

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/2002 vp

Hallituksen esitys laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä maaliskuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (HE 17/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne ja tietohallintopäällikkö Kari Kujanen, oikeusministeriö
- oikeusneuvos Eeva Vuori, korkein oikeus
- hovioikeudenlaamanni Juha-Matti Murto, Kouvolan hovioikeus

- hallintojohtaja, käräjätuomari Antero Nuotto, Helsingin käräjäoikeus
- esittelijäneuvos Marina Äimä, korkein hallinto-oikeus
- hallinto-oikeustuomari Vesa Partanen, Hämeenlinnan hallinto-oikeus
- nuorempi vakuutustuomari Olli Olanterä, vakuutuslaitos
- valtiosyyttäjä Christer Lundström, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- puheenjohtaja Outi Antila, tapaturmalautakunta
- asianajaja Mats Welin, Suomen Asianajajaliitto
- professori Juha Lappalainen.

Lisäksi valiokunta on saanut Suomen Kihlakunnavoudit ry:ltä kirjallisen lausunnon.

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 kirjaami-

sesta tai muusta rekisteröinnistä, teknisestä muokkaamisesta ja siirrosta. Lisäksi laki koskisi myös päätösasiakirjan sähköistä allekirjoittamista ja päätöksen sähköistä tiedoksiantamista.

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

Hallituksen esitys liittyy sähköisiä allekirjoituksia koskevista yhteisön puitteista annetun Eu-

roopan parlamentin ja neuvoston direktiivin täytäntöönpanoon.

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

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Lakivaliokunnan lähtökohtia

Lakivaliokunta on käsitellyt asiaa oman toimialansa puitteissa ja siten tarkastellut ehdotettuja säännöksiä ennen kaikkea tuomioistuinlaitoksen, syyttäjälaitoksen ja ulosottotoimen kannalta.

Sähköisen viestinnän ja automaattisen tietojenkäsittelyn käyttämisestä yleisissä tuomioistuimissa säädettiin laki vuonna 1993. Lakia on muutettu vuonna 1997, jolloin myös lain nimike muutettiin laiksi sähköisestä viestinnästä oikeudenkäyntiasioissa. Tuolloin lain soveltamisalaa ehdotettiin laajennettavaksi hallintotuomioistuihin, mutta eduskuntakäsittelyssä ilmeni, ettei siihen vielä silloin ollut edellytyksiä.

Hallintoasioiden puolelle sähköistä asiointia koskevat säännökset ulotettiin, kun laki sähköisestä asioinnista hallinnossa tuli voimaan vuoden 2000 alussa. Nyt ehdotetaan em. oikeudenkäyntiasioita koskevan lain ja sähköistä asiointia hallinnossa koskevan lain yhdistämistä. Samalla lain soveltamisala laajennetaan myös hallintotuomioistuihin, erityistuomioistuihin ja hallintoasioiden muutoksenhakuun myös hallintoviranomaisessa tai muussa lainkäyttöelimestä.

Uusi laki on laadittu yleislaiksi, jota sovelletaan, ellei muualla ole erikseen toisin säädetty. Tästä on seurannut linjaratkaisu, jonka mukaan tässä yhteydessä ei tehdä viittaussäännöksiä muuhun lainsäädäntöön. Syynä tähän ratkaisuun on ollut ennen kaikkea se, että lain soveltamisalan laajuuden vuoksi tällaisia viittaussäännöksiä olisi tullut tehtäväksi lukuisasti. Viittaussäännöksiä voidaan tarvittaessa tehdä myöhemmin asianomaista lainsäädäntöä muutoin muutettaessa, jos tämä harkitaan tarpeelliseksi.

Sähköisestä viestinnästä oikeudenkäyntiasioissa saadut kokemukset ovat olleet rohkaisevia: sen johdosta ei tiettävästi ole tapahtunut oikeudenmenetyksiä eikä väärinkäytöksiä. Tosin tuomioistuinten henkilökunta on aika ajoin joutunut vaikeuksiin teknisten ongelmien kanssa.

Valiokunta puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä omalta osaltaan seuraavin huomauksin ja muutosehdotuksin.

Koulutus ja tiedottaminen

Uuden yleislain ja tuomioistuihin muutoin koskevien lakien, kuten oikeudenkäymiskaaren, eräiden asiakirjain lähettämisestä tuomioistuille annetun lain ja säädettyjen määräaikain laskemisesta annetun lain, välillä ei ole ristiriitaisuutta. Myös uuden lain suhde eräisiin muihin yleislakeihin on selkeästi säännelty. Uusi laki ei siten vaikuta esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisiin menettelyihin eikä salassapidon laajuuteen.

Uusi laki noudattelee pääosin samoja periaatteita kuin kumottavaksi esitetty laki sähköisestä viestinnästä oikeudenkäyntiasioissa, joskin lain terminologia muuttuu jonkin verran. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa voitiin todeta, että uuden lain säännösten keskinäinen suhde — ilmeisesti säännösten yleisluonteisuuden takia — osoittautui paikoin vaikeasti aukeavaksi. Tämä, kuten myös sähköisen asioinnin monipuolistuminen ja laajentuminen sekä tietotekniikan nopea kehitys, asettaa virastojen henkilökunnille uusia vaatimuksia ja edellyttää rittävää ja laaja-alaista koulutusta sekä tarkkoja toimintaohjeita.

Sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käytön lisääminen asettaa myös erityisiä vaatimuksia teknisten järjestelmien toimivuudelle, järjestelmien häiriöttömyydelle ja yhteensopivuudelle.

Viestien välittämisen on oltava luotettavaa ja turvallista.

Laissa ei yleisesti edellytetä allekirjoitusvarmenteiden eikä sähköisten henkilökorttien käyttöönottoa. Muiden kuin laatuvarmenteeseen perustuvien ja turvallisella allekirjoituksen luomisvälineellä luotujen kehittyneiden sähköisten allekirjoitusten osalta allekirjoitusvaatimuksen täytyminen jätetään viranomaisen harkintaan. Viranomaisen sisäistä toimivaltaa tämän harkinnan suorittamiseen ei myöskään ehdoteta sidottavaksi. Viranomaiset voivat siten muodostaa kantansa tiettyjen teknisten ratkaisujen hyväksyttävyyteen joko yleisesti tai tapauskohtaisesti.

Valiokunta katsoo, että sähköisten asiointipalvelujen erilaisten teknisten ratkaisujen vuoksi viranomaisten ja tuomioistuinten on syytä aktiivisesti tiedottaa siitä, mihin teknisiin ratkaisuihin tarjottavat sähköiset palvelut perustuvat. Tiedottamisvelvoite koskee luonnollisesti myös sitä, miten viranomaispalveluja voidaan käyttää sähköisesti.

Lakiehdotuksen soveltuvuus ulosottoasioihin

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 tässä hallituksen esityksessä kumottaviksi ehdotettuihin säädöksiin. Hallituksen esityksiä käsiteltäessä tulisi pyrkiä huolehtimaan siitä, että ulosottolain säännökset sähköisestä asioinnista olisivat yhteensopivia nyt ehdotettujen säännösten kanssa.

Kun sähköistä asiointia koskevia säännöksiä on käsitelty lakivaliokunnassa, on samalla kiinnitetty huomiota niiden ja mainitun, parhaillaan lakivaliokunnassa käsiteltävänä olevan ulosottolain muuttamista koskevan esityksen yhteensovittamiseen. Valiokunta on todennut, että lakien yhteensovittamiseksi ulosottolakiehdotukseen tarvitaan pari muutosta. Valiokunta huolehtii niiden esittämisestä ao. mietinnössä.

Lakiehdotuksen soveltaminen syyttäjälaitoksessa

Valiokunta on todennut, että säännökset eivät sovellu syyttäjälaitoksen toimintaan parhaalla mahdollisella tavalla. Valiokunta esittää huomautuksensa tarkemmin yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Yksityiskohtaiset perustelut

2 §. *Soveltamisala.* Pykälä sisältää säännökset lain soveltamisalasta. Ehdotuksen mukaan lakia sovelletaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, mutta ei esitutkintaan eikä poliisitutkintaan.

Valiokuntakäsittelyssä on havaittu, etteivät säännösehdotukset ole riittävän selkeitä syyttäjälaitoksen osalta. Selvää on, että lakia voidaan soveltaa syyttäväviranomaisten hallintoasioihin. Toisaalta on selvää, ettei lakia sovelleta silloin, kun syyttäjä osallistuu esitutkintaan joko esitutkinnan johtajana (poliisimiestä epäillään rikoksesta) tai kun syyttäjä ja poliisi muuten toimivat esitutkintayhteistyön puitteissa. Sen sijaan epäselväksi jää, missä määrin lakia sovelletaan syyttäjän käsittelemiin rikosasioihin, kun syyteharkinnan suorittamista ei perinteisesti ole katsottu hallintoasiaksi. Jotta syyttäjien toiminta tulisi ehdotettua kattavammin mukaan lain soveltamisalaan, valiokunta esittää, että pykälän 1 momenttia täydennetään seuraavasti:

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 viranomaistoiminnassa.

Muutoksesta seuraisi, että myös asianomistaja voisi toissijaisen syyteoikeutensa perusteella panna rikosasian tuomioistuimessa vireille sähköisesti. Myös tämä olisi lakiehdotuksen hengen mukaista.

20 §. Koneellinen allekirjoitus. Pykälän 1 momentin mukaan haaste ja sähköisenä viestinä lähetettävä oikeudenkäyntiasiakirja voidaan allekirjoittaa koneellisesti.

Erityisesti syyttäjälaitoksen kannalta säännös selkeytyy, jos myös haastehakemus mainitaan asiakirjana, jonka voi koneellisesti allekirjoittaa. Valiokunta esittääkin, että pykälän 1 momentti muutetaan seuraavasti:

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

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että hallintovaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 24 päivänä toukokuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Henrik Lax /r
vpj. Matti Vähänäkki /sd
jäs. Sulo Aittoniemi /alk
Leena-Kaisa Harkimo /kok
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /kd
Annika Lapintie /vas
Paula Lehtomäki /kesk

Kari Myllyniemi /kesk
Veijo Puhjo /vas
Tero Rönkä /sd
Mauri Salo /kesk
Timo Seppälä /kok
Marja Tiura /kok
Harry Wallin /sd
Lasse Virén /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaisa Vuorisalo.