

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition 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 rättsskydd 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 sätten att uträtta ärenden i förvaltningen. I lagen fastställs inte att förvaltningskunderna har en subjektiv rätt att använda sig av elektroniska dataöverföringsmetoder, utan det beror på myndigheternas prövning om de tillhandahåller elektroniska tjänster. I propositionen utgår man emellertid från att de myndigheter som har tillräckliga datatekniska och andra resurser inom ramen för dessa 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 tillräcklig.

Med stöd av den föreslagna lagen kan anhängiggörande, handläggning och delgivning i förvaltningsärenden ske med elektroniska metoder. I lagen fastställs att ett elektroniskt dokument uppfyller kravet på föreskriven skriftlig form. Om lagstiftningen förutsätter att en viss handling undertecknas egenhändigt, kan myndigheten också godkänna en elektronisk signatur förutsatt att den uppfyller de krav som föreskrivs i denna lag. På motsvarande sätt kan en beslutshandling på ett ur rättslig synvinkel giltigt sätt undertecknas med en elektronisk signatur. Genom detta garanterar man att en elektronisk signatur har samma giltighet som en handskreven underskrift.

Det föreslås att man i lagen också infogar bestämmelser om särskilda krav i anslutning till elektronisk autentisering. Enligt propositionen kan certifikatutfärdaren vara en ofentlig eller privat sammanslutning så länge den uppfyller de krav som lagen föreskriver. Certifikatutfärdaren har straffrättsligt och skadeståndsrättsligt ansvar för de uppgifter som ansluter sig till certifiering och de viktigaste förvaltningsrättsliga författningarna skall tillämpas på dess verksamhet.

Den föreslagna lagen är avsedd att träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
ALLMÄN MOTIVERING	3
1. Inledning	3
2. Nuläge	3
2.1. Lagstiftning och praxis	3
2.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet	6
Norden	6
Sverige	6
Norge	6
Danmark	7
Vissa andra länder	7
Europeiska gemenskapen	8
2.3. Bedömning av nuläget	9
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen	9
3.1. Mål och medel	9
3.2. De viktigaste förslagen	10
4. Propositionens verkningar	12
4.1. Ekonomiska verkningar	12
4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal	13
4.3. Miljökonsekvenser	14
4.4. Verkningar för olika medborgargrupper	14
5. Beredningen av propositionen	14
DETALJMOTIVERING	17
1. Lagförslag	17
1 kap. Allmänna bestämmelser	17
2 kap. Certifieringsverksamhet	21
3 kap. Myndigheternas skyldigheter	27
4 kap. Anhängiggörande på elektronisk väg	29
5 kap. Elektronisk signering av beslutshandlingar och delgivning av beslut på elektronisk väg	33
6 kap. Särskilda bestämmelser	35
2. Närmare bestämmelser och föreskrifter	38
3. Ikraftträdande	38
LAGFÖRSLAG	39

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Frågan om de elektroniska dataöverföringsmetoder som blivit allt allmännare under de senaste åren och som kan användas i kommunikationen med myndigheterna har varit rättsligt oklar på grund av att både bestämmelser och rättsfall saknas på detta område. Den rättsliga oklarheten har närmast gällt hur kravet på att handlingar skall vara autentiska skall uppfyllas. Den viktigaste garantin för autenticitet har ansetts vara en handskriven underskrift. Den andra osäkerhetsfaktorn i fråga om de elektroniska dataöverföringsmetoderna har ansetts vara deras jämförelsevis svaga datasäkerhetsnivå.

Den elektroniska kommunikation i den offentliga förvaltningen och den reglering som behövs för att genomföra denna kan anses utgöra en del av informations samhälls infrastruktur. Användningen av elektroniska dataöverföringsmetoder ökar kontinuerligt och en del av de offentliga tjänsterna kan redan nu erhållas via datanäten. På hundratals olika ställen runt om i landet erbjuder den offentliga förvaltningen numera möjlighet att utnyttja elektroniska dataöverföringsmetoder för att sköta förvaltningsärenden vilket ersätter en väsentlig del av de sektorspecifika verksamhetsställen som upphört med sin verksamhet. Största delen av myndigheterna har redan egna elektroniska postadresser och i den interna verksamheten har man använt elektroniska metoder rätt länge. När det blivit möjligt att autentisera personer elektroniskt blir också de tjänster som kräver interaktion allt allmännare i datanäten.

Genom att använda elektronisk teknik kan man höja nivån på förvaltningens tjänster och öka den interna effektiviteten samt göra det lättare att använda tillgängliga resurser på gemensam basis. En av den elektroniska kommunikationens främsta fördelar är dess flexibilitet. De elektroniska dataöverföringsmetoderna gör det möjligt att sköta ärenden oberoende av tid och plats. För förvaltningens kunder blir förfarandet smidigare när de t.ex. kan lämna in ansökningar om dagvård och hyresbostäder på elektronisk väg. Med tanke på myndigheternas verksamhet är det av stor betydelse att flera parter samtidigt kan delta i handläggningen av ett dokument. Beslutsfattandet i förvaltningen

blir snabbare när myndigheterna kan utnyttja databaser hos olika myndigheter för att kontrollera och samla in uppgifter som behövs vid handläggningen av ärenden. När också de gränssnitt som styr användarna till myndigheternas elektroniska tjänster görs enhetligare, blir det också avsevärt smidigare och lättare att betjäna kunderna.

När myndigheternas tjänster erbjuds elektroniskt får förvaltningskunderna större möjligheter än förut att påverka beredningen av och beslutsfattandet i förvaltningsärenden. Det är ofta lättare att meddela sin åsikt eller ta ett initiativ om man kan anlita elektroniska nättjänster än om man skall göra det med traditionella metoder. Dessutom erbjuder den elektroniska kommunikationen en ny typ av verksamhetsförutsättningar för dem som tidigare inte själva klarat av skötseln av ärenden på grund av invaliditet, sjukdom eller en avlägsen boningsort. I den meningen främjar utnyttjandet av teknologi i de offentliga tjänsterna både den individuella och den regionala jämlikheten i samhället.

Den ökande användningen av elektroniska dataöverföringsmetoder ställer särskilda krav på dataskydd och störningsfri drift av systemen. Högklassiga certifieringstjänster garanterar att elektroniska meddelanden förmedlas på ett pålitligt sätt och så att datasäkerheten beaktas. Metoderna har utvecklats så att identiteten hos den som använder datanäten kan verifieras på ett tillförlitligt sätt. Likaså kan man med certifikat ostridigt försäkra sig om vilken innebörd en handling som utförs i nätet har och vid vilken tidpunkten en sådan handling utförts. Trots att man inte i alla situationer behöver använda sig av metoder som ökar datasäkerheten, är det viktigt med tanke på förtroendet mellan förvaltningen och dess kunder att den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden vid behov kan ske på ett i teknisk mening tryggt sätt.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning och praxis

I den gällande lagstiftningen om förfarandet i förvaltningen finns det inte uttryckliga bestämmelser om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden. Enligt 7 § lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) kan

ärenden anhängiggöras antingen skriftligt eller muntligt. I lagen om förvaltningsförfarande finns det inga bestämmelser om kraven på skriftligt anhängiggörande. I motiveringarna till den proposition som ledde till att lagen stiftades (RP 88/1981 rd) betonade man emellertid att tolkningen med avseende på skriftligt anhängiggörande skall vara flexibel och det ansågs vara tillräckligt att ärendet lätt kan bringas i läsbar form. Detta krav torde uppfyllas när ett dokument översänds med en elektronisk dataöverföringsmetod eftersom dokumentet kan skrivas ut på papper. En motsvarande tolkning omfattades i fråga om besvärsskrifter i motiveringarna till den proposition (RP 217/1995 rd) som ledde till att förvaltningsprocesslagen (586/1996) stiftades.

I lagen om översändande av handlingar (74/1954) som innehåller bestämmelser om hur handlingar skall tillställas förvaltningsmyndigheterna ingår inte heller några bestämmelser om användningen av elektroniska dataöverföringsmetoder. Enligt 1 § i nämnda lag kan sakägaren personligen lämna in handlingar till en myndighet. Dessutom kan en handling tillställas myndigheten genom ombud, bud eller per post. Också lagen om beräkning av laga tid (150/1930) innehåller bestämmelser om inlämnande av handlingar till myndigheterna. Enligt lagens 6 § 1 moment skall en åtgärd som skall vidtas hos en myndighet inom en bestämd tid ske senast den sista dagen av den bestämda tiden. En åtgärd som skall vidtas i ett ämbetsverk skall dessutom ske före utgången av ämbetsverkets öppettid.

Högsta förvaltningsdomstolen har i rättspraxis med hänsyn till ändringssökandens rättsskydd ansett det motiverat att ett besvär som översänts till besvärsmyndigheten per telefax inom föreskriven tid kan prövas fast det sänts på ett sätt som inte nämns i lagen om översändande av handlingar (HFD 1992 A 19 och 20). En per telefax översänd handling har således ansetts uppfylla kravet på skriftlig form. Ett elektroniskt dokument som sänts i syfte att anhängiggöra ett ärende kan däremot inte mot bakgrunden av högsta förvaltningsdomstolens beslut anses vara behörigen undertecknat, så i detta avseende måste ansökan i allmänhet kompletteras om bestämmelserna förutsätter en underskrift eller myndigheten i övrigt anser ärendet påkalla detta.

Utöver de allmänna principerna i lagen

om förvaltningsförfarande finns ett flertal specialbestämmelser på förordningsnivå om att anhängiggöra ärenden och om att tillställa förvaltningsmyndigheterna handlingar eller uppgifter. Många av dessa specialbestämmelser gör det möjligt att tillställa myndigheterna handlingar och uppgifter med elektroniska meddelanden eller med hjälp av automatisk databehandling. Härvid kan dokumenten vanligen också undertecknas maskinellt. Av de specialbestämmelser som tillåter elektroniska dataöverföringsmetoder kan nämnas 11 § skogsförordningen (1200/1996) (anmälan till skogscentralen), 1 § förordningen om hemkommun (351/1994) (flyttningsanmälan), 4 § förordningen om beskattningsförfarande (763/1998) (beslut om beskattningen), 10 § förordningen om passgranskningsställen (461/1992) (ansökan om tillstånd till gränsöverskridning), 18 § förordningen om studiestöd (260/1994) (beslut om studiestöd).

Enligt 4 § utsökningförordningen (37/1896) och 32 a § skatteutskökningsförordningen (368/1961) kan justitieministeriet bevilja en sökande tillstånd att begära utsköknings så att de uppgifter som behövs vid den tillställs utmätningssmannen med hjälp av automatisk databehandling. Också utmätningssmannens redovisningar och anmälningar till sökanden får göras med hjälp av automatisk databehandling. Också med stöd av 71 a § förordningen om verkställighet av bötesstraff (321/1969) kan en ansökan om verkställighet tillställas utmätningssmannen på elektronisk väg om justitieministeriet särskilt beviljat utmätningssmannen tillstånd att använda automatisk databehandling. Under samma förutsättningar får utmätningssmannen med hjälp av automatisk databehandling tillställa sökanden redovisning och underrätta sökanden om hinder för verkställigheten. Förmedlandet av uppgifter kan emellertid enbart ske med hjälp av fastställda postmodeller och således kan inte t.ex. telefax eller elektronisk post användas i dessa situationer.

När användningen av elektroniska dataöverföringsmetoder för att anhängiggöra ärenden har ansetts vara möjlig om man tolkar bestämmelserna på ett flexibelt sätt, har frågan om att delge beslut elektroniskt däremot ansetts vara mera problematisk ur juridisk synvinkel. I lagen om delgivning i förvaltningsärenden (232/1966) som reglerar delgivning av handlingar, nedan *delgivningslagen*, finns inte några bestämmelser om

användning av elektroniska dataöverföringsmetoder. Det torde inte vara möjligt att delge beslut i förvaltningsärenden med hjälp av elektroniska metoder enbart med stöd av tolkning när underskriften har ansetts vara det viktigaste rekvisitetet för att ett beslut skall uppstå. I motiveringarna till den proposition som ledde till att delgivningningslagen stiftades (RP 74/1964 rd) ansågs emellertid att ett slaviskt iakttagande av bestämmelserna om att delgivning skall ske med en skriftlig handling i vissa fall kan leda till onödig stelhet. För att undvika detta borde man oberoende av rättssäkerhetssynpunkter kunna utnyttja också sådana delgivningsmetoder som inte leder till den bevisbarhet som man i allmänhet kräver. Inte heller riksdagens justitieombudsman ansåg det vara omöjligt att det i 4 § 2 momentet delgivningningslagen avsedda "företeendet" av en handling undantagsvis även kan ske med hjälp av telefax (RJO 16.4.1996).

Om användningen av elektroniska dataöverföringsmetoder i de allmänna domstolarna finns det bestämmelser i lagen om elektronisk telekommunikation i rättegångsärenden (594/1993). Lagen tillämpas förutom i de allmänna domstolarna även i marknadsdomstolen och arbetsdomstolen, men inte i förvaltningsdomstolarna, vattendomsstolarna, vattenöverdomstolen eller försäkringsdomstolen. Stämningansökningar, svar och andra rättegångshandlingar får enligt lagen tillställas domstol också per telefax eller elektronisk post eller med hjälp av automatisk databehandling till mottagarens datasystem. Lagen gäller också elektronisk dataöverföring från domstolen till parterna och tredje män. Vid en rättegång kan domstolen delge den som saken gäller andra handlingar än stämningar i form av elektroniska meddelanden på det sätt som denna part uppgett. Stämningar och handlingar som sänds i form av elektroniska meddelanden kan undertecknas maskinellt. Handläggningen av mål och ärenden vid en domstol eller en myndighet skall ordnas så att det efteråt kan konstateras vem som svarar för varje åtgärd i samband med handläggningen av ett ärende.

Enligt nämnda lag anses ett elektroniskt meddelande ha inkommit när det finns tillgängligt för mottagaren i en mottagaranordning så att det kan skrivas ut eller då en handling som har sänts med hjälp av automatisk databehandling har inkommit i mottagarens datasystem. Om det inte finns nå-

gon utredning om den avsedda tidpunkten, anses ett elektroniskt meddelande ha inkommit vid den tidpunkt då det har avsänts om en tillförlitlig utredning om avsändningstidpunkten företes. I lagen konstateras också att när en handling tillställs en domstol i form av ett elektroniskt meddelande sker detta på avsändarens eget ansvar.

Om en handling som sänts till domstolen i form av ett elektroniskt meddelande skall företes i original eller om det i meddelandets form finns någon annan bristfällighet, skall avsändaren beredas tillfälle att avhjälpa bristen om detta inte är onödigt. En handling behöver inte undertecknas när ett elektroniskt meddelande till domstolen innehåller sådana uppgifter att domstolen kan ta kontakt med avsändaren om domstolen betvivlar autenticiteten hos den handling som sänts in som ett elektroniskt meddelande. Domstolen skall ta en utskrift av en handling som den mottagit i form av ett elektroniskt meddelande om detta är nödvändigt enligt stadgandena eller bestämmelserna om arkivering.

Befolkningsregistercentralens ställning som en myndighet som sköter certifieringstjänster fastställdes i de lagar om ändring (527-528/1999) av befolkningsdatalagen (507/1993) och lagen om registerförvaltningen (166/1996) som stiftades den 22 april 1999 och som träder i kraft den 1 december 1999. I samband med detta infogades i befolkningsdatalagen bestämmelser om uppgifter i certifikat för certifierad elektronisk kommunikation, elektronisk kommunikationsskod samt behandlingen av certifikat och kommunikationskoder.

Den 28 juli 1999 stadfästes lagen om identitetskort (829/1999) och lagen om ändring av 23 § befolkningsdatalagen (830/1999). Lagen om identitetskort innehåller bestämmelser om identitetskort och elektroniska identitetskort. Elektroniska identitetskort är avsedda att användas vid certifierad elektronisk kommunikation och kan också användas för att sköta tjänsteuppdrag. Dessutom kan i ett elektroniskt identitetskort registreras också andra tillämpningar och uppgifter än sådana som behövs i den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden. I 23 § befolkningsdatalagen ges Befolkningsregistercentralen möjlighet att utfärda certifikat också för andra smart kort eller tekniska instrument samt föreskrivs om det förfarande som härvid skall iakttas, t.ex. med avseende på identifiering av person.

