

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 14/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 mars 2002 en proposition med förslag till lag om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (RP 17/2002 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har lagutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (LaUU 9/2002 rd) ingår som bilaga i detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- överdirektör Pekka Kilpi och lagstiftningsråd Terhi Lehtonen, inrikesministeriet
- dataadministrationsdirektör Olavi Köngäs, finansministeriet
- överinspektör Juha Perttula, kommunikationsministeriet
- projektchef Ralf Ekeboom, social- och hälsovårdsministeriet
- justitieråd Eeva Vuori, högsta domstolen
- arkivråd Raimo Pohjola, arkivverket
- jurist Reijo Hyvönen, Folkpensionsanstalten
- dataadministrationschef Erkki Liutu, Centralkriminalpolisen
- specialforskare Anne Rämö, Konkurrensverket

- biträdande direktör Päivi Hentunen, Konsumentverket
- överinspektör Heikki Partanen, dataombudsmannens byrå
- biträdande direktör Kalevi Heiliö, Skattestyrelsen
- chef för informationssäkerhetsavdelningen Timo Lehtimäki, Kommunikationsverket
- överdirektör Ritva Viljanen, Befolkningsregistercentralen
- sakkunnig Pekka Kopra, Finlands Kommunförbund
- direktör Pentti Itkonen, Norra Karelen sjukvårdsdistrikt
- chefskonsult Tuomo Muhonen och datasäkerhetskonsult Mirva Savikko, Novo Group Abp
- IRP-chef Tiina Ryhänen och konsult Jyri-Pekka Tähtinen, Radiolinja Ab
- Senior technology manager Ari-Pekka Paananen, Secgo Oy
- jurist Elli Myllylä, Bankföreningen i Finland
- juridisk ombudsman Riikka Tähtivuori, Företagarna i Finland r.f.
- verkställande direktör Reijo Svento, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har utskottet fått skriftligt utlåtande från

- högsta förvaltningsdomstolen
- riksåklagarämbetet
- Centralhandelskammaren

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet. Lagen skall tillämpas hos förvaltningsmyndigheter, domstolar och andra rättsskipningsorgan, utsökningsskyldigheter samt hos andra organ som utan att vara myndigheter sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

I den föreslagna lagen finns bestämmelser om rättigheter och skyldigheter för dem som är delaktiga i elektronisk kommunikation. Där finns också bestämmelser om hur kraven på skriftlig form och underskrift uppfylls, hur ankomsttiden för ett elektroniskt meddelande fastställs, hur ett elektroniskt dokument skall diarieföras eller registreras och om teknisk bearbetning av elektroniska meddelanden och överföring av elektroniska dokument.

Dessutom skall lagen gälla elektronisk signering av beslutshandlingar och delgivning av beslut på elektronisk väg. Elektronisk delgivning av beslut skall enligt förslaget ske via en av myndigheten angiven server, databas eller någon annan kommunikationsfil. När beslutet hämtas skall parten eller dennes företrädare identifiera sig med ett certifikat som uppfyller kraven på avancerade elektroniska signaturer eller genom någon annan identifieringsteknik som är tillförlitlig i fråga om datasäkerhet och bevis-

lighet. Om elektronisk delgivning inte har skett inom sju dagar från att myndigheten meddelat en part att beslutet kan hämtas, skall beslutet delges bevisligen eller på något annat sätt i enlighet med vad som föreskrivs särskilt.

Det blir tillåtet med elektronisk delgivning i stället för enskild delgivning. Övriga handlingar får delges den som saken gäller i form av ett elektroniskt meddelande på det sätt som personen i fråga uppgett. Delgivningen skall dock ske med hänsyn till att delgivningssättet inte äventyrar kundens personliga integritet eller särskilda behov av skydd eller säkerhet eller åsidosätter de rättigheter som den berörde har.

Genom den föreslagna lagen upphävs lagen om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden från 1999 och lagen om elektronisk telekommunikation i rättegångsärenden från 1993.

Propositionen är ett led i genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om ett gemenskapsramverk för elektroniska signaturer. Den nya lagen har inga bestämmelser om certifikatverksamhet. Sådana bestämmelser har tagits in i den proposition med förslag till lag om elektroniska signaturer som tagits fram av kommunikationsministeriet.

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

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Reformens betydelse och effekter

För att främja den elektroniska kommunikationen går propositionen ut på att skapa gemensamt tillämpliga, klara bestämmelser om vilka rättigheter och skyldigheter den myndighet som använder sig av den offentliga makten och myndighetens kunder har i förvaltningen, vid dom-

stolar och andra rättsskipningsorgan samt i utsökningen. Lagen avses också vara tillämplig på aktörerna i den indirekta offentliga förvaltningen.

