

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 133/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Maarit Huotari, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Emilia Laitala, valtiovarainministeriö
- apulaistietosuojavaltuutettu Annina Hautala, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Susanna Lindroos-Hovinheimo
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusneuvos, professori Juha Lavapuro

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista sekä laki digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta ja muutettavaksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annettua lakia, väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia, henkilökorttilakia, passilakia sekä hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2023.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 6 §:ssä yhdenvertaisuudesta, 10 §:ssä yksityiselämän suojasta, 80 §:ssä lain alasta ja 124 §:ssä hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetyin kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 83/2022 vp

Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä mutta pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista sekä laki digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta. Lisäksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annettua lakia, väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annettua lakia, henkilökorttilakia, passilakia sekä hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettua lakia ehdotetaan muutettaviksi.

(2) Ehdotuksella on tarkoitus mahdollistaa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sekä ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen tuottaminen ja käyttö. Kyse on uusista digitaalista asiointia tukevista mobiilisovelluksista, joita poliisin ja Digi- ja väestötietoviraston ehdotetaan tuottavan vahvistettujen henkilötietojen osoittamiseksi. Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen ehdotetaan toimivan myös henkilöllisyyttä osoittavana asiakirjana passin ja henkilökortin tavoin ja sisältävän lisäksi vahvan sähköisen tunnistautumisen ominaisuuden. Lakiehdotus sisältää lisäksi säännökset digitaalisen henkilöllisyyden tietojärjestelmästä, jonka ehdotetaan toimivan sekä digitaalisen henkilöllisyystodistuksen että ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen perustana.

(3) Esityksellä edistetään hallituksen esityksen perustelujen (s. 17) mukaan henkilön mahdollisuuksia hallita omia julkisissa palveluissa olevia tietojaan. Tavoitteena on ensivaiheessa mahdollistaa tiettyjen henkilöllisyyttä koskevien tietojen esittäminen henkilön itsensä toimesta sekä luoda perusratkaisut ja käytännöt itsehallittavien viranomaistietojen esittämiseksi, jotta kehitystä voidaan viedä eteenpäin tulevaisuudessa.

(4) Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista sääntelyn yleisiin perusratkaisuihin. Valiokunta voi myös pääosin yhtyä ehdotuksen säätämisyksityksestä koskevissa perusteluissa esitettyihin johtopäätöksiin.

Vammaiset henkilöt

(5) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 27 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi digitaalisen henkilöllisyyden sovelluksen haltijan velvollisuudesta säilyttää sovellusta huolellisesti. Momentissa ehdotetaan säädettäväksi lisäksi kiellosta luovuttaa digitaalinen henkilöllisyystodistus toisen käyttöön. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 85) mukaan digitaalisen henkilöllisyyden sovelluksen sisältämä digitaalinen henkilöllisyystodistus tai ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline on tarkoitettu ainoastaan siihen liitetyn henkilön henkilöllisyyden ja vahvistettujen tietojen osoittamiseen. Esityksen sisältämien lainsäädäntöehdotusten mukaan digitaalinen henkilöllisyystodistus tai ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline voidaan peruuttaa, jos joku muu kuin niiden haltija käyttää digitaalista henkilöllisyystodistusta tai asiointivälinettä. Esityksen 1. lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan digitaalisen henkilöllisyyden sovelluk-

Valiokunnan lausunto PeVL 83/2022 vp

sen haltija vastaa sovelluksen oikeudettomasta käytöstä, jos hän on luovuttanut sovelluksen käyttöön oikeudettomalle.

(6) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ei ole erikseen käsitelty sääntelyn merkitystä vammaisten ihmisten kannalta eikä myöskään YK:n vammaisyleissopimuksen merkitystä ehdotetun sääntelyn kannalta. Valiokunta pitää vammaisyleissopimuksen huomiotta jättämistä esityksessä ongelmallisena. Jo vammaisyleissopimuksen 4 artiklan yleiset velvoitteet ja 9 artiklan esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevat velvoitteet tuovat monin eri tavoin esiin juuri tieto- ja viestintäteknologioiden ja -järjestelmien sekä sähköisten palvelujen merkityksen vammaisten henkilöiden oikeuksien, tasa-arvon ja yhdenvertaisen kohtelun kannalta.

(7) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntely voi johtaa siihen, että vaikeavammaisen henkilö ei voi välttämättä käyttää digitaalista henkilötunnusta esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa hänelle on myönnetty vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain mukainen henkilökohtainen avustaja nimenomaan sitä tarkoitusta varten, että hän voi itsemääräämisoikeuttaan käyttäen suorittaa omia valintojaan.

