

Asia: VN/10855/2024

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle sähköisestä tunnistamisesta, luottamuspalveluista ja eurooppalaisesta digitaalisesta identiteetistä annettua EU:n asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot rajat ylittävän sähköisen tunnistamisen, sähköisten luottamuspalvelujen ja eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kansallisesta sääntelystä:

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

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

Yhteenveto TVK:n huomioista:

- TVK kannattaa esitystä ja pitää sitä tarpeellisena.
- TVK kiinnittää huomiota ehdotetussa sääntelyssä käytetyn käsitteistön selkeyteen suhteessa kansallisiin toimijoihin kuten julkisen hallintotehtävän hoitajiin.
- TVK kiinnittää huomiota siihen, miten julkisen sektorin asiointipalveluille toteutettava henkilöllisyyden linkittämispalvelu olisi myös julkista hallintotehtävää hoitavien vakuutuslaitosten sähköisten asiointipalveluiden hyödynnettävissä.

Mitä esitys tarkoittaa työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanon kannalta?

Digitaalisen identiteetin lompakon käyttöönotto mahdollistaa luonnollisille henkilöille kuten vahingoittuneille työntekijöille nykyistä laajemmin ja yhdenvertaisemmin vahvan sähköisen tunnistamisen vakuutuslaitosten sähköisiin asiointipalveluihin. Vahva sähköinen tunnistaminen ja tunnistusvälineen saaminen ei ole enää riippuvainen pankin tai teleoperaattorin asiakkuudesta. Sähköisten tunnistusvälineiden monipuolistuminen edistää entisestään sähköisten asiointipalvelujen käyttöä ja sen myötä palvelujen digitalisointia. Se edistää myös esim. korvauspäätösten sähköistä tiedoksiantoa vakuutuslaitosten asiointipalveluissa.

Vakuutuslaitokset voisivat hyväksyä digitaalisen identiteetin lompakon tunnistusvälineeksi sähköiseen asiointipalveluunsa nykyisten tunnistusvälityspalvelun tarjoajien kautta, jos palveluntarjoajat ryhtyvät välittämään lompakkoon perustuvia tunnistustapahtumia. Ryhtyessään hyödyntämään lompakkoa vakuutuslaitoksen asiointipalveluiden tulee rekisteröityä kansalliseen luottavien osapuolten rekisteriin. Luottavalla osapuolella eIDAS-muutosasetuksessa tarkoitetaan erilaisia asiointipalveluja, jotka mahdollistavat lompakolla asioimisen niiden palveluissa.

Vakuutuslaitokset eivät ole olleet eIDAS-asetuksen (EU 910/2014) soveltamisalan piirissä, joka on koskenut vain julkista hallintoa. eIDAS-muutosasetus (EU 2024/1183) laajentaa asetuksen soveltamisalan koskemaan myös yksityistä sektoria, ja sen myötä työtapaturma- ja ammattitautivakuutusta toimeenpanevat vakuutuslaitokset tulevat asetuksen soveltamisalan piiriin. eIDAS-muutosasetus asettaa rajat ylittävissä asiointitilanteissa velvoitteita myös vakuutuslaitoksille, joiden sähköisten asiointipalvelujen tulee hyväksyä uusi eurooppalainen digitaalisen identiteetin lompakko, jos kansallinen lainsäädäntö edellyttää käyttäjän vahvaa todentamista sähköistä tunnistamista varten ja käyttäjä pyytää lompakon hyväksymistä.