Propositionen syftar till att göra kommunikationen smidigare och snabbare, öka datasäkerheten och bidra till en god förvaltning och rättssäkerhet. Elektronisk kommunikation ökar också medborgarnas påverkningsmöjligheter.

Sett ur ett kundperspektiv kan samma krav ställas på myndigheternas elektroniska tjänster som på andra tjänster, dvs. tjänsterna skall vara högkvalitativa, lättillgängliga, smidiga, professionella och tillförlitliga.

Den nya lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet är en allmän lag. Den föreskriver inte närmare hur den elektroniska kommunikationen skall ordnas hos myndigheterna eller inom respektive förvaltningar. Till följd av lagens allmänna karaktär kan det i speciallagstiftning vid behov närmare anges t.ex. när det i myndighetsverksamheten är nödvändigt att av datasäkerhetsskäl kräva en stark identifiering och signaturcertifikat.

Utskottet understryker att myndigheternas verksamhetsprocesser måste analyseras och planeras noggrant för att den elektroniska kommunikationen skall utfalla till full belåtenhet. De som utför myndighetsuppgifter måste tillägna sig en ny kompetens och kunna anpassa sig till förändringar i och med de nya sätten att utträta ärenden. Den elektroniska kommunikationen förändrar de traditionella uppgifterna samtidigt som den skapar nya uppgiftsområden. Åtminstone datasäkerhetsfrågorna och informationshanteringen kommer att spela en viktigare roll än tidigare. En effektiv utbyggnad av den elektroniska kommunikationen kräver inte bara utbildning utan också samverkan över förvaltningsgränser och information till allmänheten i betryggande omfattning.

Utskottet vill påminna om att till den elektroniska kommunikationens livscykel hör förvaring och arkivering av dokument. Inom denna sektor behövs det en ingående reglering men också allmänna anvisningar och rådgivning. I den föreslagna lagen ingår därför bestämmelser om arkivverkets behörighet när det gäller normgivning och styrning.

En annan sak som utskottet vill lyfta fram är att det inte gjorts någon heltäckande utredning av hur mycket anordnandet, utvecklingen och upprätthållandet av elektronisk kommunikation inom den offentliga sektorn kommer att kosta. Exempelvis kostnaderna för långtidsförvaring av elektroniskt material har så vitt utskottet för-

står i allmänhet inte inkluderats i kalkylerna hittills. En övergång till elektronisk kommunikation på bred front kräver också att förutsättningarna för elektronisk arkivering förbättras och att det tas fram system där elektroniska dokument som flyttats över till arkivverket kan sparas så att uppgifternas integritet, autenticitet och användbarhet inte går förlorade.

Det första lagförslagets tillämplighet på utsökningsärenden

I propositionens motivering konstateras att det i propositionen med förslag till lag om ändring av utsökningslagen och vissa lagar som har samband med den (RP 216/2001 rd) finns vissa bestämmelser om elektronisk kommunikation som bygger på de bestämmelser som föreslås bli upphävda i den nu aktuella propositionen. Utskottet understryker att det vid behandlingen av proposition RP 216/2001 rd bör ses till att utsökningslagens bestämmelser om elektronisk kommunikation harmonierar med de nu föreslagna bestämmelserna.

Enligt en utredning till utskottet finns det i den föreslagna lagen om ändring av utsökningslagen i RP 216/2001 rd bestämmelser som avviker onödigt mycket från den nya allmänna lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet. I exempelvis 1 kap. 1 d § 1 mom. i den föreslagna lagen om ändring av utsökningslagen skiljer sig definitionen på elektroniskt meddelande från definitionen i den föreliggande allmänna lagen såtillvida att den kombinerar element av definitionen på dels elektroniskt dokument, dels elektroniskt meddelande. Det förefaller också som om bestämmelsen i utsökningslagens 1 kap. 1 d § 2 mom. om certifierat elektroniskt meddelande inte längre behövs när lagarna om elektroniska signaturer och om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet trätt i kraft. Med tanke på den allmänna lagen bör avseende också fästas vid 3 kap. 1 §, 3 kap. 11 § 2 mom. och 3 kap. 41 § 1 mom. 5 punkten i den föreslagna lagen om ändring av utsökningslagen. Den sistnämnda punkten gäller bevislig elektronisk delgivning.

Av lagutskottets utlåtande framgår att utskottet kommer att se till att den föreslagna lagen om ändring av utsökningslagen blir förenlig med den allmänna lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet.

