*Tuomas Ojanen*

22.11.2022

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle*

**HE 133/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi**

*Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat*

1. Ehdottavalla sääntelyllä on tarkoitus mahdollistaa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sekä ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen tuottaminen ja käyttö. Kyse olisi uusista digitaalista asiointia tukevista mobiilisovelluksista, joita Poliisi ja Digi- ja väestötietovirasto tuottaisivat vahvistettujen henkilötietojen osoittamiseksi. Digitaalinen henkilöllisyystodistus toimisi myös henkilöllisyyttä osoittavana asiakirjana passin ja henkilökortin tavoin ja sisältäisi lisäksi vahvan sähköisen tunnistautumisen. Laki Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista sisältäisi säännökset digitaalisen henkilöllisyyden tietojärjestelmästä, joka toimisi sekä digitaalisen henkilöllisyystodistuksen että ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen perustana. Sääntely koskisi viranomaisten tehtävien lisäksi muun muassa tietojärjestelmän vaatimuksia ja tietoturvallisuutta sekä henkilötietojen käsittelyä.
2. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan tehtävien siirtämistä viranomaisten välillä koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa (12.1), yksityiselämän suojasta ja henkilötietojen suojasta säätävän perustuslain 10 §:n kannalta huomioiden samalla vastaavia oikeuksia suojaavia unionin perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikloja sekä unionin yleistä tietosuoja-asetusta, mihin liittyen jaksossa on myös tehty selkoa kansallisesta liikkumavarasta (12.2). Lisäksi säätämisjärjestysperusteluissa ehdotettavaa sääntelyä arvioidaan perustuslain 6 §:n ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen syrjintäkieltosääntelyn (12.3) sekä lainsäädäntövallan siirtämisestä viranomaiselle säätävän perustuslain 80 §:n 2 momentin (12.4) kannalta.
3. Esityksestä ilmenevien valtiosääntöoikeudellisen arvion lähtökohtien ohella on syytä huomauttaa tarpeesta huomioida ehdotetun sääntelyn arvioinnissa *YK:n vammaisyleissopimus*, johon esityksessä ei ole lainkaan kiinnitetty huomiota. Vammaisyleissopimuksen huomiotta jättämistä esityksessä voidaan kritisoida, varsinkin kun 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 merkitystä vammaisten henkilöiden oikeuksien, tasa-arvon ja yhdenvertaisen kohtelun kannalta.
4. Lisäksi on syytä huomauttaa Lapsen oikeuksien yleissopimuksen merkityksestä sekä edelleen siitä, että Lapsen oikeuksien yleissopimuksen kv. valvontaelin, Lasten oikeuksien komitea, antoi 24.3.2021 yleiskommentin lasten oikeuksista

digitaalisessa ympäristössä (General Comment No 25 (2021) *Children's rights in relation to the digital environment*, CRC/CGC/25).

*Arvio*

5. Nähdäkseni voidaan pääosin yhtyä esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyihin näkemyksiin ja varsinkin esityksen perusteluissa esitettyihin käsityksiin lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin.
6. Ehdotettava sääntely on merkityksellistä usean perusoikeuksien kannalta, ja se vaikuttaisi laajasti ihmisten tavanomaiseen elämään kuuluvissa toiminnoissa. Tähän nähden on erittäin valitettavaa, että ehdotettava sääntely on monin paikoin työlästä ja vaikeaselkoista luettavaa sekä siten vaikeasti avautuvaa ja ymmärrettävää, mikä vain osaksi hyväksyttävästi johtuu sääntelykohteen ”digitaalisuudesta”. Ongelmaa korostaa, että ehdotettava sääntely asettaa digitaalisen sovelluksen haltijalle erilaisia vastuita ja velvollisuuksia sekä ylipäätään edellyttää, että ihmisillä on ”digiosaamista”, ml. osaamista riittävästi hallinnoida itseään koskevia osin hyvin arkaluontoisiakin tietoja.
7. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi painokkaasti korostettava digi- ja väestötietoviraston sekä muidenkin viranomaisten velvollisuutta huolehtia riittävästä selkokielisestä ohjeistuksesta digitaalisen henkilöllisyyden palveluista sekä niiden hyödyntämisestä. Ohjeistuksessa on tällöin kiinnitettävä erityistä huomiota yhtäältä lasten, vammaisten ja iäkkäiden henkilöiden sekä ulkomaalaisten erityisasemaan ja -tarpeisiin, jotta myös heillä olisi reaalisia edellytyksiä riittävän helposti ja turvallisesti käyttää ehdotettavia uusia digitaalista asiointia tukevia sovelluksia sekä hallinnoida itseään koskevia tietoja. Toisaalta ohjeistuksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota tietoturvallisuuteen varsinkin siten, että riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti tuodaan selkokielisesti esiin tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia ja riskejä. Tämäntyyppisen selkokielisen ohjeistuksen antamisen varmistamiseksi olisi harkittava ehdotetun lain täydentämistä säännöksellä, joka säännösperusteisesti velvoittaa ainakin digi- ja väestötietoviranomaisen antamaan tällaista ohjeistusta. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta tulisi huomauttaa, että mietintövaliokunnan olisi syytä harkita tällaisen säännöksen sisällyttämistä lakiehdotukseen.

*Vammaiset henkilöt*

8. 1. lakiehdotuksen 27 §:n 1 momentin mukaan digitaalisen henkilöllisyyden sovelluksen haltijan ”on käytettävä sovellusta huolellisesti eikä hän saa luovuttaa sitä toisen käyttöön.” Sovelluksen haltijan velvollisuus huolehtia sovelluksesta alkaa, kun hän on ottanut sovelluksen käyttöön. 1. lakiehdotuksen 28 §:ssä säädettäisiin digitaalisen henkilöllisyyden sovelluksen oikeudetonta käyttöä koskevasta vastuunrajoituksesta muun muassa niin, että digitaalisen henkilöllisyyden sovelluksen haltija vastaa sovelluksen oikeudettomasta käytöstä vain, jos ”1) hän on luovuttanut sovelluksen käyttöön oikeudettomalle”.
9. Esityksen valmistelua selostavasta jaksosta 6.2 ilmenee, että yhdenvertaisuusvaltuutettu nosti esiin lausunnossaan, että linjaukset ja käytännöt,

joiden mukaan vahvoja sähköisiä tunnistusvälineitä ei voitaisi myöntää avustajaa käyttävälle vammaiselle henkilölle, ovat ongelmallisia yhdenvertaisuuslain näkökulmasta. Valtuutetun mukaan olisi tullut harkita mahdollisuutta selventää esityksessä, että kyse ei olisi välineen oikeudettomasta käytöstä eikä luovuttamisesta toisen henkilön käyttöön silloin, kun vammaisen henkilön avustaja avustaa vammaista henkilöä tämän pyynnöstä välineen käyttämisessä.

10. Esityksen mukaan jatkovalmistelussa selvitettiin, olisiko ehdotettuja täsmennyksiä mahdollista tehdä kansallisen ja EU-sääntelyn sallimissa rajoissa. EU-sääntelyyn liittyvän tulkinnan osalta näkemystä kysyttiin myös muilta EU-jäsenvaltioilta. Vastausten perusteella muissa jäsenvaltioissa on tulkittu EU:n varmuustasoasetusta vastaavalla tavalla kuin Suomessa, eikä tunnistusvälineitä ole myönnetty henkilöille, jotka eivät käytännössä pysty tai eivät oikeudellisesti voi käyttää tunnistusvälinettä itsenäisesti. Esitykseen ei tästä syystä ehdoteta muutoksia.
11. Kuten edellä on jo todettu, esityksessä ei ole lainkaan huomioitu edes yleisellä tasolla vammaisyleissopimusta, jonka määräykset sopimuksen tarkoituksesta (1 artikla), sopijavaltioiden yleisistä velvoitteista (4 artikla), tasa-arvosta ja yhdenvertaisuudesta (5 artikla) sekä esteettömyydestä ja saavutettavuudesta (9 artikla) käsitykseni mukaan nimenomaan edellyttävät sitä, että vammaisen henkilön avustaja tulee voida avustaa vammaista henkilöä tämän pyynnöstä välineen käyttämisessä ilman, että kyse olisi tällöin välineen oikeudettomasta käytöstä. Nyt esityksessä ehdotettu lopputulos, joka muodostuu 1. lakiehdotuksen 27 §:n ja 28 §:n sääntelystä, on nähdäkseni vastoin vammaisyleissopimusta.
12. Perustuslain 6 §: 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa vammaisuuden perusteella. Esityksestä seuraava vammaisuuteen perustuvaa erottelua ja tosiasiassa syrjivää kohtelua ei voida perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla, koska vammaisyleissopimus edellyttää käsitykseni mukaan nimenomaan sellaista ratkaisua, että vammaisen henkilön avustajan tulee voida avustaa vammaisen henkilön pyynnöstä välineen käyttämisessä, ja ilman, että tätä pidettäisiin välineen oikeudettomana käyttönä.
13. Myöskään EU-oikeus ei käsitykseni mukaan edellytä nyt esityksessä ehdotettua lopputulosta, varsinkin kun huomioidaan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdan syrjintäkieltosäännös ja perusoikeuskirjan 26 artikla vammaisten sopeutumisesta yhteiskuntaan sekä se, että Euroopan unioni on vammaisyleissopimuksen sopijaosapuoli yhdessä jäsenvaltioidensa kanssa. Vammaisyleissopimus on neuvoston päätöksellä saatettu osaksi EU:n oikeusjärjestystä ja sen määräykset ovat ensisijaisia EU:n toimielinten säädöksiin ja päätöksiin nähden, esityksessä mainittu ”EU:n varmuustasoasetus” mukaan lukien.[1]

---

[1] Ks. esim. C-308/06 tuomio *Intertanko ym.*, C-308/06, EU:C:2008:312, 42 ja 43 kohta. ” EY 300 artiklan 7 kohdasta ilmenee, että yhteisön tekemät sopimukset sitovat yhteisön toimielimiä, joten nämä sopimukset ovat ensisijaisia yhteisön johdetun oikeuden säädöksiin nähden (ks. vastaavasti asia C-61/94, komissio v. Saksa, tuomio 10.9.1996, Kok. 1996, s. I-3989, 52 kohta ja asia C-311/04, Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, tuomio 12.1.2006, Kok. 2006, s. I-609, 25 kohta). Tästä seuraa, että se, että yhteisön johdetun oikeuden säädös on ristiriidassa kansainvälisen oikeuden tällaisten sääntöjen kanssa, voi vaikuttaa tämän säädöksen pätevyyteen. Kun tähän pätemättömyyteen vedotaan kansallisessa tuomioistuimessa, yhteisöjen tuomioistuin selvittää näin ollen EY 234 artiklan mukaisesti asianomaisen yhteisön säädöksen pätevyyden

14. Nähdäkseni 1. lakiehdotusta tulee muuttaa vammaisyleissopimuksesta ja perustuslain 6 §.n 2 momentista johtuvista syistä niin, että siinä säännösperusteisesti selvästi sallitaan se, että vammaisen henkilön avustaja voi avustaa vammaisen henkilön pyynnöstä välineen käytössä. Samoin laista tulisi selvästi tulla esiin se, ettei kyse ole tässä tapauksessa välineen oikeudettomasta käytöstä eikä luovuttamisesta toisen henkilön käyttöön. Tällaiset vammaisten henkilöiden oikeuksia ja itsemääräämisoikeutta toteuttavat muutokset ovat edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

*Lapset*

15. 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 täyttänyttä alaikäistä.
16. Kuten esityksen säätämisjärjestysperusteluissa tuodaan esiin, esityksen voidaan katsoa parantavan alaikäisten yhdenvertaisuutta perustuslain 6 §:n 3 momentin tarkoittamalla tavalla siten, että esityksessä ehdotetun sääntelyn mukaan 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.
17. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa tuodaan myös esiin sellaisia perustuslain 6 §:n 2 momentin tarkoittamia hyväksyttäviä perusteita, joiden perusteella sääntelyssä voidaan asettaa eri asemaan yli ja alle 15-vuotiaat alaikäiset.
18. Kiinnitän kuitenkin tässä yhteydessä huomiota ensinnäkin siihen, että unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 8 artiklassa määrätään tietoyhteiskunnan palveluihin liittyvään lapsen suostumukseen sovellettavista ehdoista. Artiklan 1 kohdassa on säädetty muun muassa siitä, että tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoaminen alle 16 vuotta oleville lapsille on lainmukaista vain siinä tapauksessa ja siltä osin kuin lapsen vanhempainvastuunkantaja on antanut siihen suostumuksen tai valtuutuksen. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin lainsäädännössään säätää tätä tarkoitusta koskevasta alemmasta iästä, joka ei saa olla alle 13 vuotta.
19. Lisäksi Lapsen oikeuksien yleissopimus, sellaisena kuin se täsmentyy, muun muassa lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa lasten oikeuksista digitaalisessa ympäristössä (General Comment No 25 (2021) *Children's rights in relation to the digital environment*, CRC/CGC/25), saattaisi perustella yhdessä perustuslain 6 §:n 3 momentin kanssa sitä, että 2. lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentissa säädetty ei koskisi yli 13 vuotta täyttäneitä lapsia. Yleiskommentissa kiinnitetään kuitenkin erikseen huomiota muun muassa lapsen oikeuteen

---

kaikkien kansainvälisen oikeuden sääntöjen valossa edellyttäen, että kahta edellytystä noudatetaan." Ks. unionin solmimien kv. sopimusten asemasta ja vaikutuksista EU-oikeudessa Tuomas Ojanen, EU-oikeuden perusteita, Edita 2016, s. 117-130

identiteettiin, digitaalinen identiteetti mukaan lukien, sekä tarpeeseen edistää tämän oikeuden toteutumista digitaalisten järjestelmien kautta.[2]

20. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa voisi kehottaa mietintövaliokuntaa vielä arvioimaan ja selvittämään mahdollisuuksia alentaa ikäraja niin, että 7 §:n 1 momentissa säädetty ei koskisi yli 13 vuotta täyttäneitä lapsia.

[2] Ks. esim. "States parties should promote the use of digital identification systems that enable all newborn children to have their birth registered and officially recognized by the national authorities, in order to facilitate access to services, including health, education and welfare", s. 13, General Comment No 25 (2021) *Children's rights in relation to the digital environment*, CRC/CGC/25kohta 79.