Också lagen om identitetskort och lagen om ändring av 23 § befolkningsdatalagen träder i kraft den 1 december 1999.

2.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet

Norden

Sverige

I Sverige har det lagstiftningsarbete som avser elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden inte framskridit nämnvärt. IT-kommissionen som ansvarar för informationssamhällspolitiken har inriktat sig på att stöda utvecklingen i kommunerna och de övriga förvaltningsenheterna närmast i fråga om elektronisk handel. Statskontoret och Toppleदारforum har på ett mera omfattande sett utrett möjligheterna att elektrifiera den offentliga förvaltningens tjänster. I Sverige har man berett förvaltningsmaskineriet möjligheter att använda elektronisk post och Internetförbindelser och målet är att inom de närmaste åren flytta över en betydande del av de offentliga tjänsterna till datanätet. Nät-tjänster och elektroniska blanketter erbjuds för närvarande i fråga om arbetsförmedling och studiestöd. Avsikten är att också för-
 andet vid offentlig upphandling skall föras över till Internet.

I den svenska förvaltningslagen (1986:233) finns bestämmelser om handlingar som inkommer per telefax. En handling anses ha inkommit vid den tidpunkt då den finns tillgänglig i myndighetens mottagaranordning. Lagen innehåller inte bestämmelser om andra elektroniska dataöverföringsmetoder. Ett kommittébetänkande från år 1996 (*IT-utredningen: "Elektronisk dokumenthantering"*, SOU 1996:40) innehöll förslag till bestämmelser om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden. I betänkandet föreslogs att man i förvaltningslagen infogar bestämmelser om bl.a. när elektroniska dokument inkommer, om myndigheternas konverteringsrätt och om elektronisk signering av dokument. Likaså ansåg man det behövt att ge regeringen fullmakt att utfärda bestämmelser om när ett elektroniskt dokument svarar mot kravet i speciallagstiftningen på att en handling skall ha skriftlig form. Samtidigt föreslogs att man i delgivningslagen (1970:428) som avser del-

stämmer om elektronisk delgivning av beslut.

Förslagen har inte lett till några lagstiftningsåtgärder, troligen delvis på grund av att nationell lagstiftning om elektroniska signaturer saknas. En arbetsgrupp som tillsatts av ministerierna offentliggjorde i februari år 1998 en utredning om digitala signaturer (*Digitala signaturer - en teknisk och juridisk översikt. Ds 1998:14*), i vilken man behandlar kravet på innehållet i elektroniska signaturer, deras rättsliga giltighet, det förfarande som ansluter sig till utfärdandet av certifikat och certifikatutfärdarens rättsliga ställning. Nämnda utredning representerar inte regeringens officiella ståndpunkt.

I den svenska förvaltningsrättsliga speciallagstiftningen finns en del bestämmelser om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden. T.ex. i tullagens (1994:1550) 12 § bestäms att Tullverket kan ge tillstånd att till verket översända tulldeklarationer i form av elektroniska meddelanden eller i övrigt med hjälp av automatisk databehandling. Med ett elektroniskt meddelande avses en upptagning vars innehåll och utställare kan verifieras genom ett visst tekniskt förfarande. Enligt 13 § i den svenska tullagen anses ett elektroniskt dokument anses ha kommit in till Tullverket när det blivit tillgängligt för verket för överföring till sådan form att det kan läsas.

Norge

Den norska regeringen angav i sitt principbeslut i maj 1998 riktlinjerna för det arbete som gäller utvecklingen av informationssamhället. Det viktigaste målet är att bygga upp hela den offentliga förvaltningens tjänstenät och framför allt de tjänster som erbjuds via datanätet. I beslutet betonar man också social jämlikhet och att var och en har rätt till datanätjänster.

Det norska justitieministeriet började år 1997 utreda det behov av reglering som uppstår när elektroniska dataöverföringsmetoder tas i bruk. I det betänkande som justitieministeriet överlämnade samma år (*Elektronisk saksbehandling: En kartläggning av juridiske problemstillinger som reises ved innføring av elektronisk saksbehandling i forvaltningen. Notat 1997:3*) tog ministeriet ställning till för- och nackdelarna av elektroniska metoder och till den elektroniska kommunikationen mot bakgrunden av gäl-

lande lagstiftning. Några konkreta förslag till bestämmelser ingår inte i nämnda betänkande. För närvarande utreder justitieministeriet tillsammans med *Rådet för IT-sikkerhet* vilken rättsliga ställning elektroniska signaturer har.

Danmark

Den danska regeringen fattade våren 1997 ett principbeslut i vilket man ställde upp som mål att göra statsförvaltningens offentliga material, inklusive offentliga beslut, tillgängligt för allmänheten i elektronisk form på datanätet. I Danmark har för detta ändamål etablerats en offentlig nätserver. Samtidigt föreskrevs att alla användare skall ha avgiftsfri tillgång till största delen av det offentliga datamaterialet.

I Danmark publicerades i februari 1998 ett utkast till en lag om digitala signaturer. Lagutkastet har varit på remiss, men en regeringsproposition har inte ännu avgetts på grund av de problem som ansluter sig till användningen av personbeteckning. Det viktigaste målet med den föreslagna lagen är att säkerställa att digitala signaturer är likvärdiga med handskrivna underskrifter. Den juridiska giltigheten av digitalt signerade dokument skulle emellertid fastställas förvaltningsområdesvis av ministerierna. I lagförslaget ingår tre alternativa förslag till hur lagstiftningen kunde utformas. Enligt den första modellen, undantagsmodellen, kan man göra undantag från huvudregeln om att ett elektroniskt dokument är likvärdigt med ett pappersdokument. Den andra modellen förutsätter specialbestämmelser om giltigheten av ett elektroniskt dokument och enligt kombinationsmodellen tillämpas först modellen med specialbestämmelser om giltighet för att senare övergå till undantagsmodellen och samtidigt upphäva förordningarna med specialbestämmelser.

Det viktiga med tanke på elektronisk handläggning av förvaltningsärenden är att man i lagen förpliktar myndigheterna att erbjuda förvaltningskunderna möjlighet till elektronisk kommunikation. Avsikten är att bestämmelserna om skyldigheten att erbjuda dessa tjänster skall träda i kraft tidigast i januari år 2001. Lagen avses inte innehålla detaljerade bestämmelser om förfarandet vid elektronisk kommunikation utan tyngdpunkten skall ligga på den elektroniska autentiseringstekniken och den certifieringsverksam-

het som den bygger på.

Certifieringsverksamheten skall indelas i sådan verksamhet som beror på tillstånd och övrig certifieringsverksamhet. Tillstånd att fungera som certifikatutfärdare söks av Telestyrelsen som även övervakar certifieringsverksamheten. Tillstånd kan enbart beviljas en part som faller under dansk lagstiftning. Ett certifikat som beviljats av en auktoriserad certifikatutfärdare anses med tanke på säkerhet vara tillförlitligt och om lagstiftningen uttryckligen förutsätter egenhändig underskrift, kan myndigheten godkänna bara sådana elektroniska signaturer som beviljats av auktoriserade certifikatutfärdare.

Vissa andra länder

Den tyska allmänna lagen om informations- och kommunikationstjänster (Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz) trädde med undantag för artikel 7 i kraft den 1 augusti 1997. Lagens 7 artikel som gäller ändring av lagen om upphovsrätt trädde i kraft den 1 januari 1998. Till lagens viktigaste syften hör att främja datasäkerheten och den tekniska infrastrukturen. I lagen ingår bestämmelser om teletjänster, data-skydd och digitala signaturer. Bakgrunden till behovet att utfärda bestämmelser om digitala signaturer var den tyska civillagens 126 § som kräver skriftlig form och egenhändig underteckning av dokument.

Den tyska lagen om digitala signaturer är till sin natur teknisk och innehåller allmänna bestämmelser om digitala signaturers egenskaper och om kraven i anslutning till datasäkerheten. I lagen tar man däremot inte ställning till digitala signaturers rättsliga giltighet i jämförelse med handskrivna underskrifter. Lagen kompletteras av en förordning om digitala signaturer (Signaturverordnung, 8.10.1997) som innehåller detaljerade bestämmelser om det förfarande som skall iaktas vid utfärdandet av certifikat.

I april 1997 trädde i Italien i kraft en lag som syftar till att göra förvaltningsverksamheten enklare (Decreto No. 59/1997). Målet med lagen är att främja en reform av den offentliga förvaltningen och rationalisera förvaltningsförfarandena. Lagens 15 artikel ger befogenhet att använda elektroniska dataöverföringssystem i förvaltningsärenden. En lag om elektroniska dokument trädde i kraft i mars 1998 (Decreto No. 513/1997). Nämnda lag fastställer att elektroniska doku-

ment, elektroniska signaturer samt elektroniska avtal och betalningar är rättsligt bindande. Enligt lagen kan certifieringstjänster erbjudas förutom av myndigheterna också av bankerna och andra sammanslutningar med motsvarande trovärdighet. Vid stiftandet av lagen beaktades de krav med avseende på certifieringsverksamheten som uppställs i kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om en gemensam ram för elektroniska signaturer [KOM (1998) 297, 13.5.1998].

I Estland tillsattes i april 1997 en kommitté vars uppgift är att utarbeta lagstiftning om elektroniska dokument och underskrifter. Lagutkastet har varit på remiss redan två gånger och lagförslaget väntas bli färdigt före slutet av år 1999. Avsikten är att i lagen reglera elektroniska underskrifters rättsliga ställning, parternas ansvar och skyldigheter samt frågor som hänför sig till certifikatutfärdarens befogenheter.

I Spanien, Österrike och Holland utarbetas som bäst lagstiftning om elektroniska signaturer. I Spanien har för år 1999 stiftats en undantagslag med stöd av vilken man bland annat kan fylla i skattedeclarationer via datanätet. I Luxemburg bereder man ett lagförslag som gäller elektroniska signaturer.

I fråga om utomeuropeiska länder kan konstateras att man i Argentina i april 1998 antog en allmän lag om elektroniska dokument och tillhandahållande av certifieringstjänster (Decreto No. 427/1998). I lagen ges bestämmelser om användningen av elektroniska signaturer i den offentliga förvaltningen. Likaså uppställs krav på de sammanslutningar som fungerar som utfärdare av certifikat att användas i den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden. Lagen garanterar de elektroniska underskrifterna en likvärdig ställning med handskrivna underskrifter inom två år från att den i lagens 6 artikel närmare definierade tekniska beredskapen utvecklats så att den är tillräcklig. Lagen gäller alla myndigheter i den offentliga förvaltningen, den indirekta offentliga förvaltningen, aktiebolag med statsägd aktiemajoritet, statsägda banker och alla andra organ som leds eller övervakas av staten eller av en myndighet i den indirekta förvaltningen.

Europeiska gemenskapen

Europeiska gemenskapens teleministerråd

antog den 22 april 1999 en gemensam ståndpunkt till nämnda förslag till direktiv om elektroniska signaturer varefter behandlingen av frågan har överförts till Europaparlamentet. Direktivet torde träda i kraft i början av år 2000.

Avsikten med det föreslagna direktivet är att främja användningen av elektroniska signaturer på den inre marknaden. Det föreslagna direktivet gäller huvudsakligen elektroniska signaturer och certifikat som används i handeln, men i artikel 3.7 av direktivet nämns också användningen av elektroniska signaturer i den offentliga förvaltningen. I artikel 3.7 i det föreslagna direktivet konstateras att medlemsstaterna får förena användningen av elektroniska signaturer i den offentliga sektorn med ytterligare krav. I direktivförslaget avsedda ytterligare krav kan vara t.ex. bestämmelser som förutsätter en viss datasäkerhetsnivå eller sådana särskilda krav på identifieringen av person som avses i denna regeringsproposition.

Ytterligare krav på användningen av elektroniska signaturer i den offentliga sektorn skall enligt direktivförslaget vara objektiva, genomblickbara och stå i proportion till det mål som eftersträvas. Enligt den proportionalitetsprincip som tillämpas i gemenskapsrätten får de ytterligare kraven således inte vara större än de objektivt sett behöver vara för att nå det mål som eftersträvas. Kraven får inte vara diskriminerande, med andra ord får man inte med dem sträva efter att skapa en särställning för vissa certifieringsorganisationer. Tilläggskraven skall dessutom enligt det föreslagna direktivet gälla särdragen i verksamheten i fråga.

Enligt den grundläggande principen i det föreslagna direktivet får medlemsstaterna inte begränsa tillhandahållandet av certifieringstjänster som har sitt ursprung i andra medlemsstater i branscher som omfattas av direktivet. På yrkande av Europaparlamentet har till artikel 3.7 som gäller användningen av elektroniska signaturer dessutom fogats en bestämmelse om att ytterligare krav inte får utgöra ett hinder för gränsöverskridande tjänster till medborgarna. Således får dessa ytterligare krav inte heller leda till särbehandling av inhemska certifieringsorganisationer, utan också utländska certifikat måste vid behov kunna godkännas i förvaltningen.

I det föreslagna direktivet finns bestämmelser om marknadstillträde för tillhandahållare av certifieringstjänster, om de inre mar-

knadsprinciper som tillämpas på tillhandahållare av certifieringstjänster, om rättsverkingarna av elektroniska signaturer, om ersättningsansvar för tillhandahållare av certifieringstjänster, om hur certifikat som har sitt ursprung i tredje land skall behandlas och om dataskyddsfrågor i anslutning till certifikat.

Bestämmelserna i det direktiv som håller på att utarbetas skall enligt lojalitetsprincipen i gemenskapsrätten iaktas redan i god tid innan direktivet träder i kraft. Det föreslagna direktivet om elektroniska signaturer har i enlighet med lojalitetsprincipen beaktats vid utarbetandet av denna regeringsproposition.

2.3. Bedömning av nuläget

Gällande förvaltningsrättslig lagstiftning ställer inte i sig upp några hinder för användningen av elektroniska dataöverföringsmetoder. De frågor som gäller förfaringsätt är emellertid i rättsligt avseende öppna. Man har varit tvungen att lösa de rättsliga problemen som ansluter sig till elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden närmast genom en flexibel tolkning av nuvarande bestämmelser om förfarande. Det finns mycket lite rättspraxis i fråga om elektronisk kommunikation i förvaltningen och de fall som behandlats gäller översändande av dokument per telefax. Direkt rättspraxis i fråga om användning av elektronisk post eller överhuvudtaget om elektronisk handläggning av förvaltningsärenden har däremot inte uppstått. I detta avseende är frågan om huruvida kravet på skriftlig form uppfylls en i viss mån öppen fråga.

Enhetlig lagstiftning om förfarandet med avseende på den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden har veterligen inte trätt i kraft i ett enda land hittills. En internationell jämförelse ger vid handen att man i lagstiftningsarbetet huvudsakligen riktat uppmärksamheten på att reglera elektroniska autentiseringsmetoder och på hur dessa kan användas i elektronisk handel. De förfaranden som ansluter sig till elektronisk autentisering anses emellertid allmänt också vara tillämpliga i förvaltningen. I många länder pågår en omfattande lagberedning för att effektivisera förvaltningsverksamheten och förbättra de offentliga tjänsterna och i samband med denna lagberedning kommer också de frågor som gäller elektronisk kommu-

nikation i förvaltningsärenden att behandlas närmare. Därför kommer sannolikt bestämmelser om förfarandet i fråga om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden inom den närmaste framtiden att utfärdas i många länder.

Den allt ökande användningen av elektroniska dataöverföringsmetoder och den rättsliga osäkerhet som ansluter sig till denna förutsätter att bestämmelserna om förfarandet i den elektroniska kommunikationen är tidsenliga och motsvarar den internationella utvecklingen.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1. Mål och medel

Propositionens mål är att påskynda 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 datasäkerheten i handläggningen av förvaltningsärenden. Tillhandahållandet av elektroniska tjänster främjar interaktionen mellan myndigheterna och deras kunder när dessa kan använda sig av tekniskt avancerade dataförmedlingskanaler. Den elektroniska kommunikationen förbättrar även möjligheterna att uträtta förvaltningsärenden särskilt i glesbygderna eftersom ärenden kan skötas hemifrån eller t.ex. vid besök på bibliotek.

