

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 10/1999 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 30 november 1999 regeringens proposition med förslag till lag om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden (RP 153/1999 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Martti Simola, sakkunniga Eija Siitari-Vanne och sakkunniga Laura Vilkkonen, justitieministeriet
- överdirektör Pekka Kilpi och konsultative tjänstemannen Kaarlo Korvola, inrikesministeriet
- konsultative tjänstemannen Seppo Kurkinen, finansministeriet
- regeringsrådet Jari Perko, trafikministeriet
- regeringsrådet Varpu-Leena Aalto, social- och hälsovårdsministeriet
- byråchef Maija Kleemola, Dataombudsmannens byrå

- avdelningschef Risto Lumento och juristen Reijo Hyvönen, Folkpensionsanstalten
- direktör Hannu Luntiala, teknologichef Ari Saapunki och juristen Tapio Aaltonen, Befolkningsregistercentralen
- arkivrådet Raimo Pohjola, Riksarkivet
- avdelningschef Timo Lappi, Centralhandelskammaren
- chefen för informationsförsörjningen Leena Meisalo, Finlands Kommunförbund
- direktör Erkki Kontkanen, Bankföreningen i Finland
- verkställande direktör Jukka Koskinen, Cerial Finland Oy
- verkställande direktör Heikki Sundquist, Novo Trust Oy
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har handels- och industriministeriet, Högsta förvaltningsdomstolen, Konkurrensverket och Handels Centralförbund rf lämnat skriftliga utlåtanden.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden. Syftet med lagen är att främja effektiviteten i handläggningen av förvaltningsärenden och höja nivån på betjäningen i förvaltningen genom

att ställa rättsliga krav med avseende på användningen av elektroniska dataöverföringsmetoder. Dessutom ser man till det rättskydd som ansluter sig till elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden genom att utfärda föreskrifter om

de viktigaste ansvarsfrågorna i anslutning till att ett elektroniskt meddelande kommer fram samt om de datasäkerhetskrav som hänför sig till elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden. I propositionen beaktas teknikens snabba utveckling samt osäkerheten i den datatekniska infrastrukturen när man börjar tillhandahålla tjänster med avseende på elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden.

Skötseln av förvaltningsärenden på elektronisk väg är ett alternativ till de traditionella metoderna. Lagen ger inte förvaltningskunderna en subjektiv rätt att använda sig av elektronisk dataöverföring, utan det beror på myndigheternas prövning om de tillhandahåller elektroniska tjänster eller inte. Regeringen utgår dock i propositionen från att myndigheter med tillräckliga datatekniska och andra resurser skall erbjuda allmänheten möjlighet att kommunicera elektroniskt med förvaltningen. En myndighet som erbjuder elektroniska kommunikationstjänster är skyldig att se till att dess utrustning fungerar och att datasäkerheten i kommunikationen är betryggande.

Den föreslagna lagen medger att förvaltningsärenden anhängiggörs, handläggs och delges

med elektroniska metoder. I lagen slås fast att ett elektroniskt dokument uppfyller kravet på föreskriven skriftlig form. Om lagstiftningen förutsätter att en viss handling undertecknas egenhändigt, får myndigheten också godkänna en elektronisk signatur på villkor att den uppfyller kraven i denna lag. På samma sätt kan en beslutshandling på ett i rättsligt hänseende giltigt sätt undertecknas med en elektronisk signatur. Härigenom garanterar man att en elektronisk signatur har samma giltighet som en handskriven underskrift.

Regeringen föreslår att i lagen också tas in bestämmelser om särskilda krav i anknytning till elektronisk autentisering. Enligt propositionen får certifikat utfärdas av en offentlig eller privat sammanslutning så länge den uppfyller de lagfästa kraven. Certifikatutfärdaren har straffrättsligt och skadeståndsrättsligt ansvar för de uppgifter som gäller certifiering, och de viktigaste förvaltningsrättsliga författningarna skall tillämpas på dess verksamhet.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt sedan den har antagits och blivit stadfäst.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

1. Reformbehovet och målen

Den under de senaste åren allt allmänare användningen av elektroniska dataöverföringssystem i kommunikationen med myndigheterna har varit oklar i rättsligt hänseende på grund av att både bestämmelser och rättsfall saknas på detta område. Utskottet påpekar att den allt mer utbredda användningen av elektroniska dataöverföringsmetoder och den därav följande rättsliga osäkerheten kräver att behövliga bestämmelser om användning av elektroniska dataöverföringsmetoder inom förvaltningen utfärdas i lag.

Någon enhetlig lagstiftning om förfarandet vid elektronisk kommunikation inom förvaltningen har veterligen ännu inte satts i kraft i nå-

got land. I flera länder pågår dock enligt uppgift lagprojekt i syfte att effektivisera förvaltningsverksamheten och förbättra de offentliga tjänsterna. I samband med dem kommer uppenbarligen också frågor gällande elektronisk kommunikation med myndigheterna att tas upp. Det är därför att vänta att regleringen av förfarandet vid elektronisk kommunikation med myndigheterna kommer att bli allmänare inom den närmaste framtiden.

