

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om digital identitet

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om digital identitet (RP 133/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Maarit Huotari, finansministeriet
- specialsakkunnig Emilia Laitala, finansministeriet
- biträdande dataombudsman Annina Hautala, Dataombudsmannens byrå
- professor Susanna Lindroos-Hovinheimo
- professor Tuomas Ojanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieråd, professor Juha Lavapuro.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om de tjänster för digital identitet som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata samt en lag om e-legitimation. Dessutom föreslås det ändringar i lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster, lagen om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, lagen om identitetskort, passlagen och lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster.

Lagarna avses träda i kraft den 1 september 2023.

I propositionens motiv till lagstiftningsordning granskas lagförslaget med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet, 10 § om skydd för privatlivet, 80 § om området för lag och 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.

Utlåtande GrUU 83/2022 rd

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men ser det som önskvärt att grundlagsutskottet lämnar ett utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det att det stiftas en lag om de tjänster för digital identitet som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata samt en lag om e-legitimation. Dessutom föreslås det ändringar i lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster, lagen om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, lagen om identitetskort, passlagen och lagen om förvaltningens gemensamma stöd-tjänster för e-tjänster.

(2) Propositionen syftar till att göra det möjligt att producera och använda e-legitimationer samt e-tjänstverktyg för utlänningar. Det är fråga om nya mobilapplikationer till stöd för utträttandet av ärenden digitalt. Det föreslås att applikationerna ska produceras av polisen och Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata för uppvisande av bestyrkta personuppgifter. Det föreslås att e-legitimationen även ska fungera som en identitetshandling på motsvarande sätt som pass och identitetskort, och den ska ha en egenskap för stark autentisering. Lagförslaget innehåller dessutom bestämmelser om ett informationssystem för digital identitet, som föreslås fungera som plattform för både e-legitimationen och e-tjänstverktyget för utlänningar.

(3) Propositionen främjar enligt propositionsmotiven (s. 18) den registrerades möjligheter att ha kontroll över sina egna uppgifter i offentliga tjänster. Målet är att i den första fasen göra det möjligt för den enskilde att själv visa vissa uppgifter om sin identitet, samt att skapa grundläggande lösningar och praxis för att visa självägda myndighetsuppgifter, så att utvecklingen kan föras vidare i framtiden.

(4) Grundlagsutskottet har inget att invända mot de allmänna grunderna för regleringen. Utskottet kan också i huvudsak instämma i de slutsatser som framförs i motiveringen till lagstiftningsordningen.

Personer med funktionsnedsättning

(5) I 27 § 1 mom. i lagförslag 1 föreslås det bestämmelser om skyldigheten för innehavare av applikationen för digital identitet att förvara applikationen omsorgsfullt. I momentet föreskrivs det dessutom om förbud mot att överlåta applikationen för digital identitet för att användas av någon annan. Enligt propositionsmotiven (s. 88) är den digitala identitetshandling eller det e-tjänstverktyg för utlänningar som ingår i applikationen för digital identitet avsedd endast för att styrka identiteten för den person som är kopplad till identitetshandlingen eller verktyget och för att visa bestyrkta uppgifter som gäller den personen. Enligt de lagstiftningsförslag som ingår i propositionen kan en e-legitimation eller ett e-tjänstverktyg för utlänningar dras in om e-legitimationen eller e-tjänstverktyget används av någon annan än innehavaren. Enligt 28 § 1 mom. 1 punkten i

Utlåtande GrUU 83/2022 rd

lagförslag 1 ansvarar en innehavare av applikationen för digital identitet för obehörig användning av applikationen, om han eller hon har överlåtit applikationen till någon obehörig.

(6) Grundlagsutskottet noterar att propositionen inte särskilt behandlar vad regleringen innebär för personer med funktionsnedsättning och inte heller vilken relevans FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har för den föreslagna regleringen. Utskottet anser att det i propositionen är problematiskt att funktionsrättskonventionen inte beaktats. Redan de allmänna skyldigheterna i artikel 4 och skyldigheterna i fråga om tillgänglighet i artikel 9 i funktionsrättskonventionen lyfter på många olika sätt fram att just informations- och kommunikationsteknik och informations- och kommunikationssystem samt elektroniska tjänster är av stor vikt med tanke på rättigheterna och jämlikheten för och likabehandlingen av personer med funktionsnedsättning.

(7) Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan regleringen leda till att en person med svår funktionsnedsättning inte nödvändigtvis kan använda den digitala personbeteckningen till exempel när han eller hon med stöd av lagen om service och stöd på grund av handikapp har beviljats ett personligt biträde uttryckligen för att kunna utöva sin självbestämmanderätt och göra sina egna val.

(8) Grundlagsutskottet anser att förslaget och särskilt bestämmelserna i 27 och 28 § i lagförslag 1 är problematiska i förhållande till FN:s funktionsrättskonvention, särskilt konventionens artikel 5 om jämlikhet, artikel 9 om tillgänglighet och artikel 19 om rätt att leva självständigt och delta i samhället. Bestämmelserna i funktionsrättskonventionen kan enligt utskottet anses förutsätta att ett biträde till en person med funktionsnedsättning på begäran av personen med funktionsnedsättning ska kunna bistå vid användningen av ett hjälpmedel utan att detta betraktas som obehörigt överlåtande eller obehörig användning av hjälpmedlet. Bestämmelserna är därför problematiska med tanke på det som föreskrivs i 6 § 2 mom. i grundlagen om att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas, exempelvis på grund av funktionsnedsättning.

(9) Regleringen motiveras i propositionen (se t.ex. s. 70) med krav som EU-rätten ställer. Det ingår inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma nationell genomförandelagstiftning med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 12/2019 rd, GrUU 31/2017 rd). Enligt utskottet har det dock stått klart att unionslagstiftningen enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis har företräde framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se t.ex. GrUU 14/2018 rd, s. 12—13 och GrUU 20/2017 rd, s. 6) och att man i vår nationella lagstiftning inte bör gå in för lösningar som strider mot unionsrätten (GrUU 15/2018 rd, s. 42—43, GrUU 14/2018 rd, s. 13, GrUU 26/2017 rd, s. 42—43).

(10) Förvaltningsutskottet bör noggrant utreda innehållet i de unionsbestämmelser som är tillämpliga ärendet och, om unionsrätten möjliggör det, ändra regleringen så att en assistent till en person med funktionsnedsättning på begäran av personen i fråga kan bistå denne vid användningen av verktyget. Likaså ska det tydligt framgå av lagen att det i detta fall inte är fråga om obehörig användning eller överlåtelse av verktyget för att användas av någon annan. Om den reglering som föreslås i propositionen inte förutsätts i unionslagstiftningen, är sådana ändringar en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna godkännas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 83/2022 rd

Barn

(11) Enligt 7 § 1 mom. i lagförslag 2 kan en minderårig ta i bruk e-legitimation, om vårdnadshavaren ger sitt samtycke. Enligt paragrafens 2 mom. gäller bestämmelsen i 1 mom. inte minderåriga som har fyllt 15 år.

(12) Enligt motiven (s. 120—121) kan propositionen anses förbättra likabehandlingen av minderåriga på det sätt som avses i 6 § 3 mom. i grundlagen på så vis att 15—18-åringar i samband med ansökan om identitetskort för minderårig enligt lagen om identitetskort i fortsättningen utan vårdnadshavarens samtycke kan få en statligt tillhandahållen e-legitimation som möjliggör stark autentisering och påvisande av bestyrkta uppgifter.

(13) Grundlagsutskottet påpekar dock att enligt 5 § i dataskyddslagen är den åldersgräns som tillämpas när informationssamhällets tjänster erbjuds till barn 13 år. Den föreslagna åldersgränsen på 15 år är därför enligt utskottet inte helt problemfri med tanke på konsekvensen i regleringen av den digitala miljön. Dessutom motiverar konventionen om barnets rättigheter, sådan den preciseras bland annat i en kommentar från kommittén för barnets rättigheter om barnets rättigheter i den digitala miljön¹, tillsammans med 6 § 3 mom. i grundlagen att 7 § 1 mom. i lagförslag 2 inte ska gälla barn som har fyllt 13 år. Grundlagsutskottet beklagar att propositionen inte tar upp barnkonventionens betydelse för den föreslagna regleringen. Förvaltningsutskottet bör bedöma den föreslagna åldersgränsen.

Regleringens tydlighet

(14) Den föreslagna regleringen har relevans för flera grundläggande fri- och rättigheter och har omfattande konsekvenser för människors normala dagliga aktiviteter. Grundlagsutskottet anser därför att det är ytterst beklagligt att den föreslagna regleringen på många ställen är tung och svårbegriplig. Grundlagsutskottet har förutsatt att målgruppen för bestämmelserna utan svårigheter ska kunna tillämpa dem (se t.ex. GrUU 60/2014 rd, s. 2/II). Utskottet har betonat att det är särskilt viktigt att bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna och som gäller fysiska personers normala dagliga aktiviteter är klara och tydliga (se t.ex. GrUU 51/2016 rd, s. 5, GrUU 45/2016 rd, s. 3). Grundlagsutskottet betonar dels att Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata och andra myndigheter enligt 20 § i offentlighetslagen är skyldiga att producera och sprida information. Utskottet vill också i fråga om applikationens användbarhet lyfta fram de krav på tillgänglighet som ställs i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster.

¹ Allmän kommentar nr 25 (2021) från utskottet för barnets rättigheter om barnets rättigheter i den digitala miljön, CRC/CGC/25.

Utlåtande GrUU 83/2022 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning om rätten för personer med funktionsnedsättning att anlita en assistent beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 19.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Jari Kinnunen saml
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Wille Rydman saf
medlem Ville Valkonen saml
medlem Tuula Väättäinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.