

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 32/2002 vp

Hallituksen esitys laeiksi sähköisistä allekirjoituksista ja viestintähallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Liikennevaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä marraskuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi sähköisistä allekirjoituksista ja viestintähallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 197/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikennevaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikennevaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Juha Perttula, liikenne- ja viestintäministeriö
- ylijohtaja Pekka Kilpi ja lainsäädäntöneuvos Terhi Lehtonen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- tietohallintojohtaja Olavi Kögäs, valtiovarainministeriö
- projektipäällikkö Ralf Ekebom, sosiaali- ja terveysministeriö
- oikeusneuvos Eeva Vuori, korkein oikeus
- ylijohtaja Ritva Viljanen, Väestörekisterikeskus
- arkistoneuvos Raimo Pohjola, arkistolaitos
- lakimies Reijo Hyvönen, Kansaneläkelaitos
- tietohallintopäällikkö Erkki Liutu, keskusrikospoliisi

- erikoistutkija Anne Rämö, Kilpailuvirasto
- apulaisjohtaja Päivi Hentunen, Kuluttajavirasto
- ylitarkastaja Heikki Partanen, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- apulaisjohtaja Kalevi Heiliö, Verohallitus
- tietoturvaluksyksikön päällikkö Timo Lehtimäki, Viestintävirasto
- erityisasiantuntija Pekka Kopra, Suomen Kuntaliitto
- johtaja Pentti Itkonen, Pohjois-Karjalan sairaanhoitopiiri
- johtava konsultti Tuomo Muhonen ja tietoturvakonsultti Mirva Savikko, Novo Group Oyj
- IRP-päällikkö Tiina Ryhänen ja konsultti Jyri-Pekka Tähtinen, Radiolinja Oy
- Senior technology manager Ari-Pekka Paananen, Secgo Oy
- lakimies Elli Myllylä, Suomen Pankkiyhdistys
- lainopillinen asiamies Riikka Tähtivuori, Suomen Yrittäjät ry
- toimitusjohtaja Reijo Svento, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Keskuskauppakamari
- Käräjäoikeustuomarit ry
- Suomen Kihlakunnanvoudit ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sähköisistä allekirjoituksista. Sähköisiä allekirjoituksia ja niiden käytössä tarvittavia tuotteita ja palveluita koskevalla lailla edistettäisiin kuluttajien ja muiden käyttäjien luottamusta verkkoliiketoimintaan ja sähköiseen asiointiin. Laki edistäisi uuden ja kasvavan liiketoimintasektorin, varmentamisen, kehittymistä. Toteutuessaan laki lisäisi sähköistä kaupankäyntiä ja asiointia sekä tietoyhteiskuntapalvelujen käyttöä.

Lailla säädettäisiin sähköisestä allekirjoituksesta ja sen oikeusvaikutuksista. Laissa määriteltynä turvallisena allekirjoituksen luomisvälineen ja laatuvarmenteen avulla tehdyille kehittyneelle sähköiselle allekirjoitukselle taattaisiin tasavertainen asema perinteisen käsin tehdyn allekirjoituksen kanssa.

Laki ei koskisi muuhun tarkoitukseen kuin sähköiseen allekirjoitukseen liittyvien tuotteiden ja palveluiden tarjoamista. Ehdotuksen mukaan sähköisiin allekirjoituksiin liittyvien tuotteiden tai palveluiden tarjonta olisi vapaa elinkeino. Lisäksi annettaisiin tarpeellinen lainsäädäntö sähköisiin allekirjoituksiin liittyvien varmenteiden tarjonnasta, niiden tarjoajien velvollisuuksista ja vastuista sekä henkilötietojen suojasta.

Lailla säädettäisiin laadullisesti korkeatasoisen laatuvarmenteen tarjoajan velvollisuuksista,

jotka parantavat sähköisen allekirjoituksen luotettavuutta. Velvollisuudet koskisivat muun muassa varmenteen hakijan luotettavaa tunnistamista, turvallisten järjestelmien käyttöä, riittäviä teknisiä ja taloudellisia voimavaroja sekä henkilöstön pätevyyttä. Laissa olisi niin ikään laatuvarmenteen sisältöä koskevat minimivaatimukset. Laatuvarmenteita yleisölle tarjoava varmentaja olisi laissa säädetyin rajoituksin vastuussa virheellisen laatuvarmenteen aiheuttamista vahingoista laatuvarmenteella varmennettuun sähköiseen allekirjoitukseen luottaneelle taholle.

Laatuvarmenteen tarjoajan olisi tehtävä ilmoitus toiminnastaan Viestintävirastolle, joka valvoisi laatuvarmenteiden tarjontaa. Esitykseen sisältyy myös ehdotus viestintähallinnosta annetun lain muuttamisesta. Muutoksella lisättäisiin Viestintäviraston tehtäviin sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa sille säädetyt tehtävät.

Ehdotetuilla laeilla pantaisiin täytäntöön sähköisiä allekirjoituksia koskevista yhteisön puitteista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleiset kannanotot

Hallituksen esitykseen sisältyvän sähköisiä allekirjoituksia koskevan yleislain tavoitteena on edistää sähköisten allekirjoitusten käyttöä muun muassa asettamalla laissa määritellyn laatuvarmenteeseen perustuva ja turvallisen allekirjoituksen luomisvälineen avulla tehty kehittynyt sähköinen allekirjoitus oikeudellisesti samaan asemaan omakätisen allekirjoituksen kanssa.

Esitys liittyy hallintovaliokunnassa mietinnön laatimista varten käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (HE 17/2002 vp).

Esillä olevan hallituksen esityksen lähtökohdana on, että samoja varmenteita tulisi voida käyttää sekä yksityisellä sektorilla että viranomaistoiminnassa. Kaikki varmentamista ja varmenteita koskevat säännökset tulisivat sisällyttämään lakiin sähköisistä allekirjoituksista. Muilta osin hallintovaliokunnan toimialaan kuuluvan sähköisen asioinnin sääntely sisältyisi yleis-

lakina sähköistä asiointia viranomaistoiminnassa koskevaan lakiin, jolloin voimassa olevat sähköistä asiointia hallinnossa koskeva laki (1318/1999) ja sähköisestä viestinnästä oikeudenkäynnissä annettu laki (594/1993) voitaisiin kumota.

Sähköisiä allekirjoituksia koskevassa lakiehdotuksessa on lähdetty siitä, että varmenteiden tarjoajilta ei enää edellytetä yleisten hallinto-oikeudellisten säädösten noudattamista (vrt. HE 153/1999 vp ja HaVM 10/1999 vp). Hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä on perusteltu sähköisen asioinnin kehittymisen ja varmentamistoiminnan yleistymisen tarpeilla sen johdosta, että nykyisin julkishallinnon palvelut on rajattu sopimusoikeudellisesti kokonaan monien kaupallisten varmenteiden käyttöalan ulkopuolelle. Esityksen mukaan muulla tavoin on pyritty huomioimaan myös julkisen sektorin vaatimusten kannalta kansalaisten perusoikeuksiin ja oikeusturvaan liittyvät näkökohdat suhteessa laatuvarmenteita myöntävään varmentajaan. Hallintovaliokunta korostaa tehokkaan julkisen valvonnan ohella laatuvarmentajan toiminnassa ammattitaitoa ja luotettavuutta sekä samalla erityisesti vastuuta mahdollisesti aiheutuvista vahingoista.

Valiokunta pitää tärkeänä sähköisen asioinnin kehittämistä julkisella sektorilla. Tämän vuoksi valiokunta onkin — huolimatta esitykseen sisältyvästä periaatteellisesta hallinto-oikeudellisesta näkemyserosta verrattuna nykyiseen lainsäädäntöön — asettanut toimialansa näkökulmasta puoltamaan hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä.

Yksityiskohtaiset kannanotot

Asiantuntijakuulemisissa on noussut esiin samoja sähköisiä allekirjoituksia koskevan lakiehdotuksen täsmentämistarpeita, joihin perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota.

Tässä yhteydessä ei tämän vuoksi ole syytä puuttua näihin kysymyksiin yksityiskohtaisemmin. Sen sijaan valiokunta esittää pieniä huomautuksia eräisiin ensimmäisen lakiehdotuksen muihin yksityiskohtiin.

Valiokunnan käsityksen mukaan 14 §:n 3 momenttia on syytä täsmentää sulkulistan julkisuuden osalta. Julkisuudella voidaan hallituksen esityksen mukaisessa muodossa ymmärtää kaikkien saatavilla oloa, vaikka varmentamistoiminnan kannalta on riittävää, että sulkulista on vain kaikkien luotettavien osapuolten saatavilla. Sulkulistan niin sanottu yleisöjulkisuus voi estää saadun selvityksen mukaan ainakin tietynlaisiin järjestelmiin liittyvän sulkulistan tarkistamiseen perustuvan 21 §:ssä kuvatun laskutusmahdollisuuden. Varmentajan on voitava kontrolloida sulkulistan tarkistamista laskutuksen toteuttamiseksi.

Hallintovaliokunta esittääkin 14 §:n 3 momentin muuttamista seuraavasti: "Varmentajan tulee myös ylläpitää peruutetuista laatuvarmenteista *luotettavien osapuolten saatavilla olevaa* rekisteriä (*sulkulista*). Sulkulistalle on asianmukaisesti ja viipymättä merkittävä tieto laatuvarmenteen peruuttamisesta sekä tarkka peruuttamisajankohta."

Hallintovaliokunta toteaa, että 16 §:n 3 momentin ilmaisu "1 momentissa tarkoitettu" on tarpeeton, koska pykälän johtolauseessa viitataan nimenomaan laatuvarmentajaan.

Lisäksi valiokunta esittää, että 16 §:n 4 momentin viimeinen virke erotetaan sääntelyn selkeyden vuoksi omaksi momentikseen.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää,

että liikennevaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

HaVL 32/2002 vp — HE 197/2001 vp

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Kari Kärkkäinen /kd
vpj.	Pertti Turtiainen /vas	Paula Lehtomäki /kesk
jäs.	Janina Andersson /vihr	Heli Paasio /sd
	Nils-Anders Granvik /r	Aulis Ranta-Muotio /kesk
	Rakel Hiltunen /sd	Pekka Ravi /kok
	Valto Koski /sd	Petri Salo /kok
	Esko Kurvinen /kok	Arto Seppälä /sd
	Lauri Kähkönen /sd	Marja Tiura /kok (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.