EG:s teleministerråd antog den 30 november 1999 ett direktiv om en gemensam ram för elektroniska signaturer. Syftet med direktivet är att främja användningen av elektroniska signaturer på den inre marknaden. Direktivet gäller huvudsakligen elektroniska signaturer och certifikat som används i handeln, men i artikel 3.7 i di-

rektivt nämns också användningen av elektroniska signaturer i den offentliga förvaltningen. I fråga om direktivet hänvisar utskottet, som haft tillgång till det, dels till det som sägs i propositionen, dels till vad som anförs nedan i den allmänna motiveringen och detaljmotiveringen.

Utskottet påpekar vidare att en finländsk lagstiftningsgrund för elektronisk kommunikation byggdes upp genom ändringar (527—528/1999) i befolkningsdatalagen (507/1993) och lagen om registerförvaltningen (166/1996). Lagarna reglerar Befolkningsregistercentralens ställning som myndighet som tillhandahåller certifieringstjänster. Ändringarna trädde i kraft den 1 december 1999. I befolkningsdatalagen intogs då bestämmelser om uppgifterna i ett certifikat som används vid certifierad elektronisk kommunikation, elektroniska kommunikationskoder samt behandlingen av certifikat och kommunikationskoder (RP 192/1998 rd — FvUB 27/1998 rd).

Den 1 december 1999 trädde också lagen om identitetskort (829/1999) och lagen om ändring av 23 § befolkningsdatalagen (830/1999) i kraft. I lagen om identitetskort ingår bestämmelser om identitetskort och elektroniska identitetskort. Det elektroniska identitetskortet är avsett för certifierad elektronisk kommunikation. Det kan också användas vid skötsel av tjänsteåligganden. På det elektroniska identitetskortet skall även andra tillämpningar och uppgifter än de som behövs vid elektronisk kommunikation kunna lagras (RP 18/1999 rd — FvUB 2/1999 rd).

Utskottet framhåller att lagförslaget innebär ett naturligt och nödvändigt följande steg i ovan nämnda lagstiftning. Det bestämmelsekomplex som uppstår gör det möjligt att utveckla och genomföra de praktiska tillämpningarna av elektronisk kommunikation inom förvaltningen i överensstämmelse med kraven från ett utvecklat informationssamhälle.

Målet för propositionen är att försnabba handläggningen av förvaltningsärenden hos myndigheterna genom att i större omfattning än förut tillåta elektronisk kommunikation med myndigheterna i dessa ärenden. Den certifierade elektroniska kommunikationen ökar också data-

säkerheten i handläggningen av förvaltningsärenden. Genom att elektroniska tjänster tillhandahålls och myndigheternas klienter därigenom kan använda sig av tekniskt avancerade dataförmedlingskanaler, främjas interaktionen mellan myndigheterna och deras kunder. Den elektroniska kommunikationen förbättrar även kommunikationsmöjligheterna i synnerhet i glesbygden, eftersom ärenden kan skötas hemifrån eller till exempel vid besök på bibliotek.

Regeringen försöker nå de uppställda målen genom att i lagförslaget ta in bestämmelser om tre huvudgrupper av frågor. För det första reglerar lagen den certifieringsverksamhet som elektroniska signaturer kräver, särskilt innehållet i ett certifikat och ansvaret för den som tillhandahåller certifieringstjänster, certifikatsutfärdaren. I lagen ingår också bestämmelser om ett för certifieringsverksamheten ytterst väsentligt certifikatregister. För det andra avgörs i lagen särskilda frågor rörande förfarandet vid elektroniska förvaltningsärenden, såsom förutsättningarna för godkännande av en elektronisk signatur som egenhändig underskrift både då ett ärende väcks och ett beslut tillkännages. Lagen innehåller vidare bestämmelser om tidpunkten då ett elektroniskt dokument anses ha nått en myndighet samt om dokumentförvaltningen i samband därmed. För det tredje regleras i lagförslaget de viktigaste krav som den elektroniska kommunikationen ställer på myndigheternas dataadministration. Ambitionen är att upprätta så ändamålsenliga kommunikationsförbindelser som möjligt för klienterna och att säkerställa en betryggande nivå på datasäkerheten.

Av de orsaker som nämns i propositionen och med stöd av erhållen utredning finner utskottet lagförslaget behövligt och lämpligt. Utskottet tillstyrker lagförslaget i propositionen med nedanstående förslag till ändringar och ställningstaganden.

2. Europaparlamentets och rådets direktiv om en gemensam ram för elektroniska signaturer

Ovan nämndes att ett direktiv om elektroniska signaturer antogs av teleministerrådet den 30 november 1999. Efter att direktivet antagits är det

på grundval av den så kallade lojalitetsprincipen bindande för Finland trots att det ännu inte genomförts nationellt. I överensstämmelse med artikel 10 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen skall medlemsstaterna efter att direktivet trätt i kraft avstå från varje åtgärd som allvarligt kan äventyra att direktivets mål uppnås.

Enligt uppgift till utskottet var regeringen under lagberedningen medveten om att direktivförslaget skulle komma att godkännas innan det aktuella lagförslaget träder i kraft. Vid beredningen tog regeringen därför lojalitetsförpliktelsen i beaktande.

Utskottet framhåller att det är fråga om diskriminering på det EG-rättsligt ickeharmoniserade området i fråga, om tillhandahållare av tjänster från en annan medlemsstat utan något särskilt berättigande ges ett mindre gynnsamt bemötande motsvarande inhemska tillhandahållare av tjänster eller om en inhemsk tillhandahållare av tjänster ges en särskild ställning som skapar en konstgjord konkurrensfördel i förhållande till en tillhandahållare av tjänster från en annan medlemsstat.

