuosina resursseja näiden asioiden kansalliseen edistämiseen ja tukemiseen.

Loppuraportissa esitetään suurta joukkoa eri kokoluokan ongelmia, joita yritetään ratkaista yhdellä toimenpiteellä, henkilötunnuksen muotoa muuttamalla. Tämän sijaan tulisi etsiä erilaisia ratkaisumalleja, joilla saataisiin korjattua yksittäisiin asioihin liittyviä ongelmia mahdollisimman helposti ja kustannustehokkaasti.

RE/Mirjami Gyllenberg

13.5.2020

Yhteenveto

Eläketurvakeskus ei kannata henkilötunnuksen uudistamisen edistämistä esitetyllä tavalla. Pidämme esitettyjä hyötyjä vähäisinä suhteessa uudistuksesta aiheutuviin mittaviin kustannuksiin. Raportin perusteella ei ole myöskään selvää, mitä ongelmia uusi henkilötunnus ratkaisisi.

Henkilötunnuksen muodon muuttamisella ei ole mitään toiminnallisia hyötyjä työeläkealalle ja muutoksen kustannusvaikutukset olisivat todella suuria. Ottaen huomioon koronavirusepidemian negatiiviset taloudelliset vaikutukset koko yhteiskunnalle ja myös työeläkesektorille, emme näe järkeväksi jatkaa uudistuksen valmistelua esitetystä laajuudesta ja annetuilla perusteilla.

Eläketurvakeskus katsoo, että raportissa esitettyjä nykytilaan liittyviä yksittäisiä ongelmia tulisi tarkastella erillisinä kysymyksinä ja löytää niihin toimivia ja kustannustehokkaita ratkaisuja. Eläketurvakeskus ja työeläkeala ovat mielellään mukana tällaisessa jatkovalmistelussa.

Eläketurvakeskus

Mikko Kautto

Katri Raatikainen