

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 14/2002 vp

Hallituksen esitys laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä maaliskuuta 2002 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (HE 17/2002 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (LaVL 9/2002 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- ylijohdaja Pekka Kilpi ja lainsäädäntöneuvos Terhi Lehtonen, sisäasiainministeriö
- tietohallintojohtaja Olavi Köngäs, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Juha Perttula, liikenne- ja viestintäministeriö
- projektipäällikkö Ralf Ekebom, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- oikeusneuvos Eeva Vuori, korkein oikeus
- 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
- tietoturvaluottamustoimen johtaja Timo Lehtimäki, Viestintävirasto
- ylijohdaja Ritva Viljanen, Väestörekisterikeskus
- 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

- korkein hallinto-oikeus
- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- Keskuskaupparekisteri
- Käräjäoikeustuomarit ry
- Suomen Kihlakunnanvoudit ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa. Lakia sovellettaisiin hallintoviranomaisissa, tuomioistuimissa ja muissa lainkäyttöelimissä, ulosottoviranomaisissa sekä julkista hallintotehtävää hoitavissa muissa kuin viranomaisissa.

Lakiin sisältyisivät säännökset sähköisen asioinnin osapuolten oikeuksista ja velvollisuuksista. Laissa säädettäisiin myös kirjallisen muodon ja allekirjoitusvaatimuksen täyttymisestä, sähköisen viestin saapumisajankohdan määrittelystä sekä sähköisen asiakirjan kirjaamisesta tai muusta rekisteröinnistä, teknisestä muokkaamisesta ja siirrosta.

Laki koskisi lisäksi päätösasiakirjan sähköistä allekirjoittamista ja päätöksen sähköistä tiedoksiantamista. Päätöksen sähköinen tiedoksianto tapahtuisi viranomaisen osoittamalta palvelimelta, tietokannasta tai muusta yhteystiedostosta. Päätöksen noutaessaan asianosaisen tai tämän edustajan tulisi tunnustautua käyttäen allekirjoitusvaatimuksen täyttävää varmennetta tai muuta tietoturvaluotteluun ja todisteellisuudeltaan luotettavaa tunnustautumistekniikkaa. Mikäli sähköinen tiedoksianto ei ole tapahtunut seitsemän päivän kuluessa viranomaisen ilmoituksesta, tiedoksianto toimitettaisiin siten kuin

siitä erikseen säädetään käyttäen todisteellista tai muuta käytettävissä olevaa tiedoksiantotapaa.

Sähköistä tiedoksiantoa voitaisiin käyttää erityistiedoksiannon sijasta. Muussa tapauksessa asiakirja voitaisiin antaa tiedoksi asianomaiselle sähköisenä viestinä hänen ilmoittamallaan tavalla. Tiedoksiannossa olisi kuitenkin otettava huomioon, ettei tiedoksiantotapa vaaranna asiakkaan yksityisyyttä tai muuta erityistä suojan tai suojelun tarvetta taikka asianosaisen oikeuksien turvaamista.

Lailla kumottaisiin sähköisestä asioinnista hallinnossa annettu laki vuodelta 1999 sekä sähköisestä viestinnästä oikeudenkäyntiasioissa annettu laki vuodelta 1993.

Hallituksen esitys liittyy sähköisiä allekirjoituksia koskevista yhteisön puiteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin täytäntöönpanoon. Uudessa laissa ei säädettäisi varmentamistoiminnasta. Varmentamistoimintaa koskeva sääntely sisältyy liikenne- ja viestintäministeriön valmistelemaan ehdotukseen laiksi sähköisistä allekirjoituksista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Uudistuksen merkityksestä ja vaikutuksista

Lakiehdotuksen tavoitteena on sähköisen asioinnin edistämiseksi luoda hallintoviranomaisissa, tuomioistuimissa ja muissa lainkäyttöelimissä sekä ulosottoviranomaisissa yhteisesti sovellettavissa olevat selkeät säännökset julkista valtaa käyttävän viranomaisosapuolen sekä tämän asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista. Lakia on tarkoitettu soveltaa myös välillisen julkisen hallinnon toimijoihin.

Valiokunta toteaa, että esityksellä pyritään lisäämään asioinnin sujuvuutta, joutuisuutta ja tietoturvaluotteluun sekä vaikuttamaan hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumiseen. Sähköinen asiointi lisää myös kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia.

Asiakkaan kannalta tarkasteltuna sähköisille viranomaispalveluille voidaan asettaa pitkälti samoja vaatimuksia kuin muillekin palveluille, eli palvelujen tulee olla laadukkaita, helposti saatavilla olevia, joustavia, asiantuntevia ja luotettavia.

