



LAUSUNTO

24.2.2016
OM 11/43/2016

Liikenne- ja viestintäministeriö

Lausuntopyyntö 19.1.2016
LVM/2005/03/2015

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI VAHVASTA SÄHKÖISESTÄ TUNNISTAMISESTA JA SÄHKÖISISTÄ ALLEKIRJOITUKSISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta esitysluonnoksesta. Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi, ja myös lain nimike muuttuisi laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista. Muutokset liittyvät EU:n sähköistä tunnistamista ja luottamuspalveluita koskevan asetuksen voimaantuloon. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Hallinnon yleislakien huomioon ottaminen

Esitysluonnokseen sisältyvissä 8.-10. ja 12. lakiehdotuksissa ehdotetaan viranomaiselle toimitettavien sähköisten asiakirjojen allekirjoittamisesta säädettävän sähköistä asiointia sääntelevästä yleislaista (laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa) poikkeavasti. Yleislaista poikkeamista tulee välttää. Esityksen jatkovalmistelussa tulee vielä vakavasti harkita asiakirjojen allekirjoittamista koskevan sääntelyn jättämistä yleislain varaan 8.-10. ja 12. lakiehdotuksessa. Vähintäänkin yleislaista poikkeaminen tulee perustella.

Vaatimuksenmukaisuuden arviointi

Esitysluonnokseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 4 lukuun ehdotetaan otettaviksi säännökset vaatimuksenmukaisuuden arvioinnista. Luvussa olisi säännöksiä muun muassa vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksesta ja sertifiointiorganisaatiosta. Ehdotettujen säännösten ja niiden perustelujen valossa vaikuttaa jäävän epäselväksi, onko sanottujen laitosten ja organi-

\\ohna01\Data\OM92xx\LAVO\YHTEINEN\LAUSUNTO\2016\lvm 2402 lev
(sähköinen tunnistaminen).docx

Käyntiosoite
Kasarmikatu 25
HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
02951 6001

Faksi
09 1606 7730

Sähköpostiosoite
oikeusministerio@om.fi

saatioiden arvioitu hoitavan julkisia hallintotehtäviä. Ainakin arviointilaitoksen osalta näin voidaan arvioida olevan (ks. julkisista hallintotehtävistä esim. PeVL 4/2012). Esityksen jatkovalmistelussa ehdotuksia tulisi tarkastella perustuslain 124 §:n kannalta.

Lain 37 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi hallinnon yleislakien soveltamisesta vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksen ja sertifiointiorganisaation toiminnassa. Viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin. Jos laitos tai organisaatio hoitaa julkista hallintotehtävää, tulisi viittaus hallinnon yleislakeihin joko poistaa kokonaan tai sen tulisi olla kattava (ehdotuksessa mainittujen lakien lisäksi myös sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annettu laki ja saamen kielilaki).

Jos arviointilaitokselle tai sertifiointiorganisaatiolle on tarkoitus osoittaa toimivaltaa tehdä hallintopäätöksiä, tulee muutoksenhausta tällaisiin päätöksiin säätää erikseen.

Nyt ehdotettavaan lakiin ei näyttäisi sisältyvän säännöksiä arviointilaitokselle tai sertifiointiorganisaatiolle myönnetyn hyväksynnän peruuttamisesta. Jollei tällaisia säännöksiä sisälly EU:n sähköistä tunnistamista ja luottamuspalveluita koskevan asetukseenkaan, tulisi tällaisen sääntelyn ottamista lakiin harkita. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan julkista hallintotehtävää hoitavalle myönnetyn hyväksynnän peruuttaminen on syytä sitoa vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että annetut huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 27/2012 vp).

Tarkastustoimivaltuus

Esitysluonnokseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 46 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Viestintäviraston tarkastusoikeudesta. Ehdotus vastaa pitkälti voimassa olevaa sääntelyä.

Pykälän 3 momentissa on sinänsä asianmukaisesti rajattu tarkastusoikeuden ulkopuolelle kotirauhan piiriin kuuluvat tilat. Koska kotirauhan suojaama piiri määritellään eri tavalla perustuslaissa kuin esimerkiksi rikoslaissa, olisi rajaus syytä muotoilla perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaisesti koskemaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviä tiloja.