Man försöker nå det som eftersträvas närmast genom bestämmelser om tre huvudgrupper av frågor. Först och främst ingår det i lagen bestämmelser om den certifieringsverksamhet som elektroniska signaturer förutsätter, särskilt om certifikatens datainnehåll och de skyldigheter och ansvar som tillhandahållaren av certifieringstjänster, den s.k. certifikatutfärdaren, har. I lagen skall ingå också bestämmelser om det med tanke på certifieringsverksamheten viktiga certifikatregistret. För det andra avgör man de specialfrågor som ansluter sig till förfarandet vid elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden, såsom förutsättningarna för att godkänna elektroniska signaturer som egenhändiga underskrifter både när det gäller anhängiggörande av ärenden och delgivning av beslut. Likaså bestäms i lagen om när ett elektroniskt dokument anses ha inkommit till en myndighet och den dokumentadmini-

stration som ansluter sig till detta. För det tredje ingår i lagen bestämmelser om de viktigaste kraven som den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden uppställer med avseende på myndigheternas informationshantering. Avsikten är att skapa kommunikationsförbindelser som är så användbara som möjligt ur förvaltningskundernas synvinkel och att se till att datasäkerhetsnivån är tillräckligt hög.

3.2. De viktigaste förslagen

Den föreslagna lagen skall tillämpas på elektroniskt anhängiggörande och elektronisk handläggning av förvaltningsärenden och på elektronisk delgivning av förvaltningsbeslut. Till tillämpningsområdet skall inte höra förvaltningsrättslig lagskipning, förundersökning, polisundersökning eller utsökning och inte heller myndigheternas privaträttsliga eller till den faktiska förvaltningen hörande åtgärder. Lagen skall tillämpas i förvaltningsärenden oberoende av om dessa sköts av en myndighet eller en privaträttslig part. Ett undantag är den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland, om vilken det finns särskilda bestämmelser. På den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden tillämpas samma allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelser som på förvaltningsärenden i övrigt, om inte annan följer av den föreslagna lagen. Således är lagen en speciallag i förhållande till den övriga lagstiftning som tillämpas vid handläggningen av förvaltningsärenden. Om det däremot finns avvikande bestämmelser om elektroniska förfaranden i speciallagstiftningen, skall de tillämpas i stället för denna lag.

Den föreslagna lagen försvagar inte den ställning som de nuvarande förfarandena har, utan avsikten är endast att skapa ett nytt förfaringsätt som kan tillämpas jämsides med de traditionella metoderna. Detta innebär att grundformen för förfarande också i fortsättningen är ett pappersbaserat förfarande, utöver vilket anhängiggörande och handläggning av förvaltningsärenden som nu kan grunda sig på muntligt förfarande när detta är lämpligt. Den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden skall alltid basera sig på frivillighet.

Den tekniska infrastruktur som behövs för att tillhandahålla elektroniska tjänster är ännu delvis bristfällig och osäker. Datatekniska tillämpningar används inte i samma

utsträckning hos alla statliga myndigheter utan man kan skönja vissa tyngdpunktsområden inom vilka elektroniska dataöverföringsmetoder använts redan under en längre tid och i större omfattning än på andra områden. Sådana är t.ex. beskattningen, socialförsäkringen och befolkningsregistren. När det gäller användningen av elektroniska metoder finns det också regionala skillnader. Eftersom det är ytterst sannolikt att den offentliga förvaltningen inte på kort sikt nämnvärt kan öka sina datatekniska resurser, uppställer man inte i lagen någon absolut skyldighet för myndigheterna att tillhandahålla elektroniska tjänster och ger inte förvaltningskunderna en subjektiv rätt till elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden. Utgångspunkten för regleringen skall i vilket fall som helst vara att dessa tjänster skall tillhandahållas om myndigheterna använder behövlig utrustning och programvara samt har övrig beredskap. Den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden skall således inte begränsas i onödan. Den tidpunkt vid vilken en myndighet börjar tillhandahålla elektroniska tjänster beror emellertid på myndighetens egen prövning.

Huvudkriteriet när lagens tillämpningsområde definieras är att bestämmelserna närmast skall gälla anhängiggörande av förvaltningsärenden, handläggningen av dem, t.ex. förberedande åtgärder i anslutning till hörande av parterna, samt delgivningen av beslut. Lagen skall däremot inte tillämpas på informationsutbytet mellan myndigheterna även om det där kan vara fråga om utredning av ett anhängigt förvaltningsärende, utan i detta avseende skall myndigheterna framför allt handla inom de ramar personuppgiftslagen (523/1999) och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) uppställer. I den föreslagna lagen uppställs emellertid en skyldighet för myndigheterna att säkerställa tillräcklig datasäkerhet också i informationsutbytet mellan dem, men de praktiska åtgärderna med avseende på detta regleras inte med bestämmelserna i denna lag. För att man skall använda elektroniska metoder i så stor utsträckning som möjligt, begränsas inte lagens tillämpningsområde enbart till översändande av dokument som ansluter sig handläggningen av ärenden. Utgångspunkten är att lagen tillämpas på all den kommunikation mellan myndigheter och sakägare som sker med elektroniska metoder och som handläggningen av ett förvaltnings-

ärende förutsätter. Därför har man ansett det vara nödvändigt att i lagen göra skillnad mellan ett elektroniskt dokument och ett elektroniskt meddelande.

I lagen har också infogats bestämmelser om tillhandahållaren av certifieringstjänster samt om de certifikat som utfärdas. Elektronisk kommunikation som certifieras på ett behörigt sätt ökar individens dataskydd. Genom kryptering kan man försäkra sig om avsändarens identitet och om att meddelanden som förmedlas med elektroniska dataöverföringsmetoder förblir konfidentiella och i den form de avsänts.

Rätten att tillhandahålla certifieringstjänster begränsas inte på verksamhetsmässiga eller organisatoriska grunder, utan enligt propositionen kan vilken som helt offentlig eller privat sammanslutning som uppfyller förutsättningarna i lagen fungera som certifikatutfärdare. Befolkningsregistercentralen som fungerar som statsförvaltningens certifieringsmyndighet har inte ensamrätt att producera certifieringstjänster varken inom den privata eller den offentliga sektorn. Det är troligt att det inom den privata sektorn uppstår flera organisationer som producerar olika certifieringstjänster och som tillhandahåller certifieringstjänster både för kommunikation med myndigheterna i förvaltningsärenden och för andra ändamål, t.ex. för elektronisk handel och för användning inom banksektorn.

Eftersom utfärdandet av certifikat kan anses vara av grundläggande betydelse för en parts möjligheter att använda sig av elektroniska medel för kommunikationen i förvaltningsärenden, är rättshandlingen likvärdig med myndighetsverksamhet. I detta avseende skall på en privat certifikatutfärdares verksamhet tillämpas lagen om förvaltningsförfarande och andra viktiga allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelser och ett beslut som gäller utfärdande av certifikat eller dess giltighet kan överklagas på vanligt sätt. Till certifieringsuppgifterna ansluter sig också straffrättsligt och skadeståndsrättsligt ansvar.

Den som producerar certifieringstjänster utarbetar certifikat och ser till att dessa hålls i kraft samt antecknar dem på spärllistan vid behov. Man har i propositionen försökt definiera kraven på certifikatets innehåll på ett sätt som garanterar en miniminivå för pålitlig autentisering av personer och säker elektronisk kommunikation med myndigheterna i

förvaltningsärenden. När kraven med avseende på innehållet utarbetats har man beaktat att den tekniska utvecklingen är snabb och därför har man inte velat binda certifieringsmetoden till någon viss teknik.

Enligt propositionen kan certifikat endast utfärdas till fysiska personer. Bestämmelserna om certifikatutfärdare och certifikat påverkar inte det förfarande som iakttas i elektronisk handel. Också ett eventuellt utfärdande av certifikat till organisationer i stället för till fysiska personer faller utom tillämpningsområdet för denna lag.

Med tanke på de i 11 § 3 momentet regeringsformen avsedda möjligheterna för den enskilde att ta del i samhällelig verksamhet och påverka beslut som gäller honom själv är det viktigt att var och en erbjuds likvärdiga möjligheter att använda elektroniska tjänster. Därför har man i propositionen strävat efter en reglering som tillåter en så omfattande användning av elektroniska dataöverföringsmetoder som möjligt. Man skall kunna översända ärenden till myndigheterna med alla allmänt använda elektroniska dataöverföringsmetoder såsom telefax, elektronisk post eller annars som elektronisk dataöverföring. Sättet att översända dokument skall inte i sig påverka tillämpningen av lagen i fråga.

I den föreslagna lagen föreskrivs om myndigheternas och förvaltningskundernas rättigheter, skyldigheter och viktigaste ansvar i anslutning till att elektroniska meddelanden kommer fram. Myndigheternas skyldigheter hänför sig huvudsakligen till att se till att de elektroniska tjänsterna fungerar och att systemen är i skick. När myndigheternas system fungerar i tekniskt avseende och man har fått erfarenheter av elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden kan man pröva om det i något avseende är ändamålsenligt att utvidga myndigheternas skyldigheter eller ansvar.

Enligt propositionen skall myndigheterna se till att deras utrustning är funktionsduglig och lämna ut information om den allmänna adress som skall användas i kommunikationen med dem i officiella ärenden. Vid behov skall de elektroniska tjänsterna skall stå till förfogande dygnet om för att man skall kunna använda sig av dem vid lämplig tidpunkt oberoende av ämbetsverkens öppettider. För att lagen skall ha avsedd verkan är bestämmelserna om underhålls- och informationsskyldighet särskilt viktiga.

Särskilt med tanke på att förvaltningskunderna skall behandlas på ett likvärdigt sätt föreslås att i lagen infogas en bestämmelse enligt vilken en myndighet som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster skall sträva efter att använda maskin- och programvara som ur förvaltningskundernas synvinkel är så tekniskt kompatibel som möjligt. Den skall också vara tillräckligt lätt att använda för att inte olika kundgrupper, t.ex. invalider, skall försättas i ojämlig ställning. Enligt huvudregeln skall förvaltningskunderna garanteras rätten att kommunicera elektroniskt med förvaltningen oberoende av vilken utrustning och programvara de använder. Kravet på kompatibilitet hindrar inte myndigheterna att uppdatera sina system med anledning av den tekniska utvecklingen. Sagda krav hindrar inte heller myndigheterna att informera allmänt om vilka program de använder och därigenom styra kundernas val, om detta inte kränker medborgarnas jämlikhet.

Den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden ändrar inte i sig grunderna för de ansvarsförhållanden som gäller i förvaltningen. I sista hand ansvarar avsändaren som nu för att ett elektroniskt meddelande avsänds och för att det kommer fram. Till elektronisk dataöverföring och översändande av elektroniska dokument ansluter det sig av praktiska orsaker större risker än till det traditionella pappersförfarandet. T.ex. störningar i datanätet, att vissa datasystem går på varandra eller används samtidigt kan försvåra eller fördröja elektroniska meddelanden. För att stärka parts rättsskydd har i lagen infogats bestämmelser i enlighet med vilka avsändaren av ett elektroniskt dokument kan försäkra sig om att försändelsen kommit fram. Part kan också sträva efter större säkerhet genom att använda i lagens 2 kap. närmare beskrivna certifieringstjänster. Utgångspunkten är emellertid att förvaltningskunderna inte kan förpliktas att använda avgiftsbelagda certifikat.

I förslaget har man strävat efter att avlägsna den rättsliga osäkerhet som ansluter sig till kraven på förfaringssätt genom att uttryckligen konstatera att kravet på skriftlighet uppfylls när ett ärende anhängiggörs med ett elektroniskt dokument. Dessutom understryker man i propositionen att en elektronisk signatur är likvärdig med en handskrivna underskrift. En myndighet har enligt den föreslagna lagen rätt att godkänna en

elektronisk signatur som uppfyller de krav som uppställs i lagen i stället för en egenhändig underskrift i de situationer när lagstiftningen kräver att man försäkras sig om ett dokumentens autenticitet eller identiteten hos dess avsändare. På motsvarande sätt kan en beslutshandling undertecknas på ett rättsligt giltigt sätt med en elektronisk signatur. Således anses en elektronisk signatur förutom att den bekräftar avsändarens identitet uppfylla även andra viktiga krav som ställs på underskrifter.

I lagen bestäms också om elektronisk delgivning av beslut. Särskilt när det gäller beslut som förutsätter enskild delgivning är elektronisk delgivning ett snabbare förfarande än de nuvarande metoderna samt ett mera kundvänligt och billigare sätt att delge part innehållet av beslut. Eftersom elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden i sin helhet baseras på frivillighet, förutsätter också elektronisk delgivning att parten ger sitt samtycke därtill. Bara för att en part anhängiggör ett ärende elektroniskt kan man inte sluta sig till att beslutet i detta ärende får delges på samma sätt, utan partens samtycke skall alltid begäras separat.

Man har strävat efter att i den föreslagna lagen betona myndigheternas ansvar genom att uppställa krav på delgivningsåtgärdernas tekniska säkerhetsnivå. Av datasäkerhetsskäl skall myndigheterna vid behov använda sig av ändamålsenlig krypteringsteknik när det gäller elektronisk delgivning av beslut som kräver enskild delgivning. Med tanke på den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden som helhet måste det anses vara av största vikt att datasäkerheten i den elektroniska delgivningen av beslut är högklassig.

I den föreslagna lagen bestäms dessutom om skyldigheten att arkivera elektroniska dokument. Med ett ändamålsenligt arkiveringssystem säkerställer man autenticiteten och integriteten hos elektroniska dokument eller hur och på uppdrag av vem de ändrats.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

Arbetsuppgifterna i den offentliga förvaltningen består till stor del av att producera och behandla data. Därför medför investeringar som effektiviserar databehandling och

dataöverföring avsevärd nytta i förvaltningen.

De ekonomiska verkningarna av den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden fördelas mellan olika samhällssektorer. De myndigheter som tillhandahåller elektroniska tjänster blir tvungna att investera mellan 100 000 och 1 000 000 mark på sin beredskap. På basis av de försök som utförts åren 1998-1999 har man kommit fram till att den genomsnittliga etableringskostnaden för en kommunikationstjänst kan anses vara 500 000 mark. Eftersom största delen av myndigheterna redan använder operativa datasystem består de största kostnaderna av kostnader för att integrera dessa datasystem med de allmänna datanäten. Integrationskostnaderna är i sin tur kostnader för utveckling av tillämpningarna och kostnader för säkerhetsteknik, såsom system för elektronisk autentisering och brandmurslösningar.

För myndigheter som har liten budget, såsom kommunerna, är investeringskostnader av denna storleksordning höga. De lösningar som den elektroniska kommunikationen kräver kan emellertid lätt genomföras som gemensamma projekt, varvid etableringskostnaderna kan fördelas mellan flera aktörer.

Avbrottsfri myndighetsbetjäning förutsätter att man ordnar jourtjänst åtminstone när det gäller övervakning och underhåll. Arrangemang av denna typ blir billigast om tjänsterna kan tillhandahållas av utomstående och samtidigt betjänar flera myndigheter.

I statsförvaltningen pågår ungefär 100 projekt som avser elektronisk kommunikation. De direkta etableringskostnaderna uppgår till ca 50 miljoner mark. Etableringskostnaderna för certifieringsverksamheten uppgår till ca 30 miljoner mark under innevarande år och de två följande åren. Att etablera den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden kommer att kosta staten uppskattningsvis 80 miljoner mark under åren 1999-2001. Detta utgör ca 4 % av statens kostnader för datateknik år 1997.

Kommunernas sammanlagda kostnader kommer sannolikt att vara större eftersom kommunerna producerar merparten av bas servicen. Noggranna uppgifter om de projekt som planeras inom den kommunala sektorn finns emellertid inte.

Underhållskostnaderna, inklusive kostnader för datakommunikation, programvara,

service och personal, uppgår till uppskattningsvis 360 000 - 480 000 mark per år och tillämpning. Underhållskostnaderna för den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden påverkas på ett avgörande sätt av om myndigheterna sätter i gång gemensamma projekt varvid underhållskostnaderna per enhet minskar avsevärt eller om myndigheterna genomför projekten var för sig. Frågan om hur mycket underhållskostnaderna ökar statens utgifter för datateknik kommer förutom av antalet samarbetsprojekt att avgöras av i vilken mån kommunikationstjänsterna kan byggas upp utgående från existerande underhållstjänster. Att ändra fungerande Internetsidor så att de blir en kanal för interaktiv elektronisk kommunikation ökar eventuellt inte underhållskostnaderna överhuvudtaget.