Säädettävä laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa on luonteeltaan yleislaki. Sii-

nä ei säädetä tarkemmin sähköisen asioinnin viranomais- tai hallinnonalakohtaisesta järjestämisestä. Lain yleisluontoisuudesta johtuu, että erityislainsäädännössä voidaan tarpeen vaatiessa määritellä tarkemmin esimerkiksi se seikka, milloin viranomaistoiminnassa on tarpeen tietoturvallisuussyistä edellyttää asiakkaan vahvaa tunnistusta ja allekirjoitusvarmenteiden käyttöä.

Valiokunta korostaa, että sähköisen viranomaisasioinnin onnistunut toteuttaminen edellyttää viranomaisten toimintaprosessien tarkkaa analysointia ja suunnittelua. Uudet asiointitavat vaativat viranomaistehtävissä toimivilta uudenlaista osaamista ja sopeutumista muutoksiin. Sähköinen asiointi muuttaa perinteisiä tehtäviä ja luo samalla myös uusia tehtäväalueita. Aina-kin tietoturvallisuuskysymysten ja tiedonhallinnan merkitys korostuu entisestään. Sähköisen asioinnin tehokas kehittäminen edellyttää lisäksi koulutuksen ohella hallinnonalojen rajalinjat ylittävää yhteistyötä sekä riittävää tiedottamista kansalaisille.

Valiokunta muistuttaa siitä, että sähköisen asioinnin elinkaareen kuuluu sähköisten asiakirjojen säilyttämisen ja arkistoinnin järjestäminen. Tällä osa-alueella tarvitaan yksityiskohtaisen sääntelyn lisäksi yleistä ohjausta ja neuvontaa. Lakiehdotus sisältääkin säännökset arkistolaitokselle kuuluvasta norminantovallasta ja ohjaustoiminnasta.

Valiokunta kiinnittää huomiota vielä siihen, että julkisella sektorilla ei ole selvitetty kattavasti sähköisen asioinnin järjestämisestä, kehittämisestä ja ylläpitämisestä aiheutuvia kuluja. Muun ohella sähköisen aineiston pitkäaikaissäilytyksen kustannuksia ei tähän asti valiokunnan käsityksen mukaan ole yleensä laskelmissa otettu huomioon. Laajamittainen siirtyminen sähköiseen asiointiin edellyttää myös sähköisen arkistoinnin edellytysten kehittämistä sekä sellaisen järjestelmien luomista, jossa arkistolaitokseen siirretyt sähköiset asiakirjat voidaan säilyttää niin, että tietojen eheys, alkuperäisyys ja käytettävyys säilyvät.

Lakiehdotuksen soveltuvuus ulosottoasioihin

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että hallituksen esityksessä laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 216/2001 vp) on eräitä sähköistä asiointia koskevia säännöksiä, jotka perustuvat nyt esillä olevassa hallituksen esityksessä kumottaviksi ehdotettuihin säännöksiin. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitystä HE 216/2001 vp käsiteltäessä on syytä pyrkiä huolehtimaan siitä, että ulosottolain säännökset sähköisestä asioinnista olisivat yhteensopivia nyt ehdotettujen säännösten kanssa.

Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan hallituksen esitykseen HE 216/2001 vp sisältyvässä ulosottolakiehdotuksessa on säännöksiä, jotka poikkeavat tarpeettomasti säädettävästä sähköistä asiointia viranomaistoiminnassa koskevasta yleislaista. Esimerkiksi ulosottolain muuttamisesta koskevan lakiehdotuksen 1 luvun 1 d §:n 1 momentin mukaisen sähköisen viestin määritelmä poikkeaa nyt esillä olevan yleislain määritelmästä, koska siinä on yhdistetty sekä sähköisen asiakirjan että sähköisen viestin määritelmäosuuksia. Myöskään ulosottolain 1 luvun 1 d §:n 2 momentin säännökset varmennetusta sähköisestä viestistä eivät sähköisiä allekirjoituksia ja sähköistä viranomaisasiointia koskevien lakien voimaantulon jälkeen näyttäisi olevan tarpeellisia. Suhteessa yleislakiin tulisi kiinnittää huomiota myös ulosottolakiehdotuksen 3 luvun 1 §:ään, 3 luvun 11 §:n 2 momenttiin ja 3 luvun 41 §:n 1 momentin 5 kohtaan. Viimeksi mainittu kohta koskee todisteellista sähköistä tiedoksiantoa.

Lakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, että valiokunta huolehtii ulosottolakiehdotuksen yhteensovittamisesta sähköistä asiointia viranomaistoiminnassa koskevan yleislain säännöksiin.

Muut kannanotot

Esillä olevalla hallituksen esityksellä on liittyväkohtia liikennevaliokunnassa käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen laeiksi sähköisistä allekirjoituksista ja viestintähallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 197/2001 vp).