Viestintäviraston oikeudesta saada virka-apua ehdotetaan säädettäväksi 46 §:n 4 momentissa. Poliisin on poliisilain 9 luvun 1 §:n mukaan annettava virka-apua muulle viranomaiselle laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi, jos virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään. Ottaen huomioon poliisilain sääntelyn vaikuttaa tarpeettomalta säännellä virka-apua 46 §:ssä.

Norminantovaltuudet

Esitysluonnokseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 29 §:n 4 momentin ja 31 §:n 2 momentin määräyksiä koskevat säännökset vaikuttavat ainakin osin päällekkäisiltä saman lain 42 §:n kanssa. Päällekkäinen sääntely tulee poistaa. Lisäksi määräyksenantovaltuudet on muotoiltava tavanomaisesti (kuten 42 §:ssä on tehty). Jatkovalmistelussa tulisi harkita, olisiko sopivampaa sijoittaa määräyksenantovaltuudet asiallisten säännösten yhteyteen.

Lain 42 §:n 2 momentin 5 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että Viestintävirasto voi antaa tarkentavia määräyksiä muun muassa 37 §:ssä tarkoitetuista sertifioijaa koskevista vaatimuksista. Viittaus 37 §:ään vaikuttaa virheelliseltä, sillä 37 §:ssä säädetään sertifiointiorganisaation velvollisuudesta noudattaa hallinnon yleislakeja toiminnassaan.

Sääntelyn suhde salassapitosäännöksiin

Esitysluonnokseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tunnistuspalvelun tarjoajan velvollisuudesta ilmoittaa uhkista ja häiriöistä sekä Viestintäviraston toimivaltuudesta välittää ilmoitettuja tietoja eteenpäin. Sääntelystä tulisi käydä ilmi, että niin tunnistuspalvelun tarjoaja kuin Viestintävirastokin voivat ryhtyä toimenpiteisiin salassapitosäännösten estämättä.

Myös esitysluonnokseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 43 §:ään tulisi lisätä maininta siitä, että Viestintävirastolla on tiedonsaantioikeus salassapitosäännösten estämättä.

Luottamuspalvelun tarjoajan vastuu

Esitysluonnokseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 41 §:n 1 momentissa viitataan luottamuspalvelun tarjoajan vastuun osalta EU:n sähköistä tunnistamista ja luottamuspalveluita koskevan asetuksen 13 artiklaan. Lisäksi momentissa todetaan, että muilta osin luottamuspalveluja yleisölle tarjoavan vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa. Pykälän 2 momentin mukaan varmentaja ei vastaa vahingosta, joka aiheutuu hyväksytyyn varmenteeseen sisältyvän käyttörajoituksen vastaisesta käytöstä.

Asetuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaan luottamuspalvelun tarjoajat ovat vastuussa luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle tahallaan tai tuottamuksesta aiheutetusta vahingosta, joka johtuu tässä asetuksessa säädettyjen velvollisuuksien laiminlyönnistä, sanotun kuitenkin rajoittamatta 2 kohdan soveltamista. Artiklan 2 kohdan mukaan luottamuspalvelujen tarjoajat eivät ole vastuussa vahingoista, joita aiheutuu etukäteen asiakkaille ilmoitetut rajoitukset ylittävästä palvelujen käytöstä. Artiklan 3 kohdan mukaan 1 ja 2 kohtaa sovelletaan kansallisten vastuusääntöjen mukaisesti. Asetuksen johdantolauseen (37) mukaan asetus ei vaikuta kansallisiin sääntöihin, jotka koskevat esimerkiksi vahinkojen, tahallisuuden tai

tuottamuksellisuuden määrittelyä, tai asiaan liittyviin sovellettaviin menettelysääntöihin.

Pykälän 1 momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan siltä osin kuin luottamuspalvelun tarjoajan vastuu perustuu asetuksen 13 artiklan säännöksiin, vahingonkorvauslaista tulevat sovellettavaksi muun muassa vahingonkorvauksen kohtuullistamista, vahinkoa kärsineen myötävaikutusta, useiden vahingosta vastuussa olevien yhteisvastuuta sekä korvausvaatimuksen vanhentumista koskevat säännökset.