Rajat ylittävissä asiointitilanteissa vakuutuslaitoksen asiakkaana oleva luonnollinen henkilö kuten toisesta EU-maasta oleva vahingoittunut työntekijä voi siten käyttää sähköiseen tunnistamiseen vakuutuslaitoksen asiointipalveluun oman maansa digitaalisen identiteetin lompakkoa. Asiointipalvelussa tapahtuvaa esimerkiksi korvauspäätöksen sähköistä tiedoksiantoa varten vakuutuslaitoksen tulisi kuitenkin varmistua henkilön henkilöllisyydestä ja se tapahtuisi linkittämällä digitaalisen identiteetin lompakon henkilötiedot (yksilöivät tunnistetiedot) asiointipalvelussa ennestään oleviin henkilötietoihin. Tätä varten tarvittaisiin henkilöllisyyden linkittämispalvelu, joka eIDAS-muutosasetuksessa on annettu jäsenvaltion tehtäväksi ja jonka Suomessa toteuttaisi Digi- ja väestötietovirasto.

Esityksen mukaan perustuen eIDAS-muutosasetukseen jäsenvaltion velvollisuus henkilöllisyyden linkittämispalvelun tuottamiseen koskisi kuitenkin vain tilanteita, joissa julkinen sektori on luottavana osapuolena eikä vastaavaa velvollisuutta olisi yksityisen sektorin asiointitilanteissa. Siten linkittämispalvelu oltaisiin toteuttamassa vain julkisen sektorin asiointipalveluihin.

Yleiset huomiot esityksestä

TVK kannattaa esitystä ja pitää selkeyttävänä ratkaisuna sitä, että kaikki eIDAS-asetusta täydentävä kansallinen sääntely sisältyisi jatkossa uuteen eIDAS-lakiin.

TVK pitää tärkeänä, että vahva sähköinen tunnistaminen on uuden digitaalisen identiteetin lompakon myötä nykyistä laajemmin yhdenvertaisesti luonnollisten henkilöiden käytettävissä. Laaja-alainen mahdollisuus sähköiseen tunnistamiseen edistää yleisesti sähköisten asiointipalvelujen käyttöä ja palvelujen digitalisointia.

TVK kiinnittää huomiota esityksessä käytettyyn käsitteistöön (kuten julkinen ja yksityinen sektori) ja kansallisen ja EU:n käsitteistön eroavaisuuksiin. eIDAS-asetuksessa (3 artiklan 7 kohta) käytetään käsitettä julkisen sektorin elin, jolla tarkoitetaan mm. valtion viranomaista, alueviranomaista tai paikallisviranomaista sekä julkisoikeudellista laitosta. Perustuslain 124 §:n mukaista julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset vakuutuslaitokset luetaan Suomessa ns. välilliseen julkishallintoon ja ne voidaan kansallisissa hallinnon yleislaeissa rinnastaa viranomaisiin. eIDAS-asetuksessa käytetyt käsitteet julkisen sektorin elin ja julkisoikeudellinen laitos (3 artikla) eivät tarkoita kansallisia julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä vakuutuslaitoksia. Siten työtaturma- ja ammattitautivakuutusta toimeenpanevat vakuutuslaitokset ovat eIDAS-muutosasetuksen soveltamisen kannalta yksityisen sektorin toimijoita ja heihin sovelletaan niitä koskevia velvoitteita (5 f artiklan 2. kohta). Esityksessä tulisi ottaa huomioon EU:n ja kansalliseen käsitteistöön liittyvät eroavaisuudet sekä kansalliset toimijat ja käsitellä ehdotuksia myös julkista hallintotehtävää hoitavien vakuutuslaitosten asiointipalveluiden näkökulmasta.

Huomiot rajat ylittävän sähköisen tunnistamisen, sähköisten luottamuspalvelujen ja eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kansallisesta sääntelystä (eIDAS-laki)

Työntekijöiden liikkeessa työn vuoksi EU-maasta toiseen myös työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa syntyy rajat ylittäviä asiointitilanteita. Työtaturma- ja ammattitautilakia sovelletaan työntekijän Suomessa tai ulkomailla tekemään työhön, jos työntekijä kuuluu EU:n sosiaaliturva-asetusten perusteella Suomen lainsäädännön alaisuuteen. Kun työntekijälle sattuu työtaturma, hänelle syntyy tarve asioida työtaturma- ja ammattitautilain mukaisiin korvauksiin liittyen vakuutuslaitoksen kanssa sähköisesti. Vakuutuslaitoksen sähköiseen asiointipalveluun tunnistautumiseksi työntekijä tarvitsee soveltuvan tunnistusvälineen kuten digitaalisen identiteetin lompakon. Toisesta EU-maasta tuleva työntekijä voi käyttää tunnistamiseen oman maansa lompakkoa.

