

Valtiovarainministeriölle

Lausuntopyyntö henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevista säädös- ja muista ehdotuksista (VN/25041/2020)

Tapaturmavakuutuskeskus (TVK) on työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen lakisääteinen keskusyhteisö, joka toimii asiantuntijana työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisen vakuutuksen toimeenpanossa ja kehittämisessä.

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpano on perustuslain 124 §:n sekä työtapaturma- ja ammattitautilain nojalla annettu yksityisten vakuutusyhtiöiden, Valtiokonttorin sekä TVK:n tehtäväksi ja kyse on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta virkavastuulla.

TVK antaa lausuntonsa työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanon näkökulmasta ja toteaa seuraavaa.

1. Yleiset huomiot esityksen tavoitteista

-

2. Huomiot mahdollisuuden saada henkilötunnus jo Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä koskevan hakemuksen perusteella (1. lakiehdotuksen 9 ja 22.2 §)

TVK kannattaa ehdotukseen sisältyvää tavoitetta mahdollistaa henkilötunnuksen saanti nykyistä laajemmalle henkilöryhmälle ja aiemmin. Tavoite edistäisi ulkomailta Suomeen tulevien työntekijöiden yksilöintiä yhdenmukaisella tunnukseella ja heidän työsuhteeseensa perustuvien oikeuksien toteuttamista.

Työnantajalla on työtapaturma- ja ammattitautilain nojalla velvollisuus vakuuttaa työntekijänsä työtapaturmien ja ammattitautien varalta. Vakuuttamisvelvollisuus koskee lähtökohtaisesti kaikkea Suomessa tehtävää työtä. Suomessa vakuutettavaksi voivat siten tulla myös henkilöt, joilla ei ole suomalaista henkilötunnusta.

Ehdotus voisi tuoda hyötyjä niin etuuskäsittelyn kuin vakuuttamisen prosesseihin. Ehdotus voisi nopeuttaa ja helpottaa etuusasian vireilletuloa, kun etuudensaajalla olisi valmiina suomalainen henkilötunnus eikä vakuutuslaitoksen tarvitsisi luoda ns. keinotunnusta.

3. Huomiot mahdollisuudesta tallettaa ulkomaalaisen henkilön tiedot väestötietojärjestelmään ulkoisen palveluntarjoajan oleskelulupa-asiassa tekemän henkilöllisyydestä varmistumisen perusteella (1. lakiehdotuksen 22.3 §)

-

4. Etärekisteröintimenettelyä koskevat huomiot (1. lakiehdotuksen 9 a–9 d ja 34 a §)

TVK kannattaa ehdotusta etärekisteröintimenettelystä ja henkilötunnusten myöntämismenettelyn kehittämistä nykyistä sujuvammaksi.

Etuuskäsittelyssä etuudensaaja tulee yksilöidä ja tunnistaa riittävällä varmuudella. Tieto henkilön ydinhenkilötietojen lähteestä ja tunnistamistavasta tarvittaisiin kuitenkin vain poikkeuksellisesti väärinkäytöstä epäiltäessä. Tietojen hyödyntäjän tulee voida luottaa etärekisteröidyn VTJ-identiteetin luotettavuuteen ja oikeellisuuteen.

5. Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat huomiot

TVK kannattaa ehdotusta sukupuolineutraalista henkilötunnuksesta.

Työtapaturma- ja ammattitautilaissa etuuden määrää ei ole sidottu sukupuoleen. Sukupuolitiedon käsittelylle ja tallettamiselle ei siten pääsääntöisesti ole etuuskäsittelystä johtuvaa tarvetta. Sukupuolitiedolle voi sen sijaan olla edelleen tarvetta tilasto- ja tutkimustoiminnassa ja sitä tarkoitusta varten tieto tulee edelleen voida kerätä ja tallettaa.

Ehdotuksesta ei ilmene, onko ja miten tarkoitusta valvoa sitä, että henkilötunnusta käsittelevät organisaatiot eivät enää muutoksen jälkeen päättele henkilön sukupuolta niistä henkilötunnuksista, jotka on annettu ennen muutosta voimassa olevien säännösten perusteella.

6. Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot

TVK ei kannata ehdotusta uudesta yksilöintitunnuksesta ja sen luomisesta tulisi luopua.

TVK ei näe tarvetta uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotolle huomioiden uudistuksesta aiheutuvat merkittävät ja laaja-alaiset kustannus- ja muut vaikutukset. Kustannusten osalta TVK viittaa Finanssiala ry:n arvioihin.

Uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotolle ei ole ehdotuksessa esitetty riittäviä perusteita. Jo aiempi työryhmä päätyi siihen, että uusimuotoinen henkilötunnus ei ollut toteuttamiskelpoinen ja henkilötunnusjärjestelmän uudistamista jatkettiin henkilötunnuksen

nykyinen muoto säilyttäen. TVK ihmettelee sitä, että uuden yksilöintitunnuksen käyttöönoton valmistelua on edellisen työryhmän kielteisestä kannasta huolimatta jatkettu.

Uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotosta saavutettava hyöty nähdään hyvin vähäisenä. Ehdotuksessa hyötynä on kuvattu lähinnä parempi tietosuoja. Tietosuojaan ja henkilötunnuksen käyttöön tunnistamistarkoituksessa liittyvät ongelmat tulisi ratkaista muilla tavoin kuin uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotolla. Ehdotuksessa kuvatun tavoitetilan saavuttamisen ei tulisi edellyttää täysin uuden yksilöintitunnuksen käyttöönottoa. Tavoitetila on saavutettavissa myös nykyisellä henkilötunnuksella.

Uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotolla olisi laaja-alaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia ja se vaikuttaisi niin työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanojärjestelmään (vakuutuslaitokset), vakuutuksenottajiin (työnantajat) kuin toimeenpanoprosessin sidosryhmiin (esim. hoitolaitokset). Vaikutusten euromäärä on merkittävä ja epäsuhteessa saatavaan hyötyyn nähden.

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa tarvitaan tietoa henkilön iästä ja syntymäajasta. Mikäli henkilön yksilöivä tunnus olisi jatkossa vain tunniste, josta ei voi päätellä henkilötietoja kuten ikää ja syntymäaikaa, joudutaan tällaiset tiedot hankkimaan erikseen. Tämä aiheuttaisi merkittäviä lisäkustannuksia ja lisäisi hallinnollista taakkaa. Tällaisesta uudesta yksilöintitunnuksesta ei olisi hyötyä toimialalle.

Henkilötunnuksen rakenne on työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanon kannalta olennainen, jotta henkilötunnusten käyttö on häiriötöntä, henkilöt voidaan tietojärjestelmissä, rekistereissä ja asiakirjoissa yksilöidä riittävän luotettavasti, henkilötietojen yhdistäminen eri rekistereiden välillä on virheetöntä ja lakiin perustuva tietojen vaihto ja tietojen välittäminen on sujuvaa.

Yksilön tietosuoja edellyttää, että häntä koskevat rekisteritiedot ovat oikein ja ajan tasalla. Erilaisten vaihtoehtoisten henkilöä koskevia tunnusten olemassaolo voisi vaikuttaa yksilön tietosuojaan negatiivisesti.

TVK ylläpitää toimialan yhteisiä lakisääteisiä työtapaturma- ja ammattitautirekisteriä ja vakuutusrekisteriä, joissa henkilötunnusta käytetään yksilöivänä tunnisteena. Henkilötunnuksen rakenteeseen tehtävä muutos vaikuttaisi myös näihin rekisteihin sekä näiden ja muiden rekistereiden (tietojärjestelmien) välisiin integraatioihin ja rajapintoihin.

Henkilötietojen virheettömän yhdistämisen ja tietojen sujuvan vaihtamisen näkökulmasta TVK ei pidä käytännössä realistisena, että uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotto jätettäisiin organisaatioiden valinnan varaan. Erilaisten tunnusten rinnakkaiskäyttö ei edistäisi organisaatioiden välistä sujuvaa tietojen vaihtoa ja voisi jopa hankaloittaa sitä. Vaikka ehdotuksen mukaan uusi tunnus ei miltään osin rajoittaisi henkilötunnuksen käyttöä eikä uuden tunnuksen käyttöönotolla olisi vaikutuksia niihin organisaatioihin, jotka eivät ottaisi sitä käyttöön, tosiasiallisesti voisi kuitenkin käydä niin, että henkilötunnuksen käyttö rajoittuisi ja eri rekistereissä olevien henkilötietojen yhdistäminen voisi jopa estyä.

TVK ihmettelee sitä, että Verohallinnon alainen Tulorekisteriyksikkö on jo nyt lähestynyt sidosryhmiä kysymyksillä siitä, onko sidosryhmä suunnitellut ottavansa käyttöön uuden yksilöintitunnusteen ja tulisiko sen käyttö mahdollistaa tulorekisteri-ilmoittamisessa. Tulorekisteriyksikkö on myös tiedustellut, miten tulisi menetellä, jos tiedon tuottaja käyttää pelkästään uutta tunnusta ja tietojen hyödyntäjä edelleen vain henkilötunnusta. Ehdotuksesta voisi siten käytännön tilanteissa syntyä ennakoimattomia ja hankalia tilanteita, jotka voivat tosiasiallisesti pakottaa organisaatiot suunnittelemaan uuden tunnuksen käyttöönottoon.

Ehdotettu malli, jossa uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotto on alkuun vapaaehtoista ja myöhemmin tarkemmin yksilöimättömänä ajankohtana päätetään sen sääntömääräisestä käyttöönotosta, on kustannusten näkökulmasta ennakoimaton ja lisäksi oikeudellista epävarmuutta.

7. Muut hallituksen esitystä ja alustavaa asetuseronnosta koskevat huomiot

Ehdotetuille muutoksille tulee varata riittävän pitkä siirtymäaika.

8. Ovatko informaatio-ohjauksen toimenpidesuosituksat oikean suuntaisia? Mitä pidätte erityisen hyvänä tai mitä pidätte tarpeettomana?

TVK kannattaa suositusta vahvan sähköisen tunnistamisen ja muiden luotettavien tunnistustapojen käytön lisäämisestä. Priorisoitaessa ja arvioitaessa ratkaisuja ongelmiin, jotka liittyvät henkilötunnuksen käyttämiseen tunnistamisen välineenä, luotettavien tunnistamismenetelmien käytön lisääminen tulisi olla etusijalla uuden yksilöintitunnuksen käyttöönottoon nähden.

TVK kannattaa viestinnän lisäämistä etenkin kansalaisten suuntaan. Työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa kehitetään aktiivisesti tunnistamistapoja vahvempaan ja luotettavampaan suuntaan. Niiden tehokas käyttöönotto edellyttää kuitenkin

toimenpiteitä myös asiakkailta kuten luotettavien tunnistusmenetelmien käyttöönottoa. Mitä useammalla asiakkaalla on käytössään luotettava tunnistamisenväline, sitä tehokkaampaa on vakuutusyhtiön edellyttää tällaisen välineen käyttöä erilaisissa palvelukanavissa.

TVK ei kannata tietosuojalainsäädännön kehittämistä siihen suuntaan, että henkilötunnuksen käyttö tunnistamisen välineenä kategorisesti kiellettäisiin. Henkilötunnusta tulisi voida edelleen käyttää yhtenä tunnistetietona osana muiden henkilötietojen antamista etenkin sellaisissa tilanteissa, joissa asiakkaalla ei olisi käytössään luotettavia tunnistautumisen välineitä kuten tupas-tunnukset ja kyse olisi matalan riskin palvelusta.

Voimassa oleva tietosuoja koskeva yleis- ja erityislainsäädäntö velvoittaa tunnistamaan asiakkaan erilaisissa käsittelytilanteissa. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettu laki (444/2017) velvoittaa laajasti eri toimijoita tunnistamaan asiakkaansa ja todentamaan näiden henkilöllisyys.

TVK kannattaa ehdotusta siitä, että erityislainsäädännöllä tai viranomaisohjeistuksella täsmennettäisiin sitä, mitkä tunnistamistavat tai -tiedot olisivat riittäviä henkilön tunnistamiseksi eri palvelutilanteissa.

Tapaturmavakuutuskeskus

Janne Reini
Toimitusjohtaja