Övriga överväganden

Den föreliggande propositionen anknyter på vissa punkter till regeringens proposition med förslag till lagar om elektroniska signaturer och om ändring av 2 § lagen om kommunikationsförvaltningen (RP 197/2001 rd), som bereds av trafikutskottet. I 3 § 2 mom. i förslaget till elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet sägs att bestämmelser om användningen av elektroniska signaturer och certifikattjänster som gäller dem, finns i lagen om elektroniska signaturer. Lagförslagen i båda propositionerna bör behandlas och godkännas i ett sammanhang. Förvaltningsutskottet hänvisar här till sitt utlåtande FvUU 32/2002 rd om proposition RP 197/2001 rd.

Av de orsaker som framgår av propositionen och med stöd av erhållen utredning finner utskottet propositionen behövlig och lämplig. Utskottet tillstyrker lagförslaget med de anmärkningar och ändringsförslag som framgår av betänkandet.

Detaljmotivering

2 §. Tillämpningsområde. I paragrafen föreskrivs om lagens tillämpningsområde och begränsningar i det. Enligt förslaget tillämpas lagen när anhängiggörande och handläggning av förvaltningsärenden, domstolsärenden och utsökningsärenden samt delgivning av beslut i nämnda ärenden sker på elektronisk väg, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag. Däremot tillämpas lagen inte på förundersökning och polisundersökning. Den tillämpas också i annan myndighetsverksamhet.

Lagutskottet påpekar i sitt utlåtande att de föreslagna bestämmelserna inte är tillräckligt tydliga när det gäller åklagarväsendet. Med hänvis-

ning till påpekandet föreslår förvaltningsutskottet att 2 § 1 mom. kompletteras med att lagen också tillämpas på åtalsärenden.

10 §. Ankomsttidpunkten för ett elektroniskt meddelande. Enligt den föreslagna 6 § skall myndigheterna se till att deras elektroniska dataöverföringssystem fungerar och att de i mån av möjlighet kan användas också vid andra tidpunkter än under ämbetsverkens öppettider. Om utrustningen på myndigheten är i olag eller ur bruk kan det hända att ett dokument till myndigheten anländer först efter utsatt tid.

I det fall att ankomsttiden för ett elektroniskt meddelande inte kan utredas, anses meddelandet enligt den föreslagna 10 § ha kommit in vid den tidpunkt då det har avsänts, om tillförlitlig utredning om avsändningstidpunkten kan läggas fram. Utskottet föreslår att momentet preciseras genom ett specifikt omnämnande av situationer när en myndighets dataöverföringssystem varit i olag eller ur bruk.

20 §. Maskinell underskrift. Stämningar samt rättegångshandlingar som sänds i form av elektroniska meddelanden får enligt 1 mom. undertecknas maskinellt. Utskottet konstaterar att maskinell underskrift i princip betyder att en person i stället för att fysiskt underteckna dokumentet skriver sitt namn med ett ordbehandlingsprogram.

Lagutskottet framhåller i sitt utlåtande att bestämmelsen blir klarare inte minst med tanke på åklagarväsendet, om också stämningsansökan nämns bland de handlingar som får undertecknas maskinellt. Förvaltningsutskottet föreslår att 20 § ändras på det sätt som framgår av lagutskottets utlåtande.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet vördsamt

att lagförslaget i övrigt godkänns enligt propositionen men 2, 10 och 20 § med följande ändringar:

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas när anhängiggörande och handläggning av förvaltningsärenden, domstolsärenden, *åtalsärenden* och utökningsärenden samt delgivning av beslut i nämnda ärenden sker på elektronisk väg, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag. Lagen gäller i tillämpliga delar också annan myndighetsverksamhet.

(2—4 mom. som RP)

10 §

Ankomsttidpunkten för ett elektroniskt meddelande

(1 mom. som i RP)

Kan ankomsttidpunkten för ett elektroniskt meddelande inte utredas *på grund av att myndighetens elektroniska dataöverföringsystem varit i olag eller ur bruk eller utredning inte kan läggas fram av någon annan likartad orsak*, anses meddelandet ha kommit in vid den tidpunkt då det har avsänts, om tillförlitlig utredning om avsändningstidpunkten kan läggas fram.

20 §

Maskinell underskrift

Stämningsansökningar, stämningar samt rätttegångshandlingar som sänds i form av elektroniska meddelanden får undertecknas maskinellt.
(2 mom. som i RP)

Helsingfors den 4 december 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Janina Andersson /gröna
Nils-Anders Granvik /sv
Rakel Hiltunen /sd
Valto Koski /sd
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd

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

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.

FvUB 14/2002 rd — RP 17/2002 rd