Under utskottsbehandlingen av lagförslaget togs även upp frågan om direktivet skyddar inhemska företag med stöd av lojalitetsprincipen. I anslutning till detta konstaterar utskottet att direktivet inte harmoniserar bestämmelserna om hur den som tillhandahåller certifieringstjänster skall förfara eller om mottagarens rättigheter och skyldigheter. Direktivet innehåller inte heller några bestämmelser till exempel om eventuella fullmakts- eller jävssituationer. Dessa frågor regleras i 7 § i lagförslaget för att garantera rättssäkerheten för förvaltningens klienter. Direktivet är inte heller i övrigt helt harmoniserande, utan en del av dess bestämmelser är uttryckligen minimibestämmelser (till exempel artikel 6 och bilaga III) och en del av dem de facto minimibestämmelser (till exempel bilagorna I och II). Nationell lagstiftning kan därför innehålla striktare bestämmelser än de som finns i direktivet. Också direktivets namn, direktivet om en gemensam ram för elektroniska signaturer ger en fingervisning om att endast en del av frågorna

om tillgången till elektroniska signaturer tas upp däri.

Summa summarum anför utskottet som sin uppfattning att direktivet inte strider mot lojalitetsprincipen och sålunda inte i detta avseende hindrar att lagförslaget godkänns och lagen snabbt träder i kraft.

3. Förfarandet i certifieringsverksamheten

Enligt ställningstaganden som lades fram vid utfrågningen av sakkunniga bör privata tillhandahållare av certifieringstjänster inte vara skyldiga att iaktta centrala allmänna förvaltningsrättsliga principer enligt 2 kap. i lagförslaget. I synnerhet 7 § 1 mom. lyftes fram.

Utskottet påpekar att frågan om vilken lagstiftning som skall tillämpas på den indirekta offentliga förvaltningen i förhållande till regeringsformens 16 § (21 § i den nya grundlagen) har varit föremål för diskussion framför allt i fall där privaträttsliga sammanslutningar som utövar teknisk tillsynsverksamhet svarar för godkännandet av vissa prestationer. Både fysiska och juridiska personers rättigheter och fördelar påverkas i sin tur av om prestationerna godkänns eller förkastas. Kraven i 16 § regeringsformen har uppmärksamats på olika sätt i lagstiftningen. I praktiken är det framför allt möjligheterna att söka ändring men också garantier för annan god förvaltning som har tryggats.

Enligt lagen om registrering av fordon (1100/1998) ordnar Fordonsförvaltningscentralen fordonsregistrering genom att skaffa de tjänster som behövs för verksamheten hos dem som tillhandahåller tjänsterna (avtalsregistrerare) och genom att vid behov sköta uppgifterna själv. På avtalsregistreraren tillämpas enligt 8 § bland annat lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) och offentlighetslagstiftningen. I 9 § föreskrivs att avtalsregistreraren i sin verksamhet skall iaktta tillämpliga delar av språklagen (148/1922). Rättelse i avtalsregistrerarens beslut om registrering får yrkas hos Fordonsförvaltningscentralen och ändring i Fordonsförvaltningscentralens beslut får sökas på normal förvaltningsprocessväg.

Enligt lagen om koncession för fordonsbesiktning (1099/1998) skall koncessionshavaren och innehavaren av utbildningsrätt i sin verksamhet i tillämpliga delar iakttä språklagen. På personer som utför besiktningar tillämpas även jävsbestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande. Rättelse i beslut som koncessionshavaren har fattat i ett besiktningsärende samt utbildningsarrangören i ett utbildningsärende får yrkas hos Fordonsförvaltningscentralen.

I lagen om föreexamensverksamhet (535/1998) föreskrivs att lagen om förvaltningsförfarande skall iakttas i föreexamensverksamhet. På handlingar som uppkommer i samband med föreexamensverksamhet tillämpas lagstiftningen om myndighetshandlingars offentlighet. En föreexamensmottagare skall dessutom i sin verksamhet iakttä bestämmelserna i språklagen. I beslut som har fattats av en föreexamensmottagare och gäller föreexamen eller körtillståndspröv får rättelse yrkas hos Fordonsförvaltningscentralen. I fråga om sökande av ändring i Fordonsförvaltningscentralens beslut gäller förvaltningsprocesslagen.

Enligt lagen om anordningars energieffektivitet (1241/1997) skall ett besiktningsorgan som avslår en typcertifiering avsedd att påvisa överensstämmelse motivera sitt beslut. På yrkan av den sökande skall beslutet utan dröjsmål tillställas besiktningsorganet för ny behandling i ett rättelseförfarande i enlighet med vad vederbörande ministerium närmare beslutar.

I lagen om tryckbärande anordningar (869/1999) sägs att ett besiktningsorgan som vägrar ge ett besiktnings- eller bedömningsintyg skall motivera sitt beslut och utan dröjsmål underrätta den som beslutet gäller om saken. Besiktningsorganet skall samtidigt meddela hur den sökande kan få saken upptagen till ny behandling vid besiktningsorganet. På rättelser tillämpas ett förfarande som närmare bestäms i samband med att besiktningsorganet utnämns, erkänns eller godkänns. Ändring i ett beslut att vägra ge besiktnings- eller bedömningsintyg som besiktningsorganet fattat vid ett rättelseförfarande söks på det sätt som bestäms i förvaltningsprocesslagen.

I regeringens proposition om den nationella förvaltningen av programmen för strukturfonderna (RP 140/1999 rd) ingår bland annat ett förslag till bestämmelse om de jävsbestämmelser som skall tillämpas på revisionsverksamhet utförd av utomstående revisorer samt om hur språklagens krav beaktas i revisionsverksamheten (27 § 3 och 4 mom. samt 28 § 3 mom. i lagförslaget). Beträffande språklagstiftningens krav är det inte här fråga om hänvisningar till språklagen, utan kravet är direkt inskrivet i lagen för att den som är föremål för revision skall kunna framföra sina egna synpunkter för den som utför revisionen på sitt modersmål finska, svenska eller samiska. Om den som bedriver verksamheten eller svarar för den inte behärskar det språk som enligt språklagen skall användas, skall revisionen utföras så att nödvändig tolkning eller översättning enligt 22 § lagen om förvaltningsförfarande finns tillgänglig. Förvaltningsutskottet har lämnat ett utlåtande om propositionen i fråga (FvUU 9/1999 rd). Grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 14/1999 rd) ingår som bilaga till betänkandet.

Förvaltningsutskottet anser att det i certifieringsverksamheten i det aktuella lagförslaget på samma sätt som i 16 § regeringsformen är fråga om de berörda personernas rättigheter eller fördelar. Utskottet anser det vara klart att tillämpningen av de viktigaste förvaltningsrättsliga bestämmelserna inte kan avgöras enbart utifrån synpunkter gällande den tillämpande sammanslutningens organisation, utan den viktigaste frågan i sammanhanget är hur sammanslutningens (certifikatutfärdarens) verksamhet påverkar den berörda personens (certifikatinnehavarens) rättsställning. De bestämmelser som enligt propositionen skall iakttas i certifieringsverksamheten är sålunda absolut nödvändiga, menar utskottet. Hela regleringen kunde dock enligt utskottets uppfattning göras klarare genom att bestämmelserna om godkännande av en elektronisk signatur på ett certifikat (20 § 2 mom.), användning av elektroniska identitetskort vid elektronisk kommunikation (33 §) och godkännande av utländsk certifiering (34 §) görs enhetliga så att certifikaten i lagförslaget god-

känns utan möjlighet till myndighetsprövning på rättslig grund. Då kommer också bestämmelsen om sökande av ändring (41 § 2 mom.) att ligga i linje med de övriga bestämmelserna.

4. Andra ställningstaganden

Med hänsyn till vad som anförts ovan anser utskottet att den nya lagen bör träda i kraft så snabbt som möjligt och helst i början av 2000.

På grundval av erhållen utredning konstaterar utskottet vidare att en lag om elektronisk kommunikation vid domstolar är under beredning i justitieministeriet. Enligt uppgift är det meningen att i lagen skall ingå bestämmelser både om allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar. För förvaltningsprocessens vidkommande behövs det även bestämmelser för situationer där behandlingen av besvärssärenden hör till något annat organ än en domstol (olika nämnder) eller en myndighet. Avsikten är att propositionen skall lämnas till riksdagen under år 2000.

Enligt utredning till utskottet har beredningen för att genomföra direktivet om en gemensam ram för elektroniska signaturer inletts på trafikministeriet.

Förvaltningsutskottet förutsätter att regeringen ser till att om genomförandet av direktivet om en gemensam ram för elektroniska signaturer leder till ett behov att ändra bestämmelserna om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden kommer en separat proposition med förslag till lag om ändring av lagen om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden att lämnas till riksdagen (*Utskottets förslag till uttalande 1*). Vidare förutsätter utskottet att regeringen ser till att ett lagförslag om ett effektivare och noggrannare reglerat system för ackreditering och övervakning av tillhandahållare av certifieringstjänster bereds separat och lämnas till riksdagen (*Utskottets förslag till uttalande 2*).

Detaljmotivering

5 §. *Certifikatens egenskaper.* Propositionen innehåller minimibestämmelser för innehållet i certifikat. Utskottet framhåller att bilaga I i Europaparlamentets och rådets direktiv om en ge-

mensam ram för elektroniska signaturer gäller så kallade kvalificerade certifikat. Enligt direktivet klassificeras certifikat som uppfyller vissa minimikriterier såsom kvalificerade certifikat. Bilaga I är inte uttömmande utan är en förteckning över minimikraven på vad ett certifikat måste innehålla för att kunna kallas kvalificerat certifikat. Medlemsstaterna kan således i sin nationella lagstiftning också ställa andra krav på kvalificerade certifikat än de som finns uppräknade i bilaga I. Medlemsstaterna får förena användningen av elektroniska signaturer i den offentliga sektorn med ytterligare krav, som det framgår av artikel 3.7 i direktivet.

Direktivet tillåter att medlemsstaterna bygger upp en ackrediteringsmekanism som klassificerar (ackrediterar) tillhandahållare av certifieringstjänster i medlemsstaterna. När lagen träder i kraft har Finland självfallet inget eget system för klassificering av certifikat i vanliga certifikat och kvalificerade certifikat enligt bilagan till direktivet. Enligt propositionen avser 5 § emellertid att de certifikat som godkänns för förvaltningsändamål redan nu i praktiken skall bestå av kvalificerade certifikat i den mening som direktivet avser. Utskottet har den uppfattningen att propositionen mycket noga följer bestämmelserna i direktivet och baserar elektronisk kommunikation inom förvaltningen på bilagorna till direktiven så långt detta har varit möjligt, när en allmän lag för genomförande av direktivet saknas. Bland de uppräknade minimikraven i bilaga I är det bara punkt a som inte uppfylls. Enligt den skall kvalificerade certifikat innehålla bevis på att ett certifikat är utfärdat som ett kvalificerat certifikat. Ett sådant krav kan Finland självfallet än så länge inte ställa.

Det internationella standardiseringsarbetet koncentrerar sig huvudsakligen på att ta fram produkter för elektroniska signaturer, och inte certifikat. Och standardiseringsarbetet bygger i själva verket snarare på bilaga III om kraven på säkra metoder för elektroniska signaturer än på bilaga I angående kvalificerade certifikat.

Med anledning av bilaga I föreslår utskottet att bestämmelserna i 5 §1 mom. 5 punkten (uppgifter om den metod som certifikatutfärdaren har

använt) och 7 punkten (uppgifter om den matematiska metod som tillämpats när öppen nyckel används) förs över till 6 §.

I detta sammanhang påpekar utskottet att det vid utformningen av kraven på certifikat är viktigt att ta hänsyn till att förvaltningen alltså kan godta annan elektronisk kommunikation än certifikat och elektroniska signaturer. Kommunikation med till exempel fax eller vanlig e-post kommer alltså att tillåtas när lagen har trätt i kraft. Andra typer av elektronisk kommunikation än identifiering genom certifikat kan alltså komma att användas när det inte finns någon särskild orsak att betvivla att kundens identitet är riktig. Detta framhävs också i motiveringen till lagförslaget. Vid en bedömning av kraven i 5 § bör det noteras att bestämmelsen bara gäller fall då en fråga kan initieras med hjälp av elektroniskt signerade dokument.

Vidare påpekar utskottet att öppen nyckel inte anges som enda alternativ för certifikat i lagförslaget, trots att öppen nyckel än så länge är den enda teknik som i stor omfattning används för att generera elektroniska signaturer. Ambitionen att lägga fram regler fria från tekniska kopplingar har varit ett av de viktigaste målen med direktivet om elektroniska signaturer. Trots detta mål bygger direktivet, enligt utskottets uppfattning, i själva verket på bestämmelserna om öppen nyckel. Direktivet talar om verktyg för signaturgenerering och signaturverifiering och de avser i själva verket öppen nyckel. Den lösning som man går in för i direktivet och lagförslaget är mycket naturlig i en situation då andra metoder för signaturgenerering ännu inte finns att tillgå allmänt. Lagförslaget har en neutral inställning till tekniken. Därför måste de egenskaper som vid sidan av tekniken för öppen nyckel krävs av certifikat i 5 § 2 mom. också ha lika säker teknik som öppen nyckel.

6 §. Verksamhetsprincipernas allmänna tillgänglighet. På grund av ändringarna ovan i 5 § föreslår utskottet att 6 § kompletteras med en ny andra mening. Enligt den skall det av handlingen också framgå vilken metod certifikatutfärdaren har tillämpat och när öppen nyckel tillämpas

vilken matematisk metod som har använts. Därtill föreslår utskottet att rubriken ändras till "Verksamhetsprincipernas allmänna tillgänglighet och innehåll".

7 §. Förfarandet i certifikatutfärdarens verksamhet. Med hänvisning till det som sägs om förfarandet i certifikatutfärdarens verksamhet i propositionen och ovan i den allmänna motiveringen finner utskottet det nödvändigt att 7 § godkänns i den form regeringen föreslår.

9 §. Certifikatutfärdarens rätt att få upplysningar. För tydlighetens skull påpekar utskottet att 1 mom. hänför sig till personuppgiftslagen och särskilt dess 13 § som gäller behandling av personbeteckning. Personuppgiftslagen (523/1999) beaktar kraven i direktivet om skydd för personuppgifter (95/46/EG). Beträffande förhållandet mellan 9 § 1 mom. och 14 § hänvisar utskottet till detaljmotiveringen till 14 § nedan.

11 §. Utlämnande av uppgifter ur certifikatregister. Certifieringen kräver att uppgifter om certifikatets giltighet och den elektroniska signaturens autenticitet är allmänt tillgängliga, anser utskottet.

Vad gäller 2 mom. är det viktigt att ta hänsyn till att personbeteckningen måste skrivas in i certifikatregistret men inte i certifikatet. Enligt 2 mom. får personbeteckningen samt även namnet på och adressen till innehavaren av ett certifikat lämnas ut, förutsatt att det som föreskrivs om utlämnande av uppgifter i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) iaktas. Enligt lagförslaget måste den som ber om att få information ange vad uppgifterna skall användas till. Lagförslaget förbjuder den som får information att lämna ut uppgifterna för andra ändamål än det som uppgavs när begäran framställdes.

Enligt 3 § personuppgiftslagen avses med behandling av personuppgifter bland annat att personuppgifter lämnas ut. Enligt 13 § i samma lag får en personbeteckning, som enligt personuppgiftslagen är en personuppgift, behandlas om den registrerade entydigt har gett sitt samtycke eller om behandlingen föreskrivs i lag. Vidare

får en personbeteckning enligt 13 § personuppgiftslagen behandlas, om en entydig specificering av den registrerade är viktig för att det lagfästa åtagandet skall kunna utföras, för att genomföra den registrerades eller registerhållarens rättigheter och skyldigheter eller för historisk eller vetenskaplig forskning eller för statistik. När det gäller forskning och statistik ingår närmare bestämmelser i 14 och 15 § personuppgiftslagen.

I 4 kap. lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet ingår också bestämmelser om utlämnande av uppgifter om handlingar. I 16 § föreskrivs bland annat i vilken form offentliga uppgifter i register, som upprätthålls med hjälp av automatisk databehandling, får ges ut (till exempel kopia i form av en teknisk upptagning).

12 §. Arkivering av uppgifterna i certifikatregister. Utskottet anser att den föreslagna arkiveringsbestämmelsen, som avser att uppgifter i certifikatregister måste förvaras varaktigt, bör ses som en tillfällig lösning. Arkiveringsförpliktelserna bör omprövas senast när direktivet om elektronisk kommunikation genomförs.

13 §. Kontroll av certifikats giltighet. Enligt paragrafen har förbudet mot att bevara uppgifter att göra med skyddet av den enskildes privatliv (användarprofiler). Detta är en fråga som också har uppmärksamats i lagen om integritetsskydd vid telekommunikation och dataskydd inom televerksamhet (565/1999). Frågan om bestämmelserna i lagförslaget behövs måste omprövas senast när direktivet om elektroniska signaturer genomförs, påpekar utskottet.

14 §. Identifiering av den som ansöker om certifikat. I sitt betänkande (FvUB 2/1999 rd) om propositionen (RP 18/1999 rd) med förslag till lag om identitetskort och till ändring av befolkningsdatalagen framhöll förvaltningsutskottet vikten av att de som deltar i elektronisk kommunikation på datanätet måste kunna identifieras på ett säkert sätt. Utskottet menar att identifieringsförfarandet i 14 § är korrekt.

Vidare framhåller utskottet att artikel 8.2 i direktivet om elektronisk kommunikation har

beaktats i lagförslaget genom att 9 § 1 mom. föreskriver att certifikatutfärdaren har rätt att skaffa uppgifter ur befolkningsdatasystemet och där kontrollera de uppgifter som avses i 8 § bara med samtycke av den som ansöker om ett certifikat.

15 §. Certifikatutfärdarens skadeståndsansvar. Paragrafen bygger på direktivet om elektroniska signaturer. Bestämmelsen är inte en exklusiv regel för skadeståndsansvar beträffande certifikatutfärdarens verksamhet. Certifikatutfärdaren kan också omfattas av skadeståndsansvar enligt personuppgiftslagen, om förpliktelserna i personuppgiftslagen tillämpas på verksamheten.

18 §. Anordnande av tjänster i anslutning till elektronisk kommunikation. Utskottet menar att lagförslaget beaktar myndigheternas varierande möjligheter att tillhandahålla elektronisk kommunikation. Vid olika förmåner kan möjligheten till diversifiering i 2 mom. utnyttjas. Utskottet menar att paragrafbestämmelserna är korrekta. Om det är myndigheterna som över hela linjen får bestämma om elektroniska tjänster tillhandahålls eller inte, innebär detta i slutändan att medborgarna inte behandlas lika i regionalt hänseende eller i andra hänseenden.

22 §. Anhängiggörande av ärenden genom elektroniska dokument. Med hänvisning till det som sägs ovan i den allmänna motiveringen om förfarandet vid certifieringsverksamhet föreslår utskottet att 2 mom. ändras. Utskottet föreslår att "kan ... godkännas" ändras till "godkänns".

23 §. Ankomsttidpunkten för ett elektroniskt meddelande. Vid utfrågningen av de sakkunniga uppmärksamgjordes utskottet på att paragrafen kan medföra vissa problem för tillsynen över företagsförvärv, en sektor med strikta tidsfrister.

Utskottet påpekar vidare att 3 a kap. (ändrad genom 303/1998) i lagen om konkurrensbegränsningar (480/1992) innefattar bestämmelser om tillsynen över företagsförvärv. Enligt 11 c § skall företagsförvärv anmälas till Konkurrensverket inom en vecka från vissa uppräknade tilldragelser (till exempel från att bestämmanderätten förvärvades). Det finns däremot inga

sanktioner för dem som låter bli att följa tidsfristerna. Konkurrensverket är skyldigt att omedelbart undersöka en anmälan. Inledningsvis beslutar Konkurrensverket om en fortsatt utredning är nödvändig. Om verket inte fattar beslut om en fortsatt utredning inom en månad efter att anmälan inkom, anses företagsförvärvet godkänt. Tidsfristen börjar inte löpa om anmälningen innehåller väsentliga brister. Därefter skall Konkurrensverket ställa upp vissa krav eller lägga fram ett förslag till förbud mot företagsförvärv inom tre månader efter att beslutet om en fortsatt utredning fattades. I annat fall anses företagsförvärvet godkänt.

Utskottet menar att tidsfristerna i lagen om konkurrensbegränsningar inte medför några problem för den föreslagna lagen. I rättspraxis har det inte tidigare accepterats tolkningar som går ut på att förseningar i anhängiggörandet av något ärende till följd av myndighetens egen verksamhet kan ha negativa följder för den som anhängiggör ärendet.

Vidare påpekar utskottet i fråga om 18 § 1 mom. att "handläggning" i detta sammanhang närmast betyder att en myndighet kan läsa ett meddelande och därigenom på något sätt gestalta innehållet. De nödvändiga åtgärderna för att avgöra ett ärende "handläggs" inte på detta stadium utan beslut om dem fattas i normal ordning.

33 §. Användningen av elektroniska identitetskort vid elektronisk kommunikation. Med hänvisning till det som sägs ovan i den allmänna motiveringen om förfarandet vid certifieringsverksamhet och till ett av sina betänkanden (FvUB 2/1999 rd) föreslår förvaltningsutskottet att paragrafen preciseras. Preciseringen innebär att ett certifikat i enlighet med 3 § 1 mom. lagen om identitetskort (829/1999) i ett elektroniskt identitetskort alltid accepteras vid elektronisk kommunikation.

34 §. Godkännande av utländsk certifiering. Utskottet påpekar att paragrafen gäller rätten för medlemsstaterna enligt artikel 3.7 i direktivet att förena användningen av elektroniska signaturer i

den offentliga sektorn med ytterligare krav. Bestämmelsen avser att underlätta arbetet för myndigheterna när de bedömer om utländsk certifiering kan godkännas och särskilt när de bedömer om förfarandet vid överlämnandet av certifikat är adekvat.

I fråga om certifieringspolitiken i dokumentet framhåller utskottet att den ger information om i vilket förfarande ett certifikat har överlämnats. Då kan myndigheterna vara säkra på att personen har identifierats på behörigt sätt och i överensstämmelse med lagstiftningen i det land där certifieringstjänsterna tillhandahålls.

Kravet att en handling om certifieringspolitiken måste vara tillgänglig är inget orimligt krav på tillhandahållaren av certifieringstjänster. Kravet kan lätt uppfyllas till exempel så att tillhandahållaren ger handlingen till sin kund när denne anholder om certifikat, till exempel som ett element i avtalsvillkoren. Handlingen kan lika vara vältillgänglig för tillhandahållarens kund i elektronisk form på nätet, till exempel på tillhandahållarens hemsida, om kunden informeras om detta till exempel när han eller hon anholder om certifikat. Kravet kan således uppfyllas enkelt och med små kostnader. Propositionen ställer således inte heller i detta hänseende några hinder i vägen för att medborgarna får tillgång till gränsöverskridande tjänster. Förslaget strider inte heller i övrigt mot direktivet.

Vidare vill utskottet lyfta fram en fråga som inte ingår i propositionen. Utskottet föreslår att skyldigheterna i 7 § 1 mom. utsträcks till att omfatta utländska tillhandahållare av certifieringstjänster. Detta hänger samman med att finländska och utländska tillhandahållare av certifieringstjänster bör behandlas på lika villkor.

Enligt artikel 3.7 i direktivet måste de ytterligare krav som användningen av elektroniska signaturer förenas med i den offentliga sektorn vara objektiva, genomblickbara, proportionella och icke-diskriminerande. De skall endast gälla de särskilda kännetecknen för den aktuella användningen. Kraven får inte utgöra något hinder för att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster för medborgarna.

Vidare påpekar utskottet att kraven på förfarandet i 7 § anges i form av generella kriterier. De kan därför betraktas som objektiva och genomblickbara. Kravet på proportionalitet uppfylls bland annat i och med att kraven i sig kan anses vara berättigade på grund av de särskilda kännetecknen för användningen av certifikat inom den offentliga sektorn. De gäller dessutom alla certifikatutfärdare på samma villkor och är därför inte diskriminerande.

En närmare granskning av kravet på förfarandet i 7 § 1 mom. kan vid en första anblick förefalla att begränsa utbudet på gränsöverskridande tjänster till medborgarna, om de finländska kraven visar sig vara alltför svåra att efterlevas av utländska certifikatutfärdare. En bedömning bör dock kompletteras av större hänsyn till att kraven på förfarandet i princip stämmer överens med de alleuropeiska administrativa förfarandestandarderna, med undantag för språklagarna och offentlighetslagen.

Utskottet menar att direktivet knappast kan avse att de nationella språklagarna inte skall följas. Därför förefaller detta särkrav inte att medföra några problem. Offentlighetsprincipen är ingen generell princip ute i Europa. Men detta särkrav bör inte spela någon större roll i certifieringen, med undantag för sekretesskriterierna. De i sin tur överensstämmer till största delen med bestämmelserna i andra länder i Europa.

Utskottet bedömer att särdragen i tillämpningen enligt direktivet hänger samman med minimikraven på certifiering inom den offentliga sektorn.

Sammanfattningsvis anser utskottet med hänsyn till erhållen utredning att artikel 3.7 i direktivet tillåter Finland att ställa krav enligt 7 § på användningen av utländska tillhandahållares certifiering på grund av de särskilda kännetecknen inom den offentliga sektorn.