Esillä olevan sähköistä asiointia viranomaistoinnassa koskevan lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan sähköisten allekirjoitusten käytöstä ja niihin liittyvistä varmennepalveluista säädetään sähköisistä allekirjoituksista annettavassa laissa. Molempiin hallituksen esityksiin sisältyvät lakiehdotukset tulisi käsitellä ja hyväksyä samassa yhteydessä. Hallintovaliokunta viittaa tässä yhteydessä hallituksen esitykseen HE 197/2001 vp liittyvään lausuntoonsa HaVL 32/2002 vp.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

2 §. Soveltamisala. Pykälässä säädetään lain soveltamisalasta ja sen rajoituksista. Lakia sovelletaan ehdotuksen mukaan hallintoasian, tuomioistuinasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muualla laissa toisin säädetä. Sen sijaan lakia ei sovelleta esitutkintaan eikä poliisitutkintaan. Lakia sovelletaan soveltuvien osin myös muussa viranomaistoinnissa.

Lakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että säännösehdotukset eivät ole riittävän selkeitä syyttäjälaitoksen kannalta. Hallintovaliokunta ehdottaa mainittuun lausuntoon viitaten, että 2 §:n 1 momenttia täydennetään lisäämällä lain soveltamisalaan myös syyteasiat.

10 §. Sähköisen viestin saapumisajankohta. Lakiehdotuksen 6 §:n mukaan viranomaisten tulee huolehtia siitä, että heidän sähköiset tiedonsiirtomenetelmänsä ovat toimintakunnossa ja mahdollisuuksien mukaan käytettävissä muulloinkin kuin viraston aukioloaikana. Mikäli viranomaisen laitteisto on epäkunnossa tai poissa käytöstä, saattaa viranomaiselle lähetetty asiakirja saapua tämän vuoksi vasta määräajan jälkeen.

Jos sähköisen viestin saapumisajankohdasta ei ole selvitystä, viesti katsotaan lakiehdotuksen 10 §:n nojalla saapuneeksi sinä ajankohtana, jona se on lähetetty, jos lähettämisaikankohdasta voidaan esittää luotettava selvitys. Valiokunta ehdottaa momentin täsmentämistä siten, että momentissa mainitaan erikseen myös ne tilanteet, joissa viranomaisen käyttämä tiedonsiirtomenetelmä on ollut epäkunnossa tai poissa käytöstä.

20 §. Koneellinen allekirjoitus. Pykälän 1 momentin mukaan haaste ja sähköisenä viestinä lähetettävä oikeudenkäyntiasiakirja voidaan allekirjoittaa koneellisesti. Valiokunta toteaa, että koneellisella allekirjoituksella tarkoitetaan lähetohtaisesti sitä, että fyysisen allekirjoituksen sijasta asiakirjaan on kirjoitettu asianomaisen henkilön nimi tekstinkäsittelyohjelmalla.

Lakivaliokunnan lausunnossa katsotaan, että erityisesti syyttäjälaitoksen kannalta sääntely selkeytyy, jos myös haastehakemus mainitaan asiakirjana, joka voidaan koneellisesti allekirjoittaa. Hallintovaliokunta ehdottaa 20 §:n muuttamista lakivaliokunnan lausunnosta ilmenevällä tavalla.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 2, 10 ja 20 § muutettuna seuraavasti:

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan hallintoasian, tuomioistuinasian, *syyteasian* ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lakia sovelletaan soveltuvien osin myös muussa viranomaistoinnissa.

(2—4 mom. kuten HE)

10 §

Sähköisen viestin saapumisajankohta

(1 mom. kuten HE)

Jos saapumisajankohdasta ei ole selvitystä sen johdosta, että viranomaisen käyttämä sähköinen tiedonsiirtomenetelmä on ollut epäkunnossa tai poissa käytöstä taikka selvitystä ei muusta vastaavasta syystä voida esittää, sähköinen viesti katsotaan saapuneeksi sinä ajankohta-

na, jona se on lähetetty, jos lähettämisaikankohdasta voidaan esittää luotettava selvitys.

20 §

Koneellinen allekirjoitus

Haastehakemus, haaste ja sähköisenä viestinä lähetettävä oikeudenkäyntiasiakirja voidaan allekirjoittaa koneellisesti.

(2 mom. kuten HE)

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Pertti Turtiainen /vas
jäs. Janina Andersson /vihr
Nils-Anders Granvik /r
Rakel Hiltunen /sd
Valto Koski /sd
Esko Kurvinen /kok
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd

Paula Lehtomäki /kesk
Pekka Nousiainen /kesk
Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /kesk
Pekka Ravi /kok
Petri Salo /kok
Arto Seppälä /sd
Marja Tiura /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

HaVM 14/2002 vp — HE 17/2002 vp