Vahingonkorvauslaki ei koske muussa laissa säädettyä korvausvastuuta, ellei kyseisessä muussa laissa tai vahingonkorvauslaissa toisin säädetä. Yleensä vahingonkorvauslain soveltaminen erityislain mukaiseen korvausvastuuseen säädetään viittaamalla joko yleisluonteisesti vahingonkorvauslakiin tai sen yksittäisiin pykäliin.

Erityislaissa oleva yleisluonteinen viittaus vahingonkorvauslakiin on ongelmallinen sikäli, että eräiden vahingonkorvauslain säännösten soveltaminen voi johtaa erityislain tarkoituksen kannalta epäjohdonmukaiseen lopputulokseen (esim. sopimusvastuuta ja puhdasta varallisuusvahinkoa koskevat rajoitukset). Tulkintakäytännössä tosin yleensä otetaan huomioon se ympäristö, jota erityislaki koskee ja esimerkiksi varallisuusvahinko voidaan tuomita korvattavaksi vahingonkorvauslain rajoituksista huolimatta. Tulkintaongelmat ovat vältettävissä sillä, että erityislaissa viitataan vain niihin vahingonkorvauslain pykäliin, joita pidetään tarpeellisina, kuten esimerkiksi vahingonkorvauksen sovittelua, vahinkoa kärsineen myötävaikutusta ja korvausvastuun jakautumista koskeviin säännöksiin.

Ehdotettu 41 § koskee luottamuspalvelun tarjoajan vastuuta sellaisesta EU:n sähköistä tunnistamista ja luottamuspalveluita koskevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvassa toiminnassa aiheutetusta vahingosta, joka johtuu asetuksessa säädettyjen velvollisuuksien laiminlyönnistä. Vahingonkorvauslakiin viitataan täydentävänä normistona. Ottaen huomioon asetuksen ja lain tarkoitus sekä se, että vahinkojen korvattavuus määritellään asetuksessa, on todennäköistä, etteivät vahingonkorvauslain sopimusvastuuta ja puhdasta varallisuusvahinkoa koskevat rajoitukset tule aiheuttamaan tältä osin tulkintaongelmia. Toisaalta samaan lopputulokseen todennäköisesti päädyttäisiin ilman nimenomaista viittausta vahingonkorvauslakiin ottaen huomioon asetuksen 13 artiklan 3 kohdan.

Ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluu myös sellaisia toimintoja, jotka eivät kuulu EU:n sähköistä tunnistamista ja luottamuspalveluita koskevan asetuksen soveltamisalaan. Esimerkiksi 16 §:n 1 momentin mukaisen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä tai 24 §:n mukaisten tietojen väärinkäytöstä voi aiheutua vahinkoa eri osapuolille. Lakiin olisi perusteltua ottaa vastuusäännökset myös tällaisten vahinkojen osalta.

Pykälän perusteluissa todetaan, että vahingonkorvauslaista tulevat sovellettaviksi mm. korvausvaatimuksen vanhentumista koskevat säännökset. Vahingonkorvauslaissa ei nykyisin ole säännöksiä vanhentumisesta, vaan ne ovat velan vanhentumisesta annetussa laissa (728/2003).

Arviointia AIPA-järjestelmän kannalta

Oikeusministeriön vuonna 2010 asettamassa aineistopankkihankkeessa (AIPA) kehitetään syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten työskentelyä. Hankkeen päätavoitteena on luoda yhtenäinen tietojärjestelmä, jossa syyttäjänvirastot ja yleiset tuomioistuimet käsittelevät sähköisesti kaikki lainkäyttöasioita koskevat toimintonsa asian vireille tulosta sen ratkaisuun ja arkistointiin saakka. AIPA-järjestelmää on alettu rakentaa vuonna 2014 ja käyttöönotto tapahtuu vaiheittain vuosina 2016 – 2018. Uudella järjestelmällä korvataan nykyisin käytössä olevat lukuisat erilliset järjestelmät. Hankkeessa mukana olevien viranomaisten sisäisten toimintojen lisäksi tavoitteena on siirtyä sähköiseen tiedonvaihtoon muiden viranomaisten sekä sähköiseen asiointiin lainkäyttöasioissa osallisina olevien henkilöiden kanssa.