Utskottet föreslår att 34 § godkänns med en ändring. I ändringen ingår att utländsk certifiering accepteras, om certifikatutfärdaren uppfyller villkoren i 4–6 §, om förfarandet vid överlämnandet av certifikat kan anses vara adekvat, och om certifikatutfärdaren i sin verksam-

het följer ett förfarande som kan anses överensstämma med bestämmelserna i 7 § 1 mom.

Utskottet påpekar att "överensstämmelse" i den ändrade 34 § i enlighet med alleuropeisk administrativ standard och på grundval av 16 § regeringsformen avser att minimigarantierna för god förvaltning uppfylls. Därför är den nya föreslagna formuleringen för säkerhets skull något lindrigare än i lagförslaget. Syftet med detta är att tillåta tolkning av bestämmelsen. Att bestämmelsen får tolkas är liktydigt med garantier för att certifiering av en certifikatutfärdare som håller sig till reglerna accepteras inom förvaltningen. Samtidigt leder tolkningen inte till orimligt stora svårigheter för utländska certifikatutfärdare att tillträda marknaden.

40 §. Styrning och rådgivning i förvaltningen. I sitt utlåtande om propositionen med förslag till en ny regeringsform för Finland förutsätter grundlagsutskottet att regeringen i sin lagberedning går in för att ange ett ministeriums befogenheter genom att i lagförslaget skriva ut namnet på ministeriet (GrUB 10/1998 rd). Utskottet föreslår att det i 40 § föreskrivs att finansministeriet skall publicera en så omfattande och uppdaterad förteckning som möjligt över certifikatutfärdare och certifikat som uppfyller kraven i 4 och 5 § och som används i förvaltningen. Vidare skall finansministeriet ge anvisningar och råd om den dataadministration som den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden förutsätter och om hur tjänsterna i anslutning till en elektronisk kommunikation skall ordnas.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår förvaltningsutskottet vördsamt

att lagförslaget i övrigt godkänns i enlighet med propositionen utom att 5, 6, 22, 33, 34 och 40 § godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att riksdagen godkänner två uttalanden (Utskottets förslag till uttalanden).

Utskottets ändringsförslag

5

Certifikatens egenskaper

Ett certifikat skall innehålla

(1—4 punkten som i RP)

5) certifikatutfärdarens elektroniska signatur
(utesl.),

(6 punkten som i RP)

(7 punkten utesl.)

(2 mom. som i RP)

6 §

Verksamhetsprincipernas allmänna tillgänglighet och innehåll

Certifikatutfärdaren skall hålla en handling som innehåller de verksamhetsprinciper som utfärdaren iakttar i fråga om certifikat och certifieringsverksamhet tillgänglig för allmänheten. Handlingen skall också ge uppgifter om den metod som certifikatutfärdaren har använt i en elektronisk signatur och uppgifter om den matematiska metod som tillämpats när ett system med öppen nyckel används.

22 §

Anhängiggörande av ärenden genom elektroniska dokument

(1 mom. som i RP)

Skall ett ärende anhängiggöras genom en undertecknad handling godkänns en elektronisk signatur (utesl.) som underskrift, om certifikatutfärdaren och certifikatet uppfyller kraven i 4 och 5 §.

33 §

Användningen av elektroniska identitetskort vid elektronisk kommunikation

Certifikat som avses i 3 § 1 mom. lagen om identitetskort (829/1999) och som ingår i elektroniska identitetskort godkänns alltid (utesl.) i den elektroniska kommunikationen (utesl.).

34 §

Godkännande av utländsk certifiering

Utländsk certifiering godkänns om certifikatutfärdaren och certifikatet uppfyller kraven i 4—6 §, (utesl.) förfarandet vid överlämnandet av certifikat kan anses vara adekvat och certifikatutfärdaren i sin verksamhet tillämpar ett förfarande som kan anses stämma överens med bestämmelserna i 7 § 1 mom.

40 §

Styrning och rådgivning i förvaltningen

Finansministeriet skall publicera en så omfattande och uppdaterad förteckning som möjligt över certifikatutfärdare och certifikat som uppfyller kraven i 4 och 5 § och som används i förvaltningen samt ge anvisningar och råd om hur den dataadministration som den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden förutsätter skall anordnas. Inrikesministeriet skall ge anvisningar och råd om hur tjänsterna i anslutning till elektronisk kommunikation skall anordnas.

(2 mom. som i RP)

Utskottet förslag till uttalanden

1. Riksdagen förutsätter att regeringen lämnar en proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om elektronisk kommunikation i

förvaltningsärenden, om det nationella genomförandet av direktivet om en gemensam ram för elektroniska signaturer medför ett behov att ändra bestämmelserna i

melserna om elektronisk kommunikation i förvaltningen.

2. *Riksdagen förutsätter att regeringen utifrån separat beredning lämnar ett lagförslag till riksdagen om ackredite-*

ring av och tillsyn över tillhandahållare av certifieringstjänster inom den offentliga sektorn och att reglerna är effektivare och exaktare än i den föreliggande lagen.

Helsingfors den 7 december 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Rainer Erlund /erl
Rakel Hiltunen /sd
Ulla Juurola /sd
Esko Kurvinen /saml
Kirsi Ojansuu /gröna

Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Kari Urpilainen /sd
Jari Vilén /saml.