(8) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotus ja erityisesti 1. lakiehdotuksen 27 §:n ja 28 §:n sääntely muodostuu ongelmalliseksi suhteessa YK:n vammaisyleissopimukseen ja erityisesti siihen sisältyvien yhdenvertaisuusperiaatetta koskevan 5 artiklan, esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevan 9 artiklan sekä itsenäistä elämää ja osallisuutta yhteisössä koskevan 19 artiklan kanssa. Vammaisyleissopimuksen määräysten voidaan valiokunnan mielestä katsoa edellyttävän, että vammaisen henkilön avustajan tulee voida avustaa vammaisen henkilön pyynnöstä välineen käyttämisessä ilman, että tätä pidettäisiin välineen oikeudettomana luovuttamisena tai käyttönä. Sääntely muodostuu tällaisenaan ongelmalliseksi myös perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa vammaisuuden perusteella.

(9) Sääntelyratkaisua perustellaan hallituksen esityksessä (ks. esim. s. 69) EU-oikeuden asettamilla vaatimuksilla. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 12/2019 vp, PeVL 31/2017 vp). Valiokunnan mukaan on kuitenkin ollut selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6), eikä suomalaisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42).

(10) Hallintovaliokunnan on tarkkaan selvitettävä asiaan soveltuva EU-oikeuden sisältö ja EU-oikeuden sen mahdollistaessa muutettava sääntelyä siten, että siinä säännösperusteisesti sallitaan vammaisen henkilön avustajan voivan avustaa vammaista henkilöä tämän pyynnöstä välineen käytössä. Samoin laista tulee selvästi käydä ilmi, ettei kyse ole tässä tapauksessa välineen oikeudettomasta käytöstä eikä luovuttamisesta toisen henkilön käyttöön. Jollei hallituksen esityksessä ehdotettu sääntelyratkaisu ole EU-lainsäädännössä edellytetty, tällaiset muutokset ovat edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 83/2022 vp

Lapset

(11) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin mukaan alaikäinen voi ottaa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen käyttöön, jos hänen huoltajansa siihen suostuvat. Pykäläehdotuksen 2 momentin mukaan mitä 1 momentissa säädetään, ei koskisi 15 vuotta täyttäneitä alaikäistä.

(12) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 120) mukaan esityksen voidaan katsoa parantavan alaikäisten yhdenvertaisuutta perustuslain 6 §:n 3 momentin tarkoittamalla tavalla siten, että 15—18-vuotiaat voisivat jatkossa saada käyttöönsä valtion tarjoaman vahvan sähköisen tunnistamisen sekä vahvistettujen tietojen osoittamisen mahdollistavan digitaalisen henkilöllisyystodistuksen henkilökorttilain mukaisen alaikäisen henkilökortin hakemisen yhteydessä ilman huoltajan suostumusta.

(13) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että tietosuojalain 5 §:n mukaan tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamiseen lapselle sovellettava ikäraja on 13 vuotta. Säädettyväksi ehdotettava 15 vuoden ikäraja ei valiokunnan mielestä ole tässä suhteessa aivan ongelmaton digitaalisen ympäristön sääntelyn johdonmukaisuuden kannalta. Lisäksi lapsen oikeuksien yleissopimus, sellaisena kuin se täsmentyy muun muassa lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa lasten oikeuksista digitaalisessa ympäristössä,¹ perustelee yhdessä perustuslain 6 §:n 3 momentin kanssa sitä, että 2. lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentissa säädetty ei koskisi yli 13 vuotta täyttäneitä lapsia. Perustuslakivaliokunta pitää valitettavana, että hallituksen esityksessä ei ole käsitelty lapsen oikeuksien yleissopimuksen merkitystä ehdotetun sääntelyn kannalta. Hallintovaliokunnan on syytä arvioida säädettyväksi ehdotettavaa ikärajaa.

Sääntelyn selkeys

(14) Ehdotettava sääntely on merkityksellistä usean perusoikeuden kannalta ja vaikuttaa laajasti ihmisten tavanomaiseen elämään. Perustuslakivaliokunnan mielestä on tähän nähden erittäin valitettavaa, että ehdotettava sääntely on monin paikoin työlästä ja vaikeaselkoista. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (ks. esim. PeVL 60/2014 vp, s. 3/I). Valiokunta on korostanut, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. esim. PeVL 51/2016 vp, s. 5, PeVL 45/2016 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta korostaa Digi- ja väestötietoviraston sekä muidenkin viranomaisten julkisuuslain 20 §:ssä säädettyä velvollisuutta tuottaa ja jakaa tietoa sekä sovelluksen käytettävyyden kannalta lakiin digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sisältyviä saavutettavuutta koskevia vaatimuksia.

¹ Lasten oikeuksien komitean yleiskommentti No 25 (2021) digitaaliseen ympäristöön liittyvistä lapsen oikeuksista, CRC/CGC/25.

Valiokunnan lausunto PeVL 83/2022 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan vammaisten henkilöiden oikeudesta käyttää avustajaa tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 19.1.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Wille Rydman ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Tuula Väättäinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen