**Eduskunnan perustuslakivaliokunta 22.11.2022** **Juha Lavapuro**

**Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle**

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 133/2022 vp eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

## 1. Tausta

Hallituksen esityksellä ehdotettavalla digitaalisella henkilöllisyystodistuksella mahdollistettaisiin henkilön tunnistautuminen digitaalisesti vastaavalla luotettavuudella kuin se on nykyisin mahdollista käyttämällä passia ja henkilökorttia henkilöllisyyttä osoittavana asiakirjana. Ehdotettu digitaalinen henkilöllisyys sisältäisi myös vahvan sähköisen tunnistautumisen ominaisuuden. Tunnistautuminen tapahtuisi erityisen mobiilisovelluksen avulla. Lisäksi ehdotukseen sisältyy myös funktioltaan vastaavaa sääntelyä ulkomaalaisen digitaalisesta asiointivälineestä sekä luonnollisen henkilön tunnistusvälineestä. Viimemainittu tunnistautumisen väline toimisi julkisen sektorin sähköisessä asioinnissa ja olisi tarkoitettu niille, jotka eivät halua ottaa käyttöön mobiilisovellusta. Oikeus digitaaliseen henkilötodistukseen syntyisi pääsääntöisesti suoraan voimassa olevan henkilökortin tai passin perusteella.

## 2. Valtiosääntöoikeudellinen arvio

Ehdotuksella on epäilemättä huomattaviakin merkityksiä yksilöiden perusoikeuksien kannalta. Sähköiseen henkilötodistukseen ja sitä koskevien tietojen käsittelyyn liittyy esimerkiksi vahvan sähköisen tunnistautumisen tavoin useita tietoyhteiskunnan perusoikeuksien — etenkin perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan — kannalta merkittäviä piirteitä. (ks. tältä osin PeVL 16/2009 vp).

Mahdollisuus tunnistautua luotettavasti on myös hyvin usein edellytys erilaisten julkisen sektorin taikka yksityisen sektorin palveluiden käytölle. Se voi vaikuttaa välittömästi yksityisten mahdollisuuksiin käyttää liikkumisvapauttaan esimerkiksi matkustamiseen, sananvapauttaan identifioitumista edellyttävään keskusteluun taikka pankkipalveluja peruspalveluja koskevaan taloudelliseen asiointiin.

Kyse on tässä mielessä perusoikeusherkästä sääntelystä. Mahdollisuutta tunnistautua luotettavasti voidaan nyky-yhteiskunnassa pitää olennaisen tärkeänä osana itsemääräämisoikeutta sekä tiedollisessa että asteen yleisemmässä merkityksessä. Perustuslakivaliokunta on tavallisesti liittänyt itsemääräämisoikeuden useisiin

perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta sekä perustuslain 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta (ks. tiedollisesta itsemääräämisoikeudesta PeVL 23/2020 vp, s. 9, PeVL 2/2018 vp, s. 8 ja itsemääräämisoikeudesta mm. PeVL 48/2014 vp, s. 2/II).

Kyse ei nyt kuitenkaan ole pelkästään siitä, että henkilöllä on mahdollisuus määrätä itseään koskevien tietojen käytöstä (ks. esim. PeVL 23/2020 vp, s. 9, PeVL 2/2018 vp, s. 8) siten kuin esityksessä kuvataan itsehallittavasta identiteetistä puhuttaessa, vaan laajemminkin henkilön mahdollisuudesta käyttää sellaisia oikeuksia ja palveluita, jotka edellyttävät luotettavaa tietoa henkilöllisyydestä. Tämä asettaa korostuneita vaatimuksia myös sille, että sääntely kohtelee ihmisiä yhdenvertaisena.

Henkilöllisyyden ydintä koskeviin tietoihin ja niiden käsittelyyn liittyy toisaalta huomattavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009), mikä perustelee yksityiskohtaisen sääntelyn ja huolellisen lainvalmistelun merkitystä. Myönteistä tässä suhteessa on, että hallituksen esitykseen sisältyy varsin laajat säätämisjärjestysperustelut, joissa on perustuslakivaliokunnan vakiintunutta käytäntöä hyvinkin tarkasti siteeraten arvioitu esityksen merkitystä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan, yhdenvertaisuuden, lainsäädäntövallan delegoinnin sekä viranomaisten välillä tapahtuvan tehtävien siirron välillä.

Nähdäkseni delegointiin ja tehtäviensiirtoon ei liity ainakaan ilmeisiä systeemisiä ongelmia vaan tyydyn pitämään säätämisjärjestysperusteluissa esitettyjä näkökohtia asianmukaisina. Minulla ei ole niihin lisättävää. Sitä vastoin pidän esitystä eräin osin ongelmallisena yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta.

**Yhdenvertaisuusperiaate ja syrjinnän kielto**

Ensimmäisen lakiehdotuksen 27 §:ssä säädetään digitaalisen henkilöllisyyden haltijan velvollisuuksista. Pykälän 1 momentin mukaan Digitaalisen henkilöllisyyden sovelluksen haltijan on käytettävä sovellusta huolellisesti eikä hän saa luovuttaa sitä toisen käyttöön. Saman lakiehdotuksen 28 §:ssä säädetään oikeudetonta käyttöä koskevasta vastuunrajoituksesta. Ehdotetun 28 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan digitaalisen henkilöllisyyden sovelluksen haltija vastaa sovelluksen oikeudettomasta käytöstä, jos hän on luovuttanut sovelluksen käyttöön oikeudettomalle.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan sovelluksen haltija voisi 28 §:n momentin 1 kohdan mukaan joutua vastaamaan sellaisesta oikeudettomasta käytöstä, joka johtuu siitä, että sovelluksen haltija on luovuttanut sovelluksen toisen käyttöön. Säännöksessä tarkoitetusta luovutuksesta olisi kyse silloin, kun sovelluksen haltija tietoisesti ja vapaaehtoisesti luovuttaa sovelluksen hallinnan toiselle.

Ehdotus jättää varsin epäselväksi sen, mitä 28 §:ssä tarkoitetulla sovelluksen luovuttamisella *oikeudettomalle* tarkoitetaan. Säännös itsessään on kirjoitettu hankalaan muotoon. Perustellumpaa olisi puhua oikeudettomasta luovutuksesta kuin luovuttamisesta oikeudettomalle.

Tiukimmillaan sääntelyä voidaan joka tapauksessa tulkita niin, että oikeudettomana luovuttamisena pidettäisiin kaikkea sellaista sähköisen henkilöllisyyden sovelluksen luovuttamista, joka tapahtuu 27 §:n vastaisesti, toisin sanoen esimerkiksi niin, että sovelluksen haltija luovuttaa sovelluksen toisen käyttöön riippumatta kokonaan siitä, millä perusteella luovuttaminen on tapahtunut.

Toinen vaihtoehto on tulkita oikeudetonta käyttöä oikeusjärjestyksen valossa. Tällöin esimerkiksi tilanne, jossa vaikeavammainen henkilö luovuttaa digitaalisen henkilöllisyyden sovelluksen tilapäisesti henkilökohtaiselle avustajalleen, jotta hän voi vammaispalvelulain mukaisesti avustaa vaikeavammaista henkilö jossain henkilökohtaiseen apuun liittyvässä yksittäisessä tehtävässä, ei kuulu oikeudettoman käytön piriin. Vastaavasti myös tilanne, jossa alaikäinen luovuttaa saamansa digitaalisen henkilökohtaisen sovelluksen vanhemmalleen tai muulle huoltajalle, jotta hän voi avustaa lasta sovelluksen käytössä, olisi mahdollista lukea oikeutetun luovutuksen piiriin.

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan sääntelyä ei ole unionioikeudellisista syistä johtuen mahdollista toteuttaa tavalla, jossa sähköisen tunnistamisen sovelluksen luovuttamista esimerkiksi vaikeavammaisen henkilön henkilökohtaiselle avustajalle pidettäisiin oikeutettuna luovuttamisena.

Ehdotus on näin tulkittuna valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Se merkitsee käytännössä, että vaikeavammaisen henkilö ei voi välttämättä käyttää digitaalista henkilötunnusta sellaisissa tilanteessa, jossa hänelle on myönnetty vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen avustaja nimenomaan sitä tarkoitusta varten, että hän voi itsemääräämisoikeuttaan käyttäen suorittaa omia valintojaan. Ehdotus vaikuttaa tällaisessa tilanteessa johtavan ristiriitaan myös YK:n vammaisoikeusyleissopimuksen yhdenvertaisuusperiaatteen (5 artikla) sekä itsenäistä elämää ja osallisuutta yhteisössä kuuluvan 19 artiklan kanssa (ks. myös vammaisoikeuskomitean Suomea koskeva langettava ratkaisu S.K.-tapauksessa (CRPD/C/26/DR/46/2018)., jossa Suomen todettiin henkilökohtaista apua koskevassa asiassa loukanneen 5 ja 19 artikloita.)

Pidän säätämisjärjestyksen kannalta välttämättömänä, että sääntelyä täsmennetään niin, ettei digitaalisen henkilötunnuksen luovuttamista tilapäisesti vammaisen henkilön henkilökohtaiselle avustajalle pidetä oikeudettomana luovuttamisena, jos luovuttaminen perustuu vammaisen henkilön nimenomaisen avun tarpeeseen. Nähdäkseni esityksessä ei ole myöskään osoitettu vakuuttavasti, että tällainen sääntely olisi unionioikeuden ja erityisesti EU:n varmuustasoasetuksen vastaista.

Helsingissä 21.11.2022

Juha Lavapuro

professori, oikeusneuvos, OTT