eIDAS-muutosasetuksen 5 f artiklassa säädetään lompakon rajat ylittävästä käytöstä ja asiointipalvelujen velvollisuudesta hyväksyä lompakko niiden palvelussa. Yksityisen sektorin, joka tarjoaa palveluja esim. sosiaaliturvan alalla, tulee hyväksyä lompakoiden käyttö, jos EU:n tai kansallisen lainsäädännön tai sopimusvelvoitteiden mukaisesti edellytetään käyttäjien vahvaa todentamista verkossa tapahtuvaa tunnistamista varten ja käyttäjä pyytää lompakon hyväksymistä. Työtaturma- ja ammattitautivakuutusta toimeenpanevat vakuutuslaitokset eivät ole eIDAS-

asetuksen tarkoittamia julkisen sektorin elimiä tai julkisoikeudellisia laitoksia (3 artikla) ja siten niihin sovelletaan muutosasetuksen yksityistä sektoria koskevia velvoitteita (5 f artiklan 2. kohta)

Henkilöllisyyden linkittäminen

TVK pitää tärkeänä, että kansallisesti toteutettava henkilöllisyyden linkittämispalvelu on myös julkista hallintotehtävää hoitavien vakuutuslaitosten asiointipalveluiden hyödynnettävissä.

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen toimeenpanossa sovelletaan hallinnon yleislakeja kuten digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettua lakia ja sen säännöstä palvelun käyttäjän sähköisestä tunnistamisesta. Digitaalisen identiteetin lompakon käyttämiseen sähköisessä asiointipalvelussa rajat ylittävissä tilanteissa liittyy olennaisella tavalla henkilöllisyyden linkittäminen. Henkilöllisyyden linkittämisessä on kyse sen varmistamisesta, että sähköisesti tunnistautuvan henkilön henkilöllisyys voidaan linkittää luotettavasti aina samaan henkilöön. Henkilöllisyyden linkittäminen tulee tarpeelliseksi erityisesti silloin, kun toisesta EU-maasta tuleva henkilö käyttää tunnistamiseen ulkomaista digitaalisen identiteetin lompakkoa, joka sisältää tämän toisen maan henkilötietoja ja nämä tiedot tulee liittää samasta henkilöstä suomalaisessa asiointipalvelussa jo olemassa oleviin suomalaisiin henkilötietoihin kuten henkilötunnukseen. Ilman linkityspalvelua suomalaiseen henkilötunnukseen pohjautuva vakuutuslaitoksen asiointipalvelu ei pysty palvelemaan ulkomaista tunnistusvälinettä käyttävää henkilöä, koska asiointipalvelu ei saa ulkomaisesta tunnistusvälineestä tarvitsemaansa henkilöä koskevaa olemassa olevaa rekisteri-identiteettiä (henkilötunnus).

eIDAS-muutosasetus (11 a artikla) edellyttää, että jäsenvaltio varmistaa toimiessaan luottavana osapuolena rajat ylittävissä palveluissa, että sellaisten luonnollisten henkilöiden henkilöllisyys, jotka käyttävät ilmoitettuja sähköisen tunnistamisen menetelmiä tai eurooppalaisia digitaalisen identiteetin lompakoita, voidaan linkittää yksiselitteisesti.

Komission antamassa henkilöllisyyden linkittämispalvelua koskevassa täytäntöönpanoasetuksessa (EU 2025/846) todetaan, että eIDAS-asetuksessa jätetään jäsenvaltioiden päätettäväksi, asetetaanko henkilöllisyyden linkittämisjärjestelmä myös yksityisten luottavien osapuolten saataville. Jäsenvaltiot voivat mahdollistaa henkilöllisyyden linkittämispalvelun myös luottaville osapuolille, jotka eivät ole julkisen sektorin elimiä. (resitaali 3) TVK pitää tärkeänä, että tätä mahdollisuutta hyödynnetään.

