



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Lisääasiantuntijalausunto asiassa HE 133/2022 vp hallituksen esitys eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriötä kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa.

Asiassa on aikaisemman kuulemispyynnön yhteydessä toimitettu asiantuntijalausunto. Tämä lisälausunto täydentää jo toimitettua lausuntoa.

Alaikäiset ja PeVL 83/2022 vp

Alaikäisille uudistus toisi parannusta sähköiseen asiointiin sikäli, että 15-vuotta täyttäneet saisivat digitaalisen henkilöllisyystodistuksen ilman vanhempiensa suostumusta.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 83/2022 vp) on pyytänyt hallintovaliokuntaa arvioimaan tulisiko hallituksen esityksessä valittuja ikärajoja tarkastella uudelleen. Hallituksen esityksen mukaan 15-vuotta täyttäneellä henkilöllä on mahdollisuus ottaa digitaalinen henkilöllisyystodistus käyttöönsä itsenäisesti ilman huoltajan suostumusta ja tätä nuoremmalla henkilöllä huoltajan suostumuksella. Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei valinta ole täysin ongelmaton digitaalisen ympäristön sääntelyn johdonmukaisuuden näkökulmasta, koska tietosuojalain 5 §:n mukaan tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamiseen lapselle sovellettava ikäraja on 13 vuotta. Lisäksi hallituksen esityksessä olisi tullut perustella asiaa lasten oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Sisäministeriön lausuma:

Tietosuojalaki (1080/2018) 5 §

Sisäministeriö katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotettu 15-vuoden ikäraja ei ole ristiriidassa voimassa olevan sääntelyn kanssa. Tietosuojalain 5 §:n mukaan kyseistä säännöstä sovelletaan silloin, kun henkilötietoja käsitellään tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun suostumuksen perusteella. Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen käyttöönoton osalta henkilötietojen käsittely perustuu poliisin lakisääteisen tehtävän toteuttamiseen eikä käyttöönottoa suorittavan henkilön antamaan suostumukseen henkilötietojen käsittelyyn, jolloin kyseistä säännöstä ei sisäministeriön käsityksen mukaan sovelleta. Lisäksi tietosuojalain 5 §:n koskee ainoastaan direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan tarkoittamia tietoyhteiskunnan palveluja eikä



Sisäministeriö Inrikesministeriet

digitaalinen henkilöllisyystodistus sovi ristiriidattomasti kyseiseen määritelmään, vaan kyseessä on ensisijaisesti henkilöllisyyden osoittamisen väline, jota hyödynnetään digitaalisissa palveluissa kuten myös käyntiasioinnissa. Oikeus digitaalisen henkilöllisyystodistuksen käyttöön saadaan automaattisesti passin tai henkilökortin hakemisen yhteydessä ilman erillistä myöntämistä. Oikeus käyttöönottoon on myös jälkikäteen, mikäli henkilöllä on jo passi tai henkilökortti.

Sisäministeriön käsityksen mukaan tietosuojalain 5 §:n tarkoituksena ei ole velvoittaa ketään tarjoamaan palvelujaan tietyn ikäisille tai ylipäättään alaikäisille, vaan toimia suojaikärajana henkilötietojen käsittelyn osalta. Jos toimija päättää tarjota henkilötietojen käsittelyä edellyttäviä digitaalisia palveluja alaikäisille, voidaan sitä tarjota alle 13-vuotiaille vain huoltajan suostumuksella. Se, tarjotaanko jotakin digitaalista palvelua alaikäisille ja jos tarjotaan niin minkä ikäisille ja millä edellytyksillä, ei ole riippuvainen tietosuojalain säännöksestä, vaan siitä, mikä on palvelussa tehtävän oikeustoimen edellyttämä ikäraja. Esimerkiksi sosiaalisen median kanavissa toimimisen ikärajaan ei tule velvoitteita muualta, kun taas verkkokaupan osalta lapsen ikä ja ostoksen suuruus vaikuttavat siihen, tarvitaanko kauppaan huoltajan lupa. Myyjän vastuulla on varmistaa ostajan ikä ja huoltajan suostumus, joka vaikuttaa mahdollisuuksiin tarjota verkkokauppalalveluita alaikäisille.

Lisäksi on huomioitava, että digitaalinen maailma sisältää lukemattoman määrän erilaisia palveluita, joille ei yksinkertaisesti voida asettaa yhtenäistä omatoimisen asioinnin ikärajaa, koska se ei olisi lapsen edun mukaista.

Lapsen oikeuksien yleissopimus (60/1991) ja sitä täydentävä YK:n lasten oikeuksien komitean yleiskommentti No 25 (2021) digitaaliseen ympäristöön liittyvistä lapsenoikeuksista, CRC/CGC/25.

Lasten oikeuksien sopimusta täydentävässä YK:n lasten oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 25 (2021) digitaaliseen ympäristöön liittyvistä lapsen oikeuksista korostetaan sitä, että digitaalisessa ympäristössä lasten toimintaan liittyvät riskit ja mahdollisuudet vaihtelevat iän ja kehitystason mukaan. Tämä tulisi ottaa huomioon suunniteltaessa toimenpiteitä, joilla lapsia suojellaan digitaalisessa ympäristössä ja joilla digitaalisessa ympäristössä toimiminen tehdään lapsille helpommaksi. Tätä tavoitetta on nimenomaisesti pyritty edistämään hallituksen esityksessä asettamalla palvelun käyttöönnotolle tiettyjä edellytyksiä.

Alaikäisten digitaalisen henkilöllisyystodistuksen käyttäjään kohdistuvat riskit liittyvät ensisijaisesti sähköiseen tunnistamiseen. Koska sähköinen tunnistaminen tapahtuu käytännössä aina näkemättä tunnistusvälineen esittäjää, perustuu sen tunnistautumisen luotettavuus yhtäältä siihen, että väline on luotettavan tahon toimesta myönnetty oikealle henkilölle ja toisaalta siihen, että kyseinen henkilö ei ole luovuttanut välinettä eteenpäin. Mitä nuorempi käyttäjä on kyseessä, sen haastavampaa on ymmärtää sähköisen tunnistamisvälineen huolellisen säilyttämisen tärkeys ja sitä suuremmat ovat riskit väärinkäytöksille välineen joutuessa väärin käsiin. Edellyttämällä nuorimpien käyttäjien



Sisäministeriö Inrikesministeriet

osalta huoltajan suostumusta välineen käyttöönoton osalta voidaan vähentää väärinkäytösriskejä ja siten edistää lasten oikeutta tulla suojelluksi vahingoilta.

YK:n lasten oikeuksien komitean yleiskommentin No 25 (2021) digitaaliseen ympäristöön liittyvistä lapsen oikeuksista, (CRC/CGC/25) XII erityiset suojatoimet mukaan lapsia tulee suojella kaikenlaiselta hyväksikäytöltä, joka on millään tavalla vahingollista heidän hyvinvoinnilleen digitaalisessa ympäristössä. Yleiskommentin mukaan sopimusvaltioiden tulee arvioida asiaan liittyvä lakeja ja käytäntöjä ja varmistaa, että lapsia suojellaan taloudelliselta hyväksikäytöltä. Yleiskommentin kohdan 116 mukaan sopimusvaltioiden tulee varmistaa, että lapsia suojellaan asianmukaisella lainsäädännöllä digitaalisessa ympäristössä tapahtuvilta rikoksilta, kuten petoksilta ja identiteettivarkauksilta. Sopimusvaltioiden tulee myös edellyttää lasten käyttämiltä digitaalisilta tuotteilta ja palveluilta korkeaa kyberturvallisuutta sekä sisäänrakennettua tietosuojaa ja turvallisuutta.

HE 133/2022 vp mukaan digitaalisen henkilöllisyystodistuksen toimintaperiaate perustuisi itsehallittavaan henkilötietojen esittämiseen. Itsehallittavalla identiteetillä (engl. Self-Sovereign Identity, SSI) tarkoitetaan henkilötietojen käsittelyn mallia, jossa henkilö voi itse hallinnoida joko itseltään tai luotettavalta kolmannelta taholta lähtöisin olevien henkilötietojensa osoittamista asiointipalvelulle, jossa henkilötietoja tarvitaan. Käytännössä itsehallittavuudella tarkoitetaan siis sitä, että henkilöt hallitsevat itse omia henkilötietojaan eli päättävät itse niiden käytöstä. Henkilö voisi siis itse päättää kenelle hän haluaa osoittaa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sisältämiä tietojaan ja mitä tietoja hän haluaa osoittaa. Tässä vaiheessa itsehallittavat henkilötiedot kuitenkin rajautuisivat niihin tietoihin, jotka ovat johdettavissa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen perustana olevista henkilöllisyyttä osoittavista asiakirjoista. Viranomaisella ei olisi mahdollisuutta määrätä tietojen osoittamisesta eikä viranomaisella olisi pääsyä digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tietoihin.

Sisäministeriö toteaa, että valmistelussa on näin ollen pyritty tarkoituksenmukaisesti punnitsemaan lasten asianmukaista suojelua digitaalisessa ympäristössä suhteessa edellä mainittuihin digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tuomiin vastuisiin henkilöille alaikäisten näkökulmasta (SSI-malli). Edellä esitetyn perusteella sisäministeriö katsoo, että ikärajaa tukevaa sääntelyä tulee hakea muualta kuin tietosuojalain säännöksistä ja lapsen oikeuksien yleissopimusta täydentävän YK:n lasten oikeuksien komitean yleiskommentin No 25 perusteella on velvollisuutena mahdollistaa välineen käyttöä asteittain lasten kehitystason mukaisesti sekä suojata lapsia digitaalisessa ympäristössä tapahtuvilta rikoksilta.

Hallintolaki (434/2003) ja rikosoikeudellinen vastuu

Viranomaisen menettelynä digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen liittyvissä toimenpiteissä on kyse hallintomenettelystä, jolloin lähtökohtana on hallintolaki. Hallintolain vakaavaltaisen puhevaltaa koskevan 14 §:n mukaan vakaavaltaisen puolesta käyttää puhevaltaa hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. Vakaavaltaisella on kuitenkin oikeus käyttää yksinään puhevaltaa asiassa, joka koskee hänen hallitsemaansa tuloa tai



Sisäministeriö Inrikesministeriet

varallisuutta. Viisitoista vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta.

Eräissä erityislaeissa on perustellusta syystä poikettu näistä yleisistä lähtökohdista. Yleensä poikkeukset muodostuvat suhteessa siihen, että alaikäinen on oikeutettu käyttämään puhevaltaa rinnakkain huoltajan kanssa eräissä tilanteissa ennen 15 vuoden ikää. Harvemmassa ovat poikkeukset, joissa alaikäiselle olisi myönnetty itsenäistä oikeutta tehdä oikeustoimia tai käyttää puhevaltaa ennen 15 vuoden ikärajaa. Näistä löytyy joitakin rajattuja esimerkkejä lähinnä terveydenhuoltoon ja opetustoimeen liittyvistä säännöksistä. Kokonaisuutena kuitenkin on erittäin poikkeuksellista, että alaikäisellä on oikeus tehdä oikeustoimia itsenäisesti.

Alaikäisen voi olla haastavaa hahmottaa esimerkiksi sitä, että digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen sisältyvä sähköinen tunnistusväline väärin käsiin joutuessaan mahdollistaa toisen lukuun tehtävän petosrikollisuuden. Jos välinettä ei ole ilmoitettu kadonneeksi, on välineen haltija lähtökohtaisesti itse vastuussa tehdyistä oikeustoimista. Puhuttaessa vastuukysymyksistä voidaan hakea jotakin analogiaa esimerkiksi rikosoikeudellisen vastuun 15 vuoden ikärajasta. Sääntelyssä on lähdetty siitä olettamasta, että 15 vuotta täyttänyt on riittävän kypsä ymmärtämään tekojensa kausaali- ja vaikutuksia ja niistä seuraavaa vastuuta. Puhuttaessa sähköisestä tunnistamisvälineestä, voi käyttäjän olla jopa huomattavasti haastavampaa ymmärtää siihen liittyviä vastuita itsenäisesti.

Lopuksi

Sisäministeriö katsoo, että hallituksen esityksessä esitetty malli, jossa 15 vuotta täyttänyt voi saada digitaalisen henkilöllisyystodistuksen ilman huoltajan suostumusta ja tätä nuorempi huoltajan suostumuksella, on perusteltu ottaen huomioon välineen käyttöön liittyvä vastuu sekä muu voimassa oleva lainsäädäntö.