Företagen är sannolikt jämsides med myndigheterna de första som tar i bruk den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden eftersom deras tekniska beredskap är god och deras kontakt med myndigheterna regelbunden. Väl genomförda elektroniska kommunikationstjänster minskar avsevärt de kostnader för datainsamling som staten förorsakar företagen. Ett övergående till elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden förbättrar nationalekonomins konkurrenskraft i sin helhet och ökar de inhemska tjänsteproducenternas möjligheter att investera i teknik som kan tillämpas i nätkommunikationen.

4.2. Verknings i fråga om organisation och personal

Den primära nytta som en nätbaserad kommunikation i förvaltningsärenden medför för den myndighet som tillhandahåller nättjänster består huvudsakligen av materialbesparingar och effektiviserad användning av arbetskraft. I många fall möjliggör den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden användningen av Internet för datakommunikation myndigheterna emellan när man för närvarande är tvungen att sköta denna med dyrare fasta förbindelser eller som man på grund av de kostnader som föranleds av sådana förbindelser överhuvudtaget inte har kunnat genomföra. Sådana är t.ex. många av förbindelserna mellan kommunerna och staten. Personalkostnaderna för kundbetjäningen minskar när betjäningen

övergår från personlig betjäning och telefonbetjäning till att vara nätbaserad. Förändringen är emellertid långsam och den nätbaserade kommunikationen torde inte helt kunna åsidosätta de övriga tjänstekanalerna.

På lång sikt bygger den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden upp beredskap för en reform av den offentliga förvaltningens verksamhetsprocesser. Ett gott exempel på detta är att de ämbetsbevis som kunderna översänt ersatts med en direkt förbindelse till befolkningsregistret, vilket på tio år minskat det antal ämbetsbevis som årligen skrivs ut med ca 90 %. En omfattande reform av verksamhetsprocesserna kan emellertid genomföras bara i den takt som förvaltningskundernas tekniska beredskap ökar. Olika kundgrupper når en tillräcklig beredskap vid olika tidpunkter både när det gäller kvalitet och volym. Företagen och den offentliga förvaltningen har den bästa tekniska beredskapen för att börja använda elektroniska kommunikationskanaler. Genom att inledningsvis satsa på att utveckla tjänster mellan företagen och de olika förvaltningsområdena kan man rätt fort få den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden att producera betydande inbesparingar.

På lång sikt minskar den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden behovet av personal för kundbetjäning och byråverksamhet. I princip kan detta leda till ökad arbetslöshet om frågan lämnas obeaktad. Eftersom medborgarnas beredskap för elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden ökar rätt långsamt, minskar också behovet av arbetskraft i den offentliga förvaltningen mycket långsamt. Därigenom finns det gott om tid för sysselsättningspolitiska åtgärder. Om man utnyttjar den naturliga avgången och överför resurser från administrativa uppgifter till andra uppgifter kan man kontrollera de verkningar reformen har på sysselsättningen. Å andra sidan skapar de förbättrade myndighetsförbindelserna ett behov att digitalisera det datamaterial som nu förtiden är i pappersformat. T.ex. i Sverige och Italien har de omfattande digitaliseringsprojekten haft en sysselsättande effekt, särskilt när de genomförts på områden som besvärats av arbetslöshet. De elektroniska tjänsterna kan dessutom skapa nya kundbetjäningssuppgifter.

De sysselsättningspolitiska lösningar som föranleds av den elektroniska kommunikatio-

nen i förvaltningsärenden kan sannolikt genomföras inom ramen för myndigheternas normala verksamhetsutgifter. De kan uppenbarligen finansieras helt med de kostnadsbesparingar som den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden producerar. Den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden kommer således inte att öka arbetslösheten om man i förväg bereder sig på de verkningar strukturomvandlingen har på sysselsättningen.

4.3. Miljökonsekvenser

Man räknar inte med att lagen kommer att ha några direkta miljökonsekvenser. Den elektroniska handläggningen av ärenden minskar naturligtvis den pappersbaserade handläggningen och därigenom arkiveringen, men de eventuella verkningar detta har t.ex. på papperskonsumtionen är omöjliga att förutspå.

4.4. Verkningar för olika medborgargrupper

De ekonomiska fördelar den elektroniska kommunikationen för med sig för medborgarna beror på medborgarnas beredskap att använda elektroniska kanaler och på hur mycket kontakt med myndigheterna de har. Med den elektroniska kommunikationen vill man inte öka mängden förvaltningsärenden utan göra handläggningen av dessa smidigare där det behövs. Den sannolikt viktigaste funktionen av den elektroniska kommunikationen för medborgarna är att den delvis ersätter användningen av telefon i skötseln av ärenden hos myndigheterna.

Den allra största nyttan av den elektroniska kommunikationen får t.ex. de företagare som har talrika myndighetskontakter. Å andra sidan kan vissa specialgrupper, t.ex. föräldrar till handikappade barn, ha nytta av den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden om man ser till att man medvetet skapar betjäningsskedjor som dessa specialgrupper kan utnyttja.

5. Beredningen av propositionen

Propositionen baserar sig på ett principbeslut om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden, utveckling av tjänster och minskad datainsamling som statsrådet fattade den 5 februari 1998. I punkt 1.3 av beslutet

gavs justitieministeriet och andra ministerier i uppdrag att utarbeta lagstiftning med avseende på elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden, elektroniska dokument och signaturer samt identitetskort och certifieringstjänster. Till de frågor som justitieministeriet skulle bereda hörde närmast den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden.

Dessutom nämndes i statsrådets principbeslut av den 16 april 1998 att regeringens mål är att öka förvaltningens effektivitet, ändamålsenlighet och tjänstvillighet. Det viktiga när man utvecklar de offentliga tjänsterna är kundcentrering, valfrihet och tillgången till tjänster. Man strävar efter att förbättra ämbetsverkens tjänstvillighet genom att öka antalet alternativa sätt att producera tjänster samt genom att främja ibruktagningen av elektroniska kommunikations-tjänster i förvaltningsärenden. Regeringens mål är att medborgarna och företagen i så hög grad som möjligt kan använda sig av elektroniska tjänster i ärenden som för närvarande kräver interaktion.

Riksdagen förutsätter i sitt svar (RSV 14/1999 rd) på regeringens proposition med förslag till lag om identitetskort och lag om ändring av 23 § befolkningsdatalagen (RP 18/1999) att man vid utarbetandet av lagstiftning angående elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden säkerställer att man med certifikat som Befolkningsregistercentralen utfärdar till medborgare och statliga eller kommunala myndigheter för elektroniska identitetskort alltid kan anhängiggöra ett förvaltningsärende samt underteckna och delge ett förvaltningsbeslut. Likaså skall man i det enhetliga förvaltningsförfarandet säkerställa att certifikat för elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden som utfärdats av andra än Befolkningsregistercentralen uppfyller i lagen föreskrivna krav.

I samband med beredningen hörde justitieministeriet vid särskilda hearings inrikesministeriet, finansministeriet, trafikministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, Befolkningsregistercentralen, dataombudsmannen, Folkpensionsanstalten, Finlands Kommunförbund, Esbo stad, Vanda stad, Centralhandelskammaren, Certall Finland Oy, Sonera Abp och Posten Finland Abp. Dessutom gav Konkurrensverket som kallats till hearing ett skriftligt utlåtande om propositionsutkastet. Den allmänna bedömningen var huvudsakligen positiv och den föreslagna lagen ansågs

mycket väl svara mot de behov som avsaknaden av rättslig reglering har förorsakat. Å andra sidan såg man i propositionen problem med tanke på konkurrensneutraliteten. Likaså väckte det misstro att certifieringsverksamheten getts karaktären av myndighetsverksamhet. Ett sammandrag av de åsikter och ståndpunkter som framfördes vid dessa hearings har gjorts vid justitieministeriet.

Om det propositionsutkast som utarbetades på basis av de ståndpunkter som framfördes vid hearings begärdes utlåtanden av statsrådets kansli och övriga ministerier, Riksarkivet, Konkurrensverket, Patent- och registerstyrelsen, rättsskyddscentralen för hälsovården, dataombudsmannen, tullstyrelsen, statskontoret, skattestyrelsen, Befolkningsregistercentralen, Nylands arbetskrafts- och näringscentral, Helsingfors magistrat, Pensionsskyddscentralen, Folkpensionsanstalten, kyrkostyrelsen för evangelisk-lutherska kyrkan i Finland, kyrkostyrelsen för det ortodoxa kyrkosamfundet i Finland, Esbo stad, Vanda stad, Finlands Kommunförbund rf, Centralhandelskammaren, Bankföreningen i Finland rf, Försäkringsbolagens Centralförbund rf, Certall Finland Oy, Sonera Abp och Posten Finland Abp. Propositionsutkastet tillställdes högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen, statsrådets justitiekansler och riksdagens justitieombudsman för kännedom. Högsta förvaltningsdomstolen och riksdagens biträdande justitieombudsman gav utlåtanden om utkastet. Utlåtanden lämnades separat av Konsumentverket, Arkivföreningen rf och Finnet-förbundet rf. Regeringspropositionen har utarbetats vid justitieministeriet som tjänsteuppdrag utgående från de utlåtanden som getts i frågan.

Utlåtandena om propositionsutkastet var överlag positiva och den föreslagna lagen bedömdes i huvudsak öka effektiviteten i handläggningen av ärenden och höja nivån på de tjänster som erbjuds. Den största missrön riktades mot den föreslagna regleringen av certifieringsverksamheten. Finansministeriet, handels- och industriministeriet, trafikministeriet, Centralhandelskammaren, Konkurrensverket, Posten Finland Abp, Sonera Abp och Bankföreningen i Finland rf ansåg att ett jämställande av certifieringsverksamheten med myndighetsverksamhet antingen var dåligt motiverat eller åtminstone problematiskt ur konkurrensrättslig synvinkel. Den föreslagna regleringen ansågs fördröja utvecklingen av den privata certifie-

ringsverksamheten och ge Befolkningsregistercentralen en särställning.

I en del av utlåtandena framfördes att den föreslagna tidpunkten för lagens ikraftträdande är för tidig med tanke på å ena sidan den begränsade erfarenhet man har av användningen av elektroniska metoder och å andra sidan bristerna i de datatekniska resurserna.

I samband med beredningen har man också utrett den eventuella skyldigheten att anmäla lagförslaget till Europeiska gemenskapernas kommission. Bakgrunden till detta är att Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (nedan transparensdirektivet) ändrades den 20 juli 1998 genom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG bland annat så att också föreskrifter om informationssektorns tjänster skall anmälas till kommissionen. Direktivet genomfördes i Finland med ett statsrådsbeslut som utfärdades den 15 juli och trädde i kraft den 5 au-

gusti 1999 (802/1999).

Utkastet till regeringspropositionen har tillställts kommissionen för kännedom i ett såkallat förhandsnotifieringsförfarande så att kommissionen för undvikande av onödiga anmälningar preliminärt kan ta ställning till bestämmelser som planeras i en medlemsstat. Propositionsutkastets 4 och 5 § kunde eventuellt tolkas så att bestämmelser av sådan art skulle omfattas av det anmälningsförfarande som direktivet avser. Grunder för en motsatt ståndpunkt kan emellertid också anföras. Direktivet lämnar utrymme för tolkning och rättspraxis i denna fråga finns inte. Eftersom nya lösningar av de lagstiftningsfrågor som gäller certifieringstjänster torde bli aktuella i samband med genomförandet av det direktiv om elektroniska signaturer som avses nedan i punkt 2.2., och dess bestämmelser har beaktats i lagförslaget, har man i beredningen kommit fram till att lagförslaget inte behöver anmälas till kommissionen enligt direktiv 98/34/EG.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §. *Lagens syfte.* Syftet med den föreslagna lagen är att man inom förvaltningen kan övergå till att i stor utsträckning använda elektronisk kommunikation både vid anhängiggörande och handläggning av förvaltningsärenden och att t.o.m. delgivningen av beslut kan ske på elektronisk väg. På detta sätt kan man främja smidigheten och snabbheten i förvaltningsärenden.

Certifierad elektronisk kommunikation ökar för sin del också datasäkerheten i kommunikationen i förvaltningsärenden. Avsikten är också att man med den föreslagna lagen i vidare bemärkelse styr myndigheterna att iaktta tillräckliga datasäkerhetsprinciper i sin elektroniska kommunikation i förvaltningsärenden även om besluten i egentliga tekniska frågor i sista hand skall bero på myndigheternas egen prövning.

Den elektroniska kommunikationen är ett alternativ till traditionella förfaringsätt i förvaltningsärenden. Traditionella förfaringsätt, t.ex. att lämna in en handling till en myndighet personligen eller att sända den per post, kan fortfarande utnyttjas i den omfattning som nuvarande lagstiftning ger möjlighet till. Den föreslagna lagen begränsar således inte förvaltningskundernas möjligheter att i sina förvaltningsärenden använda sig av sådana medel som passar dem själva.

Det är den offentliga maktens uppgift att erbjuda olika så likvärdiga alternativ som möjligt för skötsel av förvaltningsärenden, t.ex. möjligheten att utnyttja elektronisk form. Användningen av elektroniska kommunikationskanaler kan ske hemifrån eller från arbetsplatsen. Den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden förutsätter å andra sidan inte inköp eller underhåll av utrustning och programvara, eftersom avsikten är att inrätta ett nät av stationer för allmänt bruk. Den elektroniska kommunikationen kan således skötas med utrustning som installerats vid bibliotek och telestugor.

I den föreslagna lagen finns dock inte bestämmelser om den utredning eller handläggning som förvaltningsärenden kräver eller om förutsättningarna för beslut i ärenden. Det måste också beaktas att man med

denna lag inte ändrar eventuella krav med avseende på tidsfrister i annan lagstiftning fastän man i lagen bland annat bestämmer när en handling som sänts i form av ett elektroniskt meddelande anses ha inkommit till en myndighet. Frågan om huruvida en handling som tillställts en myndighet på detta sätt eventuellt har inkommit för sent och hur detta dröjsmål inverkar på handläggningen av ärendet måste alltså avgöras utifrån annan lagstiftning liksom även förutsättningarna för att avgöra ett ärende som inkommit inom föreskriven tid.

I det föreslagna 2 momentet föreskrivs både om myndigheternas och förvaltningskundernas rättigheter, skyldigheter och ansvar med tanke på det rättsskydd som ansluter sig till kommunikationen i förvaltningsärenden. Utgångspunkten är att ingen utan vidare har rätt till elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden, men om dessa tjänster erbjuds skall denna lag tillämpas när de tillhandahålls. De rättigheter, skyldigheter och ansvar som denna lag föreskriver gäller emellertid bara själva förmedlandet av ett elektroniskt meddelande och certifieringen av den elektroniska signatur som ansluter sig till ett sådant meddelande.

Syftet med de skyldigheter som lagen föreskriver för myndigheterna är att säkerställa att den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden lyckas i tekniskt avseende, trots att den utrustning och programvara som både myndigheterna och förvaltningskunderna använder kan vara av mycket varierande art.

Myndigheterna svarar dock inte för att ett meddelande kommer fram, utan i detta avseende handlar part på eget ansvar. Regleringssättet avviker inte t.ex. från det som gäller handlingar om de sänds per post, eftersom översändande av en handling per post till en myndighet enligt lagen om översändande av handlingar sker på avsändarens eget ansvar. Med stöd av den föreslagna lagen svarar en myndighet för att den maskin- och programvara som används för att ta emot och skicka meddelanden fungerar. Eventuella störningar i driften medför alltså inte skada för part, om tidpunkten för avsändandet i övrigt kan redas ut på ett tillförlitligt sätt.

Det föreslagna 3 momentet anger att det

är ett av lagens huvudsakliga syften att föreskriva vilka de viktigaste kraven är i fråga om elektronisk autentisering.

En elektronisk signatur som avses i den föreslagna lagen förutsätter att det finns en betrodd tredje part, en utfärdare av certifikat, som genom att utfärda till en viss person anknutna certifikat som behövs för kommunikationen i förvaltningsärenden och genom att upprätthålla de tjänster som är nödvändiga för att kunna konstatera att ett certifikat är giltigt, skapar förutsättningar för tillförlitlig autentisering av de olika parterna i kommunikationen. Av denna orsak innehåller lagen också bestämmelser om både certifikatutfärdaren och de certifikat som utfärdas.

2 §. *Tillämpningsområde.* Enligt 1 momentet är principen den att lagen tillämpas enbart på anhängiggörande och handläggning av förvaltningsärenden samt på delgivning av förvaltningsbeslut. Med ett förvaltningsärende och dess handläggning avses detsamma som i lagen om förvaltningsförfarande. Med handläggning avses att avgöra förvaltningsärenden och att vidta åtgärder som direkt betjänar sådana avgöranden. Att direkt använda eller söka upp något i myndigheternas offentliga register hör på grund av denna begränsning inte direkt till lagens tillämpningsområde, utan till denna del skall annan lagstiftning tillämpas, särskilt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och personuppgiftslagen.

Eftersom den föreslagna lagen i huvudsak har samma tillämpningsområde som lagen om förvaltningsförfarande, skall den inte tillämpas på myndigheternas privaträttsliga förfaranden, dvs. på den faktiska förvaltningen såsom t.ex. vägunderhåll eller sjukvård. Lagen skall inte heller tillämpas på utsökning, förundersökning eller polisundersökning, även om man i fråga om dessa åtgärder allmänspråkligt sett kunde tala om handläggning av ärenden vid myndigheterna i fråga. Den föreslagna lagen skall inte heller tillämpas på förvaltningsrättsliga lagskipningsärenden.

Lagen skall först och främst tillämpas vid alla myndigheter, med vilket avses ämbetsverk, inrättningar och andra organ vid offentliga samfund, såsom staten, kommunerna och samkommunerna. Begreppet statlig myndighet avses vara detsamma som i 3 § 1 mom. lagen om förvaltningsförfarande. Således är utgångspunkten den att lagen tillämpas också på verksamheten vid riksdagens

kanslikommission och andra ämbetsverk vid riksdagen när de handlägger förvaltningsärenden och på motsvarande sätt vid domstolarna när de handlägger justitieförvaltningsärenden. Likaså skall den föreslagna lagen tillämpas vid statens affärsverk.

Tryggande av garantierna för god förvaltning enligt 16 § regeringsformen förutsätter att handläggningen av ett förvaltningsärende inte får vara beroende av den rättsliga karaktären av den myndighet som avgör ärendet. Således måste elektroniska metoder också få användas i den s.k. indirekta förvaltningen. Till denna del är den föreslagna lagens tillämpningsområde vidsträcktare än tillämpningsområdet för lagen om förvaltningsförfarande, eftersom tillämpningen av lagen om förvaltningsförfarande i den indirekta offentliga förvaltningen till största delen regleras av speciallagstiftning. I praktiken blir skillnaden dock inte så stor då det har föreskrivits att lagen om förvaltningsförfarande helt eller delvis skall tillämpas i flera organ som sköter offentliga uppgifter utanför det egentliga förvaltningsmaskineriet.

Den föreslagna lagen skall också tillämpas på handläggningen av förvaltningsärenden vid självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar, såsom Finlands Bank, Folkpensionsanstalten och Helsingfors universitet. Likaså skall den föreslagna lagen tillämpas vid självständiga kommunala inrättningar, såsom Kommunala pensionsanstalten, Kommunernas garanticentral och Kommunala arbetsmarknadsverket. Till lagens tillämpningsområde hör även de offentlighetsrättsliga föreningarna.

Till tillämpningsområdet för den föreslagna lagen skall också höra handläggningen av förvaltningsärenden när en privaträttslig organisation, oftast en sammanslutning som verkar på privaträttsliga grunder, enligt lag eller med stöd av lag beviljats tillstånd eller ingått avtal om behörighet att handlägga sådana ärenden. Således skall lagen tillämpas t.ex. vid de företag som sköter fordonsbesiktning eller fordonsregistrering eller arrangerar förarexamina.

Lagen skall till skillnad från lagen om förvaltningsförfarande även tillämpas vid det ortodoxa kyrkosamfundet i Finland. Däremot skall med stöd av 83 § 1 mom. regeringsformen bestämmas i kyrkolagen (1054/1993) om det förfarande som skall iakttas vid evangelisk-lutherska kyrkan i Finland. En hänvisning till detta finns i paragrafens 2

moment.

Lagen skall enligt det föreslagna 3 momentet vara en speciallag i förhållande till den förvaltningsrättsliga lagstiftning som i övrigt tillämpas på kommunikation med myndigheterna i förvaltningsärenden. Också vid användandet av elektroniska metoder skall iakttas vad som föreskrivs annorstädes om anhängiggörande och handläggning av förvaltningsärenden samt delgivning av beslut. Vid elektronisk handläggning av ärenden skall också tillämpas bland annat lagen om beräknande av laga tid, lagen om översändande av handlingar, lagen om delgivning i förvaltningsärenden, lagen om förvaltningsförfarande, lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, personuppgiftslagen, språklagen (148/1922), lagen om användning av samiska hos myndigheter (516/1991) och arkivlagen (831/1994). Dessutom finns även i annan lagstiftning en hel del bestämmelser som skall tillämpas med avseende på förfarandet vid elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden.

3 §. *Definitioner.* De viktigaste begreppen i den föreslagna lagen definieras i denna paragraf.

De elektroniska dataöverföringsmetoder som avses i paragrafens 1 punkt är i tekniskt avseende mycket olika och varje metods individuella egenskaper inverkar på metodens lämplighet för dataöverföring.

Telefax är en traditionell metod som grundar sig på elektronisk bildöverföring och som lämpar sig väl för överföring av pappersdokument. Dessutom används telefax vid handläggningen av förvaltningsärenden t.ex. för att översända handlingar som avser anhängiggörande och för olika utredningar eller kompletteringar som myndigheterna begärt eller som tillställs dem på en parts eget initiativ. I allmänhet sköter myndigheterna kompletteringsförfarandet skriftligen per post, om det inte framkommer av de uppgifter som part lämnat eller om man inte särskilt kommer överens med denne om att telefax kan användas i ärendet.

I denna lag avses med dataöverföringsmetoder också tjänster som förmedlas via ett datanät, t.ex. Internet. I paragrafens 1 punkt nämns de viktigaste tjänster som man på basis av nuvarande utveckling kan förutspå att kommer att erbjudas via Internet, t.ex. de elektroniska blanketter som myndigheterna tillhandahåller i nätet samt e-post. De nämnda metoderna är bara exempel på elektronis-

ka dataöverföringsmetoder. En i definitionen avsedd annan metod som grundar sig på elektronisk teknik är t.ex. en fast teknisk förbindelse. Slutet av den föreslagna 1 punkten innebär emellertid att man utesluter handläggning med hjälp av olika elektroniska reproduktioner, såsom datadisketter, från de elektroniska dataöverföringsmetoderna i de fall när reproduktioner av denna typ tillställs myndigheterna t.ex. per post. Å andra sidan är det klart att reproduktioner som tillställs myndigheterna på detta sätt anses vara handlingar och på dem tillämpas lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och arkivlagstiftningen.

Med ett elektroniskt meddelande avses enligt punkt 2 information av vilket slag som helst, såsom ett e-postmeddelande, en bifogad fil eller annan i elektronisk form översänd information. Med begreppet avses det tekniska sättet att förmedla information och inte själva innehållet i meddelandet.

Ett elektroniskt meddelande skall emellertid uppfylla kravet på att det lätt skall kunna bevaras i skriftlig form. I praktiken innebär detta att lagringsegenskaperna skall höra till typens egenskaper i den teknik som används. Således skall ett telefonsamtal inte anses vara ett meddelande, liksom inte heller ett textmeddelande som sänds till en mobiltelefon. Det är inte med avseende på lagens tillämpning i sig av någon betydelse med vilken utrustning ett e-postmeddelande till en myndighet har avsänts.

Med ett i paragrafens 3 punkt avsett elektroniskt dokument skall förstas ett elektroniskt meddelande som har ett innehåll och som kan handläggas som ett förvaltningsärende. Det är motiverat att göra en skillnad mellan elektroniska meddelanden och elektroniska dokument, eftersom alla de meddelanden som inkommer till myndigheterna inte har samma juridiska relevans och det inte med tanke på tillämpningen av denna lag är nödvändigt att bestämma att myndigheterna skall ha likadana skyldigheter i fråga om alla elektroniska meddelanden. T.ex. en till myndigheterna riktad medborgarförfrågan om myndighetens genomsnittliga handläggningstider är ett i den föreslagna lagen avsett meddelande, men till en sådan förfrågan ansluter det sig inte någon skyldighet för myndigheten att bekräfta att den mottagit meddelandet. Dessutom exkluderar begreppet elektroniskt dokument t.ex. sådana filer som enbart innehåller bildinformation, likaså da-

torprogram. Filer av denna typ kan emellertid vara handlingar som avses i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet eller i arkivlagen.

Med ett certifikat avses enligt paragrafens 4 punkt en datamängd som på ett entydigt och ostridigt sätt ansluter en persons identitet med metoden att verifiera en elektronisk signatur. Certifikat används för att fastställa identiteten hos innehavaren av certifikatet och att dennes elektroniska signatur är oförändrad och autentisk. Verifieringsmetoderna grundar sig på matematiska formler, dvs. algoritmer. T.ex. i systemet med öppen nyckel används nyckelpar som består av privata och öppna nycklar som skapats med hjälp av från varandra avvikande matematiska formler. Den privata nyckel som ansluter sig till ett certifikat kan användas bara av innehavaren av certifikatet medan den öppna nyckeln kan kontrolleras av alla. Uppgifter som krypterats med en persons privata nyckel kan öppnas med samma persons öppna nyckel. På detta sätt kan var och en försäkra sig om att han kommunicerar med innehavaren av certifikatet.

Eftersom avsikten är att i denna lag utfärdade bestämmelser enbart om sådan krypteringsteknik som används i elektroniska signaturer, har man också i definitionen av certifikat utgått uteslutande från detta. Den är inte avsedd att vara en definition av certifikat i allmänhet. Definitionen hindrar naturligtvis inte att också andra certifikat, t.ex. kryptocertifikat, används i förvaltningen. Tvärtom kan den allmänna offentlighets- och datasekretesslagstiftningen anses förutsätta ett rätt omfattande ibruktagande av sådana i förvaltningen.

Med certifikatutfärdare avses enligt paragrafens 5 punkt en betrodd tredje part (Trusted Third Party) som fastställer och utfärdar certifikat och ansvarar för de tjänster som ansluter sig till dem. Med certifieringstjänster avses huvudsakligen att föra register över öppna nycklar, giltiga certifikat och certifikat som återkallats.

I paragrafens 6 punkt definieras en elektronisk signatur som en datamängd som genom en metod som kan kontrolleras offentligt bekräftar att ett elektroniskt meddelande är oförändrat och autentiskt. Signaturen innehåller avsändarens certifikat och ett kondensat av det avsända meddelandet (hash, sanomatiiviste).

När den elektroniska signaturen baserar

sig på krypteringsmetoden med öppen nyckel kan de öppna nycklarna förvaras t.ex. i nyckelservers så att alla har tillgång till dem och ett meddelande som låsts med en sådan nyckel kan öppnas bara av den person som har den andra nyckeln i nyckelparet, dvs. den privata nyckeln. Avsändaren av ett meddelande kan koda meddelandet också med sin egen privata nyckel och sända det antingen i vanlig icke-krypterad eller i krypterad form till önskad mottagare. Mottagaren kan då öppna det signerade meddelandet med avsändarens öppna nyckel och får inte kännedom om den privata nyckel som avsändaren använder.

I systemet med öppen nyckel skapas den elektroniska signaturen genom att avsändaren med sin privata nyckel krypterar ett kondensat av det meddelande som sänds och detta kondensat sänds med certifikatet tillsammans med meddelandet. Mottagaren öppnar det signerade meddelandet varvid programmet räknar ut ett kondensat av meddelandet och jämför det med det kondensat som följt med meddelandet och som dekrypterats med hjälp av avsändarens öppna nyckel. Om mottagarens kondensat motsvarar det kondensat som finns i signaturen, kan man vara säker på både avsändaren (autenticitet) och på att meddelandet är oförändrat (integritet). Den elektroniska signaturen hindrar således att ett meddelande ändras oavsiktligt eller uppsåtligt medan det går från sändare till mottagare.

Mottagaren av meddelandet måste kunna lita på att den öppna nyckeln och dess nyckelpar, den privata nyckeln, uttryckligen innehåller av meddelandets avsändare. Detta kallas meddelandets autenticitet. För att öka förtroendet mellan parterna behövs ännu en utfärdare av certifikat som garanterar meddelandets mottagare att ett visst nyckelpar har utfärdats enbart till avsändaren av meddelandet. Den elektroniska signaturen hindrar att meddelandet ändras mellan tidpunkten för dess avsändande och dess mottagande. Denna egenskap kallas integritet. Dessutom skall den elektroniska signaturen också grunda sig på en metod som kan kontrolleras offentligt. Detta förutsätter att den algoritm som används vid kryptering är allmänt känd. Eftersom krypteringen baserar sig enbart på styrkan av den algoritm som används och på att kryptonyckeln hålls hemlig, är det nödvändigt att algoritmen är offentlig för att användarna skall kunna försäkra sig om att

den håller en tillräcklig standard. Algoritmen kan anses vara tillräckligt offentlig om en expert på området på basis av en beskrivning av den kan utarbeta ett program som är kompatibelt med krypteringsprogrammet. Detta förutsätter att man vid kryptering använder sig av standardiserade algoritmer.

Med öppen nyckel avses enligt paragrafens 7 punkt vid s.k. asymmetrisk kryptering en nyckel med vilken ett kondensat som krypterats med en privat nyckel som finns i användarens certifikat kan dekrypteras. Meddelandet kan dekrypteras bara om den öppna nyckeln motsvarar den privata nyckeln, dvs. de utgör olika delar av samma nyckelpar. När man använder sig av systemet med öppen nyckel, kan autenticiteten hos den elektroniska signaturen inte konstateras utan den offentliga nyckeln.

2 kap. Certifieringsverksamhet

4 §. *Krav på certifikatutfärdaren.* Utgångspunkten är att både det certifikat som används vid elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden och den som utfärdar certifikatet skall uppfylla höga krav på kvalitet. Av denna anledning skall certifikatutfärdaren i sin verksamhet iakttä alla godkända standarder. Exempel på sådana är Internationella standardiseringsförbundets (ISO) tekniska rapport ISO/IEC TR 14516, Information Technology — Security Techniques — Guidelines on the use and management of TTP (Trusted Third Party) services.

Att iakttä en viss standard i verksamheten innebär bland annat att certifikatutfärdaren skall vara solvent och att dess verksamhet som helhet kan anses vara tillförlitlig. Likaså skall certifikatutfärdaren ha ett tillräckligt antal sakkunniga anställda för att sköta uppgifterna.

Med god informationshantering som nämns i paragrafen avses att certifikatutfärdaren skall arrangera sin verksamhet så att den inger allmänt förtroende. Det viktiga här är att säkerställa en tillräckligt hög teknisk standard på de register som gäller certifikat. Likaså måste man se till att registeruppgifterna arkiveras på ett adekvat sätt. Det är också viktigt att certifikatutfärdarens anställda lär sig att hantera uppgifterna på ett ändamålsenligt sätt och att de känner till bestämmelserna på området och övriga skyldigheter.

I det föreslagna 2 momentet finns en bestämmelse om vilka resurser certifikatutfärdaren skall ha. De måste vara tillräckliga i förhållande till certifieringsverksamhetens omfattning. Tillräckligheten med avseende på teknik innebär att certifikatutfärdarens tekniska utrustning, såsom maskin- och programvara samt datakommunikationen skall fungera på ett tillförlitligt sätt så att funktionsstörningar och överbelastning inte förorsakar certifieringsjästens kunder säkerhetsrisker eller oskäliga dröjsmål i verksamheten. Kravet på tillräcklig skicklighet innebär att certifikatutfärdaren skall ha en personal vars storlek och sakkunskap räcker till för att upprätthålla de funktioner som är viktiga för kunden också utom den normala arbetstiden. Kravet på skicklighet avser också tjänsterna nattetid, under veckoslut och under semesterperioden till den del det är viktigt för kundernas säkerhet och betjäningens smidighet. Ekonomiska resurser avser certifikatutfärdarens ekonomiska förmåga att upprätthålla och utveckla dessa tjänster i rätt förhållande till certifieringsverksamhetens omfattning. Certifikatutfärdaren skall även kunna klara av eventuella skadeståndsansvar antingen med egna resurser eller tillräcklig ansvarsförsäkring.

5 §. *Certifikatens egenskaper.* I bestämmelsen fastställs minimikraven på ett certifikats datainnehåll.

Eftersom den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden alltid förutsätter att den som har del i ett ärende antingen som part eller företrädare för part är en fysisk person avses i 1 momentet 1 punkten uppgifter med hjälp av vilka en fysisk person entydigt kan identifieras. Sådana uppgifter är namnet på innehavaren av certifikatet och en beteckning som individualiserar denne. Beteckningen kan bestå av siffror, bokstäver eller andra tecken. Den kan ha utfärdats separat av certifikatutfärdaren eller bestå av en sådan i befolkningsdatalagen avsedd elektronisk kommunikationskod som registrerats för en privat persons del i befolkningsdatasystemet. Av datasäkerhetsskäl föreslås att man föreskriver att en personbeteckning inte kan användas som en beteckning för att individualisera innehavaren av certifikatet.

I momentets 2 punkt avsedda uppgifter för identifiering av certifikatutfärdaren är utöver namn och hemland även affärssignum eller handelsregisternummer.

Enligt momentets 3 punkt skall i certifikatet registreras dess giltighetstid eftersom ett elektroniskt certifikat inte kan utfärdas på obegränsad tid på grund av den snabba tekniska utvecklingen. I certifierad elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden kontrolleras giltigheten av certifikaten och om ett certifikat inte längre är i kraft kan inte en elektronisk signatur som skapats med hjälp av detta certifikat inte godkännas. Längden av den tid som varje certifikat kan utfärdas för grundar sig huvudsakligen på en bedömning av hur effektiv den kryptoteknologi som används är. Därför är det inte möjligt att i lagen infoga en tidsgräns för giltigheten av certifikat.

Enligt momentets 4 punkt avses med den beteckning som registreras i certifikatet ett serienummer eller annan teckenrad. Två certifikat får inte ha samma beteckning. I samma smart kort eller t.ex. i den minnesutrustning som finns i mobiltelefoner, t.ex. i mikrochipset, kan man registrera certifikat för olika användningsändamål.

Enligt momentets 5 punkt skall certifikatutfärdaren signera certifikatet med sin egen elektroniska signatur. På detta sätt säkerställer man att datainnehållet i certifikatet inte ändras. I certifikatet skall även registreras uppgifter om den metod som använts vid skapandet av certifikatet.

Enligt momentets 6 punkt skall i certifikatet registreras också uppgifter om eventuella användningsbegränsningar. En möjlig begränsning kunde t.ex. gälla användbarheten av certifikatet i kommunikationen i förvaltningsärenden. Exempel på andra begränsningar är t.ex. en övre gräns för penningbeloppet i en rätts- eller förvaltningshandling.

Enligt momentets 7 punkt skall ett certifikat, om det baserar sig på öppen nyckel, innehålla uppgifter om den matematiska metod som använts i denna. Detta är nödvändigt eftersom bara en öppen och en hemlig nyckel som skapats med samma matematiska metod fungerar tillsammans på det sätt som avses i den elektroniska signaturen.

Enligt paragrafens 2 moment skall certifikatet grunda sig på öppen nyckel. Denna teknik är en allmänt använd och standardiserad metod i offentliga datanät. Nämda teknik gör att avsändaren och mottagaren inte behöver känna till samma lösenord.

Den öppna nyckeln är en etablerad metod och kan erhållas i olika tekniska varianter. A

andra sidan är den tekniska utvecklingen i branschen så snabb att det inte är motiverat att ovillkorligen binda verksamheten till en viss teknik. Med tanke på förvaltningsverksamhetens tillförlitlighet kan man dock inte tillåta metoder som med avseende på tillförlitlighet är svagare än den öppna nyckeln, men bestämmelsen möjliggör också andra metoder som är jämförbara med den eller till och med bättre än den i fråga om tillförlitlighet. För tillfället är det emellertid just den öppna nyckeln som kan komma i fråga i förvaltningen.

Av certifikaten krävs också att krypteringen är tillräckligt stark. Ur datateknisk synvinkel kan man för närvarande anse att en kryptonyckel på minst 1024 bit är tillräckligt stark för kryptering av en elektronisk underskrift och autentisering i kommunikationen med förvaltningen. En myndighet kan enligt egen prövning också godkänna någon annan teknik om den kan anses vara tillräcklig under omständigheterna i fråga. Eftersom en uppgift om den matematiska metod som använts skall registreras i certifikatet, kan man alltid försäkra sig om att det certifikat som används är tillräckligt säkert i tekniskt avseende.

I datakommunikationen kan man använda enklare metoder som producerats av systemtjänsterna och erbjuds automatiskt. I dessa system används engångslösenord.

Ett certifikat skall också grunda sig på bestämmelser som kan kontrolleras offentligt. Med dessa avses bestämmelser som följer de standarder som är allmänt godkända i branschen. För att en bestämmelse skall kunna kontrolleras, skall en hänvisning till den standard som används också framgå av certifikatet.

6 §. *Verksamhetsprincipernas allmänna tillgänglighet.* Med tanke på certifieringsverksamhetens allmänna tillförlitlighet är det viktigt att de verksamhetsprinciper som iaktas i den kan klargöras på ett så smidigt sätt som möjligt. Detta är viktigt också med tanke på myndigheternas verksamhet, eftersom dessa genom rättsprövning måste pröva om det finns förutsättningar för att godkänna en elektronisk signatur. Av denna anledning föreslås att man för certifikatutfärdaren föreskriver en skyldighet att hålla en handling som innehåller verksamhetsprinciper tillgängligt för allmänheten. Kravet uppfylls t.ex. genom att man tillhandahåller denna handling i datanätet.

7 §. *Förfarandet i certifikatutfärdarens verksamhet.* När certifikatutfärdaren utfärdar ett certifikat intygar denne att det tillhör en viss person. Vid kommunikationen i förvaltningsärenden kontrollerar man inte längre separat en parts identitet. Det certifikat som utfärdats motsvarar till sin natur en offentligt tillförlitlig handling. Dessutom utfärdas certifikatet vid ett föreskrivet förfarande och under detta avgörs ett ärende som gäller en persons intresse genom att man för den som certifikatet utfärdas till skapar en viss processuell ställning i förvaltningsförfarandet, eftersom denna part sedan han mottagit certifikatet kan autentiseras på ett tillförlitligt sätt och hans elektroniska signatur godkänns i förvaltningen. Målet är att man inom förvaltningen skall kunna använda certifieringstjänster som erbjuds av såväl privata organisationer som statliga myndigheter och inrättningar. Verksamhetens rättsliga natur beror inte på om tjänsten erbjuds av en statlig myndighet eller av privat organisation.

Enligt 16 § regeringsformen skall garantierna för en god förvaltning tryggas i lag. Därigenom skall bestämmelser om ett behörigt förfarande iakttas också i den indirekta förvaltningen, vilket certifieringstjänster som sköts av enskilda också avser. I detta sammanhang kan hänvisas till 124 § i Finlands grundlag som träder i kraft den 1 mars år 2000 (731/1999), där det bestäms om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Också enligt denna paragraf skall man med bestämmelser säkerställa rättssäkerhet och god förvaltningssed (GrUB 10/1998 rd).

Eftersom man på en privat certifikatutfärdarens verksamhet inte tillämpar vissa centrala allmänna förvaltningsrättsliga principer om detta inte föreskrivs särskilt, föreslås för det första att man i certifieringsverksamheten skall tillämpa lagen om förvaltningsförfarande. Detta innebär att certifikatutfärdaren bland annat är rådgivningsskyldig och skyldig att motivera eventuella för sökanden negativa beslut. I lagen om förvaltningsförfarande finns också bestämmelser om jäv, om att använda biträde och ombud och om omyndigas talerätt.

Certifikatutfärdaren skall i sin verksamhet också iaktta språklagstiftningen. En tillämpning av språklagen innebär närmast att certifikatutfärdaren måste organisera sin verksamhet så att den som ansöker om certifikat kan betjänas på sitt eget språk, dvs. på fin-

ska eller svenska. Då ett certifikat utfärdas överlämnas inte en expedition i pappersformat. Certifikatet kan dock läsas i samband med certifierad elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden. Till god förvaltningssed hör att negativa beslut och även andra beslut om sökanden så begär skall lämnas skriftligt.

Certifikatutfärdaren skall även iaktta lagen om användning av samiska hos myndigheter. Således kan ansökan om certifikat lämnas in också på samiska. Eftersom lagen i fråga inte förutsätter att expeditioner utfärdas på detta språk, kan certifikatet utfärdas på det språk som sökanden i övrigt använder. Om sökanden så begär, skall en översättning till samiska av certifikatets innehåll utges till denne.

För att både certifikatinnehavarnas öppna nycklar och certifikatens giltighet skall kunna kontrolleras, skall certifikatutfärdaren föra ett adekvat certifikatregister. På upprätthållande av certifikatregistret skall personuppgiftslagen tillämpas. Bland annat skydd, förstörande och arkivering av uppgifter skall skötas i enlighet med personuppgiftslagen. Den föreslagna bestämmelsen är närmast informativ.

Dessutom föreslås att det uttryckligen föreskrivs att också lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och arkivlagen skall tillämpas i certifikatutfärdarens verksamhet. Detta behövs särskilt på grund av att man härigenom kan säkerställa god informations- och arkivhantering i registerföringen.

I samband med att det direktiv om elektroniska signaturer som avses ovan i avsnitt 2.2. genomförs kan man se över de rättskyddsarrangemang som gäller dem som anlitat de certifieringstjänster som är i bruk inom förvaltningen.

Den som erbjuder certifieringstjänster kan även vara part i andra förvaltningsärenden, t.ex. anhängiggöra sådana. Dessutom kan certifikatutfärdaren bli tvungen att avgöra ett förvaltningsärende i sin egen verksamhet, t.ex. avslå en ansökan om certifikat eller återkalla certifikat. Enligt det föreslagna 2 momentet kan certifikatutfärdaren använda sina egna certifikat både vid kommunikation i andra förvaltningsärenden och i sin egen verksamhet, t.ex. vid delgivning av beslut. Regleringen grundar sig till denna del på att det i branschen inte nödvändigtvis finns flera som tillhandahåller certifieringstjänster,

varvid det i lagen uppställda kravet på ett certifikat som utfärdats av en betrodd tredje part inte kan uppfyllas under några som helst omständigheter. Med avseende på förutsättningarna för att använda ett eget certifikat måste dessutom det straffrättsliga ansvar som hänför sig till certifieringsverksamheten beaktas.

8 §. *Upplysningsplikt för den som ansöker om certifikat.* För att certifikatutfärdaren skall kunna fungera som en betrodd tredje part i förhållande till den som sänder ett meddelande och den som mottar meddelandet, måste utfärdaren kunna försäkra sig om identiteten hos den som ansöker om ett certifikat. Därför föreslås att sökanden av ett certifikat föreskrivs en skyldighet att lämna certifikatutfärdaren uppgifter som behövs för identifiering, dvs. personbeteckning, namn och adress. Eftersom det är frivilligt att ansöka om certifikat, ställer skyldigheten att lämna uppgifter i själva verket upp gränser för vilka uppgifter som kan krävas av den som ansöker om ett certifikat.

9 §. *Certifikatutfärdarens rätt att få upplysningar.* Med stöd av den föreslagna bestämmelsen har certifikatutfärdaren rätt att ur befolkningsdatasystemet skaffa och kontrollera uppgifter som avses i 8 §. Uppgifterna kan emellertid erhålla endast med samtycke av den som ansöker om ett certifikat. Detta förutsätts också i utkastet till Europaparlamentets och rådets direktiv om elektroniska signaturer.

Eftersom t.ex. en personbeteckning utgör en väsentlig del av identifieringen, skulle ett förbud att kontrollera uppgifter om den som ansöker om ett certifikat primärt kunna innebära att ett certifikat inte alls kan utfärdas för att en tillräckligt säker identifiering inte kan göras. A andra sidan skulle ärendet till denna del vara beroende av sökandens egen prövning.

För klarhetens skull föreslås att i 2 momentet föreskrivs att de uppgifter som behövs för identifiering av sökanden överlämnas till certifikatutfärdaren såsom offentlig-rättsliga prestationer. Detta innebär i praktiken att de överläts till självkostnadspris. Eftersom Befolkningsregistercentralen som upprätthåller befolkningsdatasystemet själv fungerar som certifikatutfärdare har detta också betydelse med tanke på en rättvis konkurrens.

10 §. *Certifikatregister.* Certifikatutfärdaren skall enligt det föreslagna 1 momentet

föra ett register över av denne utfärdade giltiga och återkallade certifikat. Det hör också till certifikatutfärdarens skyldigheter att föra ett register där man kan kontrollera öppna nycklar.

I praktiken innebär dessa krav att certifikatutfärdaren skall föra ett register som uppdateras regelbundet. Därigenom går det alltid att försäkra sig om ett certifikat är giltigt. T.ex. förkommande av elektroniska identitetskort eller andra motsvarande instrument som innehåller certifikat skall kunna meddelas oberoende av tidpunkt. Likaså måste man se till att ett certifikat återkallas så fort som möjligt om dess innehavare avlider.

Registret skall också vara offentligt. När man använder öppen nyckel är detta nödvändigt redan av tekniska orsaker eftersom det för att konstatera att en elektronisk signatur är autentisk förutsätts att certifikatutfärdaren ger tillgång till personens öppna nyckel. Likaså måste en anteckning om att ett certifikat upphört att vara i kraft t.ex. på grund av missbruk eller för att ett datainstrument som innehåller ett certifikat har förkommit tillkännages offentligt på ett så effektivt sätt som möjligt.

I det föreslagna 2 momentet bestäms om datainnehållet i certifikatregistret. I registret antecknas först och främst de uppgifter som finns i själva certifikatet. Till denna del bestäms datainnehållet med stöd av 5 § 1 momentet. Likaså antecknas i registret i 8 § avsedda uppgifter som är nödvändiga med tanke på individualisering och identifiering av innehavaren av certifikatet. I registret skall dessutom antecknas uppgifter om certifikatets giltighet eller återkallelse samt uppgifter om den öppna nyckel som används. Detta är nödvändigt för att man skall kunna konstatera att certifieringen är behörig.

Till certifieringsverksamhetens natur hör att registeranteckningar skall göras utan dröjsmål, om möjligt omedelbart. Detta är särskilt viktigt i fråga om certifikat som återkallats, eftersom registret också fungerar som spårlista.

Ett certifikat utfärdas alltid för en bestämd tid. Med tanke på certifikatinnehavarens rättsskydd är det motiverat att han också under certifikatets giltighetstid kan begära att det återkallas utan att vara tvungen att motivera sin begäran. En uttrycklig bestämmelse om detta föreslås infogas i 3 momentet. Certifikatutfärdaren skall sträva efter att i mån av möjlighet försäkra sig om att

den som framställer begäran om återkallelse är certifikatets innehavare eller företrädare denna på ett behörigt sätt.

11 §. *Utlämnande av uppgifter ur certifikatregister.* Med tanke på certifieringsverksamheten är det av väsentlig betydelse att uppgifter som behövs för att kontrollera giltigheten av ett certifikat och autenticiteten hos en elektronisk signatur är allmänt tillgängliga. Därför föreslås att var och en har rätt att i sagda syfte få uppgifter om datainnehållet i ett certifikat, om dess giltighet och den öppna nyckel som används.

Däremot kan med stöd av 2 momentet andra i certifikatregistret antecknade uppgifter lämnas ut bara i enlighet med i lagen föreskrivna grunder. De ur praktisk synvinkel viktigaste grunderna för och förfaranden vid överlämnande av uppgifter finns i 8 och 13-15 § personuppgiftslagen samt i 4 kap. lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Dessutom föreslås med tanke på certifikatinnehavarens rättsskydd att det föreskrivs att uppgifter kan ges bara för att användas för ett angivet ändamål och att den som får uppgifterna är bunden vid att använda dessa uppgifter för det ändamål han angett.

12 §. *Arkivering av uppgifterna i certifikatregister.* Utgångspunkten är att man med samma certifikat som används i den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden också kan utföra privaträttsliga rättshandlingar i vilka man i allmänhet inte kan använda sig av myndigheternas arkiv för att i efterhand kontrollera att en elektronisk signatur är behörig. Eftersom möjligheten att utreda om en handling är giltig måste anses vara viktig med tanke på rättssäkerheten, skall uppgifter om en elektronisk signaturs giltighet ännu kunna erhållas t.o.m. efter en mycket lång tid. Eftersom denna tid inte kan fastställas exakt, föreslås att det i 1 momentet föreskrivs att certifikatutfärdaren är skyldig att förvara certifikatregisteruppgifterna varaktigt.

I det föreslagna 2 momentet föreskrivs om arkivering av registeruppgifter. Eftersom det är fråga om att förvara ett register som ansluter sig till offentlig verksamhet är det viktigt att sörja för att arkiveringen är ändamålsenlig. På certifikatutfärdaren tillämpas arkivlagen med stöd av 7 § 1 momentet i den föreslagna lagen. Certifikatutfärdaren skall med andra ord betraktas som arkivbildare och redan med stöd av sagda bestäm-

melse kan arkivväsendet utfärda tekniska bestämmelser om hur certifikatutfärdaren skall förvara registren.

Med den här föreslagna bestämmelsen utvidgas arkivväsendets befogenheter så att det i enskilda fall kan bestämma att ett register skall överföras till riksarkivet, ett landskapsarkiv eller något annat arkiv. Också kostnaderna för överföringen skall bäras av certifikatutfärdaren. Med tanke på verksamhetens elektroniska natur och det att uppgifterna kan förvaras i elektronisk form torde den ekonomiska bördan av arkivväsendets bestämmelser som helhet betraktad bli liten. Eftersom det också ur allmän synvinkel är viktigt att arkiveringen är behörig, kan arkivväsendets befogenhet att utfärda bestämmelser också när det gäller privata certifikatutfärdare anses vara ändamålsenlig ur statsförfattningens synvinkel.

Med bestämmelsen i 2 momentet regleras arkiveringsförfarandet när certifieringsverksamheten av en eller annan anledning upphör. För det första kan en företagare som bedrivit certifieringsverksamhet som en av sina näringar upphöra med denna del av verksamheten men fortsätta med sin övriga verksamhet. Ett företag som verkat som certifikatutfärdare kan också helt upphöra med sin verksamhet t.ex. på grund av konkurs. Om en certifikatutfärdare däremot endast överlåter sin certifieringsverksamhet till någon annan, är det inte fråga om att certifieringsverksamheten upphör i den mening som denna paragraf avser eftersom den nya näringsidkaren fortsätter som certifikatutfärdare.

13 §. *Kontroll av certifikats giltighet.* En certifikatutfärdare får inte i certifikatregistret anteckna och inte heller annars registrera en uppgift om att ett certifikats giltighet har kontrollerats. Detta behövs för att förhindra ett insamlande av uppgifter om enskilda personers och företags användning av certifikattjänster, vilket skulle vara ett problem med tanke på datasäkerheten.

14 §. *Identifiering av den som ansöker om certifikat.* Det är viktigt att på ett tillräckligt säkert sätt fastställa identiteten hos den som ansöker om ett certifikat när certifikatet utfärdas, eftersom identiteten hos den som använder certifikatet inte längre kontrolleras separat senare när certifikatet används. Därför kan ett certifikat inte utfärdas i ett uteslutande skriftligt förfarande eller genom ombud, utan sökanden måste infinna

sig personligen för en identitetskontroll när certifikatet lämnas ut.

Identiteten skall kontrolleras i en av polisen utfärdad identitetshandling. Sådana handlingar är för närvarande identitetskort och pass. Dessutom kan för ändamålet godkännas ett körkort som beviljats 1.10.1990 eller därefter. Aldre körkort kan inte godkännas på grund av den avsevärda risk för förfalskning som hänför sig till dem.

Det föreslagna 2 momentet är avsett att gälla i undantagsfall när sökanden inte har behöriga identitetshandlingar eller de uppvisade handlingarnas äkthet eller behörighet med fog kan betvivlas. Härvid skall personen identifieras med hjälp av ett av polisen särskilt utfärdat intyg. Samtidigt skall man kontrollera i befolkningsdatasystemet att uppgifterna är aktuella. Detta är nödvändigt för att ett i och för sig riktigt bevis t.ex. på grund av namnändring kan vara föråldrat. Genom detta kontrollförfarande försvåras användningen av förfalskade handlingar eftersom uppgifterna skall stämma överens med uppgifterna i befolkningsdatasystemet. Om certifikatutfärdarens rätt att få uppgifter ur befolkningsdatasystemet föreskrivs i 9 §.

15 §. *Certifikatutfärdarens skadeståndsansvar.* I den föreslagna paragrafens 1 moment bestäms att certifikatutfärdaren skall ha skadeståndsansvar för skador till följd av att en uppgift som registrerats i certifikatregistret är felaktig då den registreras eller certifikatet inte har återkallats fast innehavaren av certifikatet har gjort en begäran eller anmälan om återkallelse.

På grund av en felaktig registrering i certifikatet eller en felaktig anteckning i certifikatet kan skada förorsakas antingen en tredje part som förlitar sig på certifikatet, dvs. den förvaltningsmyndighet som tar emot certifikatet, eller själva innehavaren av den elektroniska signaturen och certifikatet, dvs. den person som tar kontakt med en myndighet på elektronisk väg och litar på att certifikatet är felfritt. Ett fel i certifikatet eller certifikatregistret kan vara en följd av bristfällig eller felaktig identifiering eller det kan förorsakas av att certifikatutfärdaren varit för långsam vid dödande av ett sådant certifikat vars användning äventyrats på grund av att t.ex. en privat nyckel förkommit.

Enligt det föreslagna 2 momentet är certifikatutfärdaren dock inte skyldig att ersätta en skada om certifikatutfärdaren kan visa att den handlat omsorgsfullt.

Den föreslagna regleringen motsvarar förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om en gemensam ram för elektroniska signaturer [KOM (1998) 297, 13.5.1998] och dess artikel 6 som gäller det ansvar en tillhandahållare av certifieringstjänster har.

Avsikten med det föreslagna 3 momentet är att certifikatutfärdaren har skadeståndsansvar också om den som ingått ett i 17 § avsett avtal med certifikatutfärdaren har förfarit vårdslöst. Bestämmelsen ökar verksamhetens tillförlitlighet eftersom certifikatutfärdaren även på grund av sitt primära skadeståndsansvar blir tvungen att välja sin avtalspartner noga.

16 §. *Certifikatutfärdarens ansvar vid begränsningar av användningen av certifikatet.* Lagen förutsätter ingen koncession eller något annat motsvarande system för förhandsgodkännande, utan ett godkännande av att certifikatutfärdaren och certifikatet är sådana som avses i denna lag beror på myndigheternas prövning, låt vara att denna prövning är rättslig. Det är viktigt med hänsyn till certifikatutfärdarens rättsskydd att den vet när de skyldigheter och ansvar som denna lag uppställer kan bli tillämpliga. Därför föreslås att certifikatutfärdaren när den så önskar skall kunna begränsa eller förbjuda användningen av ett certifikat i förvaltningsärenden. Användningsbegränsningen skall vara en del av avtalet om utfärdande av certifikatet och kan antecknas antingen i själva certifikatet eller i den handling som gäller verksamhetsprinciperna för certifikatet varvid en elektronisk signatur som bekräftats med en sådant certifikat inte skulle kunna godkännas i förvaltningen. Härvid är det inte heller motiverat att för certifikatutfärdaren uppställa sådana skyldigheter och ansvar som följer av offentliga uppgifter. Om å andra sidan sagda anteckning om begränsning inte görs i certifikatet, skall certifikatutfärdaren också iakta bestämmelserna om förfarande i den föreslagna lagen. En anteckning avgör dock inte slutligt t.ex. det straffrättsliga ansvaret, för t.o.m. i den situationen att det inte införts en begränsning avgör man separat om certifikatet är sådant som avses i denna lag. Ett straffrättsligt ansvar uppstår inte om inte också en domstol anser att certifikatet är ett i denna lag avsett certifikat som kan användas i den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden.

17 §. *Överförande av uppgifter som an-*

sluter sig till certifiering på någon annan. Till certifieringstjänsterna hör olika slags funktioner av vilka en del med fog kan skaffas av andra serviceproducenter genom avtal. Sådana tjänster kan vara t.ex. tjänster avseende drift av datasystem, register, rådgivning eller uppgifter i anslutning till ansökan och utlämnande av certifikat och identifiering av personer i samband med detta. En överföring på någon annan av verksamhet som ansluter sig till certifiering får emellertid inte äventyra rättsskyddet. Därför föreslås att det föreskrivs att den som på basis av ett avtal sköter i denna lag avsedda uppgifter har samma skyldigheter och ansvar som den faktiska certifikatutfärdaren.

3 kap. Myndigheternas skyldigheter

18 §. *A. Anordnande av tjänster i anslutning till elektronisk kommunikation.* I den föreslagna paragrafens 1 moment bestäms om myndigheternas skyldighet att inom ramen för sin tekniska, ekonomiska och övriga beredskap erbjuda möjligheter till elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden.

En myndighet skall när den tillhandahåller dessa tjänster använda sådan utrustning och programvara som är lämplig för elektronisk kommunikation samt ha behövliga ekonomiska resurser och tillräcklig personal. Maskin- och programvaran skall vara tillräckligt effektiv för att säkerställa smidigheten i den elektroniska kommunikationen. Särskild uppmärksamhet måste fästas vid att utbilda personalen i användningen av elektroniska dataöverföringsmetoder. Någon uttrycklig skyldighet att skaffa maskiner och program skall dock inte uppställas för myndigheterna. Genom detta säkerställer man att myndigheterna får tillräckligt med tid för att skaffa den utrustning som behövs och utbilda personalen i användningen av denna.

Den föreslagna bestämmelsen innebär att om en myndighet har behövliga resurser att betjäna allmänheten elektroniskt så skall den också inom ramen för sin beredskap erbjuda dessa tjänster. Om en myndighet använder telefax, är den skyldig att handlägga ett anhängiggörande som tillställs den med hjälp av telefax. Detsamma gäller i fråga om ärenden som inkommer med elektronisk post.

Enligt den föreslagna lagens 22 § 1 moment förutsätter inte kravet på skriftligt anhängiggörande ännu i sig att man använder en elektronisk signatur. Ärendet blir anhän-

gigt också utan en sådan signatur. Både när det gäller telefax och icke-certifierad elektronisk post medför avsaknaden av en behörig underskrift att det dokument som avser anhängiggörande vid behov måste kompletteras med en underskrift.

Skyldigheten att erbjuda möjlighet till elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden kan uppstå vid olika tider när det gäller olika dataöverföringsmetoder. Flera myndigheter kan redan nu erbjuda möjligheten att använda telefax. Möjlighet att använda elektronisk post kan komma i fråga åtminstone för några myndigheters del. Det bör dock beaktas att det i lagstiftningen föreskrivna blankettvånget begränsar möjligheterna att använda elektronisk post. Härvid blir man tvungen att vänta tills myndigheten utvecklat t.ex. ett elektroniskt blankettprogram som lämpar sig för detta ändamål.

Den föreslagna skyldigheten att tillhandahålla tjänster i elektronisk form inskränker sig dock till myndighetsärenden. Det står en myndighet fritt att själv avgöra om den vill erbjuda även andra elektroniska tjänster.

Med den behövliga utrustning som avses i det föreslagna 1 momentet skall förstås datasystem som anslutits till det offentliga telenätet och med vilka man kan ta emot, bevara och skriva ut meddelanden. Sådana system är t.ex. Internet- och e-postservers. Dessutom kan till utrustningen höra fysiska anordningar, såsom telefaxapparater, routers och servers samt logisk utrustning såsom ip-adresser, e-postadresser, hemsidor, telefonnummer med valbara linjer till modem, databaser eller andra program. Med en elektronisk adress avses en entydigt angiven teknisk anslutning såsom en www-adress, en ip-adress eller en e-postadress i det offentliga telenätet.

Det medför en risk att det maskin- och programvarubestånd som är i användning är av så varierande art. Den teknologi som används av förvaltningskunderna och myndigheterna kan vara inkompatibla så att meddelandena antingen inte alls kommer fram, att deras innehåll förvrängs eller att det är svårt att öppna dem. Också sättet att ange de tecken som gäller uttalet av bokstäver som å, ä eller ö kan vara olika i de olika programmen vilket vid behandling av personuppgifter kan leda till fel som äventyrar rättssäkerheten.

Med stöd av det föreslagna 2 momentet kan den elektroniska kommunikationen i

förvaltningsärenden tas i bruk specifikt för vissa uppgifter eller på vissa verksamhetsställen. På detta sätt möjliggörs ett möjligtast smidigt ibruktagande av elektroniska kommunikationstjänster i förvaltningsärenden. Både myndigheternas ekonomiska resurser och personalresurser för utvecklingsarbete är ofta mycket begränsade. Därför är det också motiverat att ge myndigheten en chans att framskrida utgående från sina egna möjligheter när det gäller ibruktagningen av elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden. Särskilt när det gäller stora myndigheter som erbjuder omfattande tjänster måste man sannolikt tillåta att den elektroniska kommunikationen tas i bruk stegvis. Om man bara erbjuder vissa tjänster, måste det finnas en välgrundad orsak eftersom det är myndigheternas skyldighet att sträva efter att betjäna hela sin kundkrets på ett så jämlikt sätt som möjligt. Det får heller inte leda till att medborgarnas jämlikhet försvagas, utan myndigheten skall härvid sträva efter att erbjuda hela sin kundkrets elektroniska kommunikationstjänster så fort det är möjligt.

I den föreslagna paragrafens 3 moment förpliktas myndigheterna att se till att deras maskin- och programvara är så kompatibel som möjligt med den teknologi som i allmänhet används i samhället. Utgångspunkten är att den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden inte får förorsaka oskäligt besvär eller oskäliga kostnader och att de som sköter sina ärenden i förvaltningen inte får hamna i en ojämlik ställning på grund av sitt val av datamaskin. Också handkapp eller andra begränsande faktorer måste i mån av möjlighet beaktas vid planeringen. På så sätt skall förvaltningskundernas risk att misslyckas med att få fram sina meddelanden till myndigheterna bli så liten som möjligt.

Upprätthållandet av systemen i förvaltningen måste planeras så att uppdateringen av dem inte i onödan hindrar den elektroniska kommunikationen eller förutsätter att förvaltningskunderna t.ex. blir tvungna att byta ut sin programvara. I planeringen och tillämpningen av program skall man använda lämpliga officiella eller i praktiken etablerade standarder. Sådana standarder får inte enbart grunda sig på den marknadsposition kommersiella produkter har. Eftersom den tekniska utvecklingen är så snabb kan man dock inte kräva att myndigheterna i sina system bygger in stöd för tekniskt föråldrade

datamaskiner och program.

Dessutom måste man vid behandlingen av teckensystem och uppdateringar beakta kraven i språklagstiftningen. En myndighet som t.ex. är skyldig att handlägga ärenden som anhängiggörs på samiska måste se till att programmen kan behandla det samiska språkets teckensystem för att kompatibilitetsproblem i förhållande till kundernas maskiner skall kunna undvikas.

Man kan anta att medborgarna i den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden använder sig av till de offentliga nätverken anslutna datamaskiner eller anordningar som har inmatnings- och bildskärmsfunktioner och som är försedda med operativsystem samt program för användning av de vanligaste telenättjänsterna, t.ex. Internet-läsare eller e-postprogram. Däremot kan man inte förvänta sig att förvaltningskunderna skall ha en viss tillverkares operativsystem, applikationssystem eller kringutrustning, t.ex. textbehandlings- eller kalkylprogram av ett visst märke.

I praktiken uppfylls kravet på kompatibilitet när kommunikationssystemet fungerar tillsammans med de vanligaste Internetläsarna. Däremot kan inte distribution av filer och tillämpningar i en form som förutsätter att kunden skaffar avgiftsbelagda program som är bundna till vissa tillämpningar anses vara ett tekniskt kompatibelt förfarande. Om användningen av tjänster förutsätter att man använder spridprogram som distribueras gratis i telenäten, skall myndigheterna på sina egna sidor erbjuda möjlighet att ladda ner programmen i fråga.

Dessutom skall myndigheterna också i övrigt trygga datasäkerheten både i förhållande till sina kunder och vid utbyte av uppgifter med andra myndigheter. De risker som databehandling i datanäten medför måste man försöka avvärja på ett effektivt sätt redan i förväg. Detta gäller även undantagsförhållanden. Olovligt intrång i myndigheternas datasystem via de öppna datanäten måste förhindras, liksom även förstörande eller förvrängning av dessa system eller de uppgifter som ingår i dem. De system för elektronisk kommunikation som myndigheterna upprätthåller måste planeras så att man inte använder sig av teknik som möjliggör olaga intrång i systemet. Å andra sidan måste myndigheterna planera sina nättjänster så att användarna kan försäkra sig om att tjänsterna verkligen erbjuds av en myndighet och

inte t.ex. är olovliga tillämpningar som framställts av en utomstående part. För att säkerställa äktheten av myndigheternas nät-tillämpningar måste man därför sträva efter att använda sig av programmessig signeringsteknik med hjälp av vilken kunderna kan försäkra sig om att de myndighetstjänster som erbjuds är äkta. Myndigheterna skall också se till att de nättjänster de erbjuder inte sprider virus eller andra motsvarande förstöringsprogram i kundernas eller andra myndigheters tillämpningar.

19 §. *Myndigheternas tillgänglighet.* Att gå miste om en tidsfrist eller förlora någon annan rätt till följd av ett funktionsfel i myndigheternas utrustning skulle försvaga medborgarnas rättsskydd på ett väsentligt sätt och därmed också minska förtroendet för den offentliga förvaltningen. Detta skulle i sin tur hindra den elektroniska kommunikationen från att vinna terräng i förvaltningsärenden. Därför måste man särskilt fästa uppmärksamhet vid kvaliteten och funktionsdugligheten av förvaltningens datasystem. Den föreslagna paragrafen medför skyldighet för myndigheterna att planera och bygga upp sina datasystem så att driftssäkerheten inte sjunker på grund av tekniska fel. Myndigheterna skall därför vara skyldiga att se till att det finns papper i telefaxapparaterna, att Internetserverna är försedda med anordningar för reservström och att eventuella maskin- och programfel repareras utan onödigt dröjsmål. I den föreslagna lagens 23 § föreskrivs med tanke på sådana störningssituationer bland annat att avsändaren kan visa att en handling inkommit inom föreskriven tid också genom att presentera en tillförlitlig redogörelse härom.

Avsikten är att myndigheternas betjäningssystem kan användas också utom tjänstetid. Man har dock inte i lagen velat uppställa en absolut skyldighet att göra tjänsterna tillgängliga dygnet om, eftersom en totalt avbrottsfri betjäning är tekniskt svår och dyr att upprätthålla. Utgångspunkten är emellertid den att avbrotten i betjäningen skall vara högst några timmar långa. Nödvändiga serviceavbrott och satsvisa körningar kan ske nattetid eller under andra tider då så litet skada som möjligt orsakas kunderna. Dessa avbrott skall också meddelas kunderna i förväg. Myndigheterna är också skyldiga att föra bok över driftstörningar och avbrott i betjäningen.

20 §. *Information om hur myndigheterna*

kan kontaktas. När en myndighet på det sätt som avses i 18 § erbjuder allmänheten möjlighet att kommunicera elektroniskt i förvaltningsärenden, skall den ge ut sina elektroniska adressuppgifter. Avsikten är att myndigheterna t.ex. på sina brevblanketter, i presentationen på sin hemsida eller i telefonkatalogen anger en eller flera e-postadresser som kan användas i den elektroniska kommunikationen. Ur förvaltningskundernas synvinkel är det viktigt att få klara uppgifter om till vilka adresser t.ex. olika slags ansökningar skall sändas.

Genom att specificera kontaktinformationen säkerställer man samtidigt att ärendet kan tas till handläggning på ett smidigt sätt. Också med tanke på dokumenthanteringen är ett system som grundar sig på angivna adressuppgifter klart och överskådligt.

Om en myndighet också lämnar ut enskilda tjänstemäns e-postadresser, skall den uttryckligen meddela att de inte är avsedda för anhängiggörande av ärenden i den mening som avses i denna lag. A andra sidan kan en enskild tjänstemans adressuppgifter användas senare i handläggningen av ett anhängigt ärende, t.ex. när man ber sökanden tillstålla handläggaren i fråga tilläggsutredningar.

4 kap. Anhängiggörande på elektronisk väg

21 §. *Ansvaret för att elektroniska meddelanden kommer fram.* Utgångspunkten är att ett förvaltningsärende skall anhängiggöras personligen eller genom befullmäktigat ombud hos myndigheten i fråga. Övriga sätt att anhängiggöra ärenden är i princip sekundära alternativ och kan användas bara på egen risk.

Sagda princip omfattas i gällande lagstiftning om användning av posttjänster och elektronisk kommunikation vid de allmänna domstolarna. Det är motiverat att omfatta principen även i denna lag eftersom myndigheterna inte har möjlighet att ta ansvar för att kunderna sänder in sina meddelanden på ett behörigt sätt. Förvaltningskunderna ansvarar således för att de i sin kommunikation med förvaltningen använder de adressuppgifter en behörig myndighet lämnat. Skyldigheten motsvarar alltså det att en kund använder rätt postadress. Likaså ansvarar kunden för att meddelandet kommer fram till myndigheten inom föreskriven tid om en sådan uppställts för översändande av

ett meddelande. Däremot svarar en förvaltningskund naturligtvis inte i fall de uppgifter som tillställts honom om hur myndigheterna kan kontaktas är föråldrade eller felaktiga.

Med tanke på rättssäkerheten skulle man hamna i en mycket osäker situation om man skyddade den tilltro den som anhängiggör ett ärende har på ett så effektivt sätt att redan ett försök att anhängiggöra ett ärende skulle få rättsverkningar i efterhand fast meddelandet inte ens har inkommit till myndigheten inom föreskriven tid. Med de förpliktelser som i 18 och 19 § ställts upp för myndigheterna att upprätthålla möjligast kompatibel och funktionsduglig utrustning liksom med den senare i 24 § avsedda bekräftelsen av mottagande strävar man efter att minska de risker som den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden medför för kunderna.

22 §. *Anhängiggörande av ärenden genom elektroniska dokument.* Enligt den huvudprincip som uttalas i 7 § lagen om förvaltningsförfarande, skall ett ärende anhängiggöras skriftligen. Detta har ursprungligen avsett t.ex. brev eller fjärrskrivarmeddelanden. Sedermera har man i rättspraxis accepterat att också telefaxmeddelanden uppfyller kravet på skriftligt anhängiggörande. Däremot finns inte någon rättspraxis i fråga om elektronisk post.

Syftet med det föreslagna 1 momentet är att skapa klarhet i rättsläget genom att uttryckligen föreskriva att alla elektroniska dokument uppfyller det i lag föreskrivna kravet på skriftlig form. Förutsättningen för inträde av anhängighet är härvid naturligtvis att det elektroniska dokumentet inkommit till myndigheten i läsbar form eller åtminstone i en form som kan konverteras så att meddelandet kan läsas.

I den föreslagna paragrafens 2 moment bestäms om förutsättningarna för att en elektronisk signatur skall kunna godkännas.

En hel del ärenden måste enligt uttryckliga föreskrifter anhängiggöras hos eller meddelas en myndighet i egenhändigt undertecknad form. En myndighet kan också annars kräva egenhändigt undertecknade handlingar avseende anhängiggörande. Med stöd av det föreslagna 2 momentet kan myndigheterna i sådana situationer godkänna också elektroniska signaturer. Således skulle i framtiden det i 9 § lagen om förvaltningsförfarande avsedda förfarandet för att avhjälpa brister komma i fråga bara om ett elektroniskt

dokument inkommer till en myndighet utan certifierad signatur eller t.ex. i form av ett telefaxmeddelande.

Ett godkännande av en elektronisk signatur i handläggningen av ett ärende skulle bero på prövning. Eftersom man fortfarande saknar erfarenhet av den certifieringsverksamhet som ansluter sig till elektroniska signaturer, ger prövningsrätten möjligheten att endast godkänna sådana elektroniska signaturer som entydigt uppfyller de krav som uppställs i denna lag.

I myndighetsprövningen skall iaktas allmänna förvaltningsrättsliga prövningsprinciper såsom likställighet, ändamålsbundenhet, proportionalitet och objektivitet. En myndighet får i sin prövning inte gynna vissa tillhandahållare av certifieringstjänster. För att en certifierad elektronisk signatur skall kunna förkastas, måste myndigheten ha anledning att betvivla certifikatets eller certifieringsverksamhetens behörighet.

Som underskrift kan godkännas endast sådana elektroniska signaturer vilkas certifiering uppfyller åtminstone de krav på kvalitet och tillförlitlighet som uppställs i denna lag och vilka inte har en i 16 § avsedd användningsbegränsning med avseende på förvaltningsärenden. Om en myndighet har anledning att betvivla att sagda förutsättningar uppfylls, kan den inte godkänna den elektroniska signaturen utan härvid skall ansökan anses bristfällig och på samma sätt som förr kompletteras med en elektronisk signatur eller annan underskrift som kan godkännas.

Det i 40 § avsedda registret över utfärdade och certifikat som uppfyller förutsättningarna i denna lag stöder myndigheterna i det beslutsfattande som här avses.

23 §. *Ankomsttidpunkten för ett elektroniskt dokument.* Till sina utgångspunkter motsvarar paragrafen den lagstiftning som för närvarande iaktas när man fastställer den tidpunkt vid vilken en handling anses ha inkommit till en myndighet. Med stöd av 1 § 2 momentet lagen om översändande av handlingar anses en handling som översänds till en myndighet per post ha inkommit till myndigheten den dag postförsändelsen med handlingen eller en avis om försändelsens ankomst till adresspostanstalten lämnats till myndigheten. Den avgörande tidpunkten är enligt lagstiftningen alltså den tidpunkt vid vilken myndigheten kan avhämta meddelandet. I rättspraxis anses t.ex. att en handling som inom föreskriven tid befinner sig i en

myndighets postbox ha inkommit i tid. I rättspraxis har man ansett att det inte är av avgörande betydelse när handlingen i praktiken avhämtas i postboxen eller när en myndighet efter detta bekantat sig med dess innehåll.

Enligt den föreslagna paragrafens 1 moment anses ett elektroniskt meddelande ha inkommit till en myndighet när det är tillgängligt för myndigheten i en mottagaranordning eller ett datasystem på så sätt att ärendet kan handläggas. Det har, vilket konstaterades i fråga om postboxen, t.ex. inte betydelse när myndigheten hämtar meddelanden som kommit in i datasystemets postserver eller när den bekantar sig med dem. Med handläggning avses här närmast att ett meddelande kan läsas av en myndighet i en sådan form att den kan uppfatta vad ärendet gäller. För att innehållet skall kunna uppfattas kan det dessutom krävas att meddelandet först måste bearbetas i tekniskt avseende, dvs. konverteras. Med avseende på när ett meddelande inkommit har det inte någon betydelse om meddelandet måste konverteras.

Myndigheterna har i förvaltningsförfarandet både skyldighet och möjlighet att begära komplettering för avhjälpande av brister i handlingar eller på annat sätt skaffa uppgifter i ärendet. Frågan om huruvida en ansökningshandling är komplett har i förvaltningsförfarandet inte samma processuella betydelse som t.ex. i tvistemål. Det ovan föreslagna innebär dessutom också att ett yrkande som kommer in inom föreskriven tid kan utredas fast den handling med vilken ärendet anhängiggjorts, t.ex. om det kommit in i form av ett telefaxmeddelande, inte i sin helhet inkommit till myndigheten inom föreskriven tid. En annan förutsättning för att ett ärende skall kunna prövas är naturligtvis att det av meddelandet framgår också vem som sänt det.

Syftet med det föreslagna 2 momentet är att trygga rättsställningen för den som anhängiggjort ett ärende när kapaciteten i en myndighets datasystem inte räcker till eller det inträffar funktionsstörningar. Härvid anses ärendet ha blivit anhängigt vid den tidpunkt när det enligt en tillförlitlig utredning avsänts till myndigheten under den adress som skall användas i den elektroniska kommunikationen med den i förvaltningsärenden. Bestämmelsen motsvarar regleringen i 3 § 2 momentet i lagen om elektronisk

telekommunikation i rättegångsärenden.

Som en tillförlitlig utredning över avsändningstidpunkten kan i allmänhet anses en ankomstnotering i t.ex. post- eller Internetserverna i myndigheternas datasystem. Detta förutsätter att myndigheterna skall se till att systemens interna klockor håller tiden på ett så tillförlitligt sätt att medborgarnas rättsskydd inte äventyras. Om en myndighets datasystem av någon anledning inte fungerar när ett meddelande avsänds, kan den ankomsttid som registreras vara en mycket senare tidpunkt än den faktiska. Härvid anses meddelandet ha inkommit till myndigheten vid den tidpunkt då det avsändes om en tillförlitlig utredning över avsändningstidpunkten kan företes. En tillförlitlig utredning kan anses vara t.ex. de avsändnings- och ankomsttider som de Internet- och postservers som förmedlar meddelanden registrerar i e-postmeddelandenas rubrikfält. Härvid måste man beakta att avsändaren själv kan ställa klockan i sin egen dator och därigenom också påverka avsändningstidpunkten och således skall inte den avsändningstidpunkt som registreras i avsändarens egen dator anses vara en tillförlitlig utredning, om inte tilläggsutredning företes. Inte heller de avsändningstider som registreras i sändaranordningen när telefax används för att skicka handlingar skall anses vara en i lagen avsedd tillförlitlig utredning, om inte en tilläggsutredning företes. Om en handling som avser anhängiggörande översänds i certifierad form, kan den som sänder meddelandet samtidigt använda den tidsstämpeltjänst som certifikatutfärdaren tillhandahåller vilken kan anses vara offentligt trovärdig. Bestämmelser om ett allmänt krav på användning av tidsstämpeltjänster föreslås dock inte.

24 §. *Bekräftelse av att ett elektroniskt dokument mottagits.* Eftersom man i samhället använder sig av ett bredspektrum när det gäller maskin- och programvara finns det särskilt på grund av att alla program inte är kompatibla en risk för att den elektroniska kommunikationen skall misslyckas. Därför föreslås att man i 1 momentet föreskriver att myndigheterna är skyldiga att meddela part en bekräftelse av att ett elektroniskt dokument mottagits. På detta sätt får den som översänt en handling till en myndighet veta att hans meddelande kommit fram. Om det inte kommer en bekräftelse inom en skälig tid, kan den som översänt en handling dra

den slutsatsen att handlingen inte kommit fram och vidta behövliga åtgärder, t.ex. ta kontakt med myndigheten för att kontrollera att kontaktinformationen är den rätta.

Bekräftelsen av mottagande skall i princip vara automatisk för att den skall kunna ske också utom tjänstetid, men i sista hand är det myndigheterna som avgör hur ett mottagande skall bekräftas.

Bekräftelsen kan sändas till vilken som helst av de adresser som avsändaren uppgett. I en automatisk nättjänstillämpning sänds kvittensen som ett automatiskt e-postmeddelande. Bekräftelsen kan också vara ett meddelande som förmedlas till kundens tillämpning. Utöver detta kan bekräftelsen förmedlas per telefax eller telefon, om detta är motiverat med tanke på omständigheterna. På så sätt är det skäl att förfara t.ex. om man misstänker eller har konstaterat ett systemfel. När man använder säker elektronisk post som fungerar inom ramen för S/MIME-standarderna skall en kvittens som e-postprogrammet sänder anses vara tillräcklig. Det är också tillrådligt att kombinera olika former av kvittering för att försäkra kunden om att meddelandet kommit fram. Till den kvittens som nättjänstillämpningen ger kan man ansluta ett automatiskt e-postmeddelande där man berättar att ansökan inkommit till myndigheten.

Eftersom bekräftelsen av praktiska orsaker skall ordnas som en automatisk funktion, kan en myndighet inte i den meddela