Esityksen (eIDAS-lain 14 §) mukaan Digi- ja väestötietoviraston tehtäväksi säädettäisiin rajat ylittävän henkilöllisyyden linkittämisen toteuttaminen Suomessa. Ehdotuksen perusteluiden mukaan sääntely mahdollistaa velvoitteen toteuttamisen niin, että yksi taho vastaa velvoitteen toteuttamisesta kaikkien velvoitteen piiriin kuuluvien luottavien osapuolten puolesta. Suomessa tämä keskitetty tapa on valittu sääntelyratkaisuksi.

Komission täytäntöönpanoasetus ja eIDAS-lain säännöksen sanamuoto ei rajaa henkilöllisyyden linkittämispalvelun toteuttamista tapahtuvaksi vain julkisen sektorin asiointipalveluille.

Esityksestä ei ilmene, miten linkittämispalvelu tullaan käytännössä toteuttamaan, tuleeko se osaksi tukipalvelulain mukaista tunnistuspalvelua. TVK kiinnittää huomiota siihen, että julkista hallintotehtävää hoitavat vakuutuslaitokset eivät ole velvollisia käyttämään tukipalvelulain mukaisia tukipalveluja. Mikäli henkilöllisyyden linkittämispalvelu toteutettaisiin vain tukipalvelulain mukaiseen tunnistuspalveluun, johtaisi se siihen, että vakuutuslaitokset joutuisivat henkilöllisyyden linkittämispalvelun saamiseksi ottamaan tukipalvelulain mukaisen tunnistuspalvelun käyttöön nykyisten (yksityisten) tunnistusvälityspalvelujen rinnalle. Tämä olisi omiaan lisäämään vakuutuslaitosten hallinnollista taakkaa ja aiheuttamaan lisäkustannuksia, mikä olisi vastoin tunnistuslakiin ehdotetun säännöksen tavoitetta.

Huomiot tunnistuslakiin

TVK pitää hyvänä, että tunnistuslakiin ehdotetaan säännöstä tunnistusvälityspalvelun tarjoajien oikeudesta välittää lompakkoon perustuvia tunnistustapahtumia. Säännös mahdollistaisi sen, että vakuutuslaitokset pystyisivät täyttämään eidas-muutosasetuksen velvoitteen hyväksyä rajat ylittävissä tilanteissa digitaalisen identiteetin lompakko tunnistusvälineenä sähköisiin asiointipalveluihin. Käyttäjän tunnistaminen lompakon avulla voisi tapahtua nykyisiä tunnistusvälityspalveluja ja niitä koskevia rajapintoja käyttäen. Tämä edistäisi velvoitteen täyttämistä kustannuksia ja hallinnollista taakkaa vähentäen.

Huomiot koskien digitaalista henkilöllisyydestodistusta

TVK kannattaa esitystä ja sitä, että Suomessa on jatkossa tarjolla digitaalinen henkilöllisyydestodistus, joka on yhteensopiva digitaalisen identiteetin lompakon kanssa. TVK pitää hyvänä, että digitaalisen henkilöllisyydestodistuksen myöntäminen perustuisi luotettavasti vahvistettuun henkilöllisyyteen.

Lisätietoja

Lisätietoja lausunnosta antaa Elina Holmas, p. 040 922 5535 (elina.holmas@tvk.fi)

Tapaturmavakuutuskeskus

Janne Reini

Toimitusjohtaja

Huomiot koskien digitaalista henkilöllisyydestä:

-

Huomiot kansallisen vahvan sähköisen tunnistamisen turvallisuutta parantavista muutoksista:

-

Huomiot koskien kansallista ekosysteemiä:

-

Aaltonen Merja
Tapaturmavakuutuskeskus