AIPA-järjestelmän tunnistamiseen ja sähköiseen allekirjoitukseen liittyvät toiminnot on suunniteltu niin, että ne täyttävät sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain nykyisten säännösten vaatimukset. Järjestelmän sisäisissä vahvaa sähköistä tunnistamista vaativissa tilanteissa hyödynnetään Väestörekisterikeskuksen myöntämään organisaatiokorttiin sisältyvää varmennetta. Järjestelmän ulkopuolelta tapahtuvasa sähköisessä asiointissa tullaan viranomaisjärjestelmien kohdalla nojautumaan siihen, että järjestelmään sähköisen rajanpinnan kautta tietoja välittävissä ja vastaanottavissa muissa viranomaisjärjestelmissä on huolehdittu asianmukaisesti käyttäjien tunnistamisesta. Muiden kuin viranomaisten kohdalla tarkoitus on ohjata sähköinen asiointi tätä tarkoitusta varten luotavaan asiointiportaaliin. Portaalin käyttäminen edellyttää käyttäjän tunnistamista ja tässä on tarkoitus nojautua julkisen hallinnon yhteiseen tunnistuksenohjauspalveluun, joka luodaan osana kansallista palveluarkkitehtuuriohjelmia.

Esitykseen sisältyvät lainmuutokset eivät vaikeuta AIPA-järjestelmään suunniteltujen toimintojen toteutusta. Lainkäyttöön liittyvän sähköisen asiointin kehittymisen kannalta on kuitenkin hyödyllistä, että jatkossa vahvan sähköisen tunnistamisvälineen voisi myöntää luonnollisten henkilöiden lisäksi myös oikeushenkilöille.

Muita seikkoja

Hallituksen esitysten laatimisoshojeiden (Oikeusministeriö, julkaisu 2004:4) mukaan esitykseen otetaan suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso, jos lakiehdotus sisältää säännöksiä joiden perustuslainmukaisuutta on tarpeen arvioida. Nyt käsillä olevaan esitykseen olisi syytä ottaa tällainen jakso, jossa tehtäisiin kokoavasti selkoa perustuslain kannalta

merkityksellisistä säännöksistä (esim. julkisen hallintotehtävän hoitaminen, tarkastustoimivaltuudet, maksut, määräyksenantovaltuudet).

Esitysluonnokseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentin mukaan Euroopan komissiolle ilmoitettaviin rajat ylittäviin tunnistusjärjestelmiin sovelletaan ensisijaisesti sähköisestä tunnistamisesta ja luottamuspalveluista annetun EU:n asetuksen säännöksiä. EU-lainsäädännön etusijaperiaate kuuluu EU-oikeuden yleisiin oppeihin. Tästä syystä olisi asianmukaisempaa muotoilla säännös sanonnallisesti esimerkiksi seuraavasti:

”Euroopan komissiolle ilmoitettaviin rajat ylittäviin tunnistusjärjestelmiin sovelletaan tätä lakia vain, jollei sähköisestä tunnistamisesta ja luottamuspalveluista annetusta EU:n asetuksesta muuta johdu”.

Esitysluonnokseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 33 §:n 5 momentin ja 34 §:n 3 momentin sääntely vaikuttaa päällekkäiseltä. Näin ollen toinen momenteista voitaneen poistaa. Saman lakiehdotuksen 17 a §:ssä jää epäselväksi, kehen siinä säädetty velvollisuus (”on täytettävä... vaatimuksia”) kohdistuu. Lisäksi epäselväksi jää, mitä EU:n varmuustasoasetuksen liitteen vaatimuksia on täytettävä. Sääntelyä tulee täsmentää tältä osin.

Esityksessä ehdotetaan muun ohella muutettavaksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain 4 luvun otsikko. Tämän tulee käydä ilmi lakiehdotuksen johtolauseesta.

Esitysluonnokseen tulee lisätä 1. lakiehdotuksen 42 b §:n yksityiskohtaiset perustelut.

Esityksen yleisperusteluissa (s. 11) viittaus sähköistä asiointia koskevaan yleislakiin on virheellinen (po. laki sähköisestä asioinnista viranomais toiminnassa).



Ylijohtaja

Sami Manninen



Lainsäädäntöneuvos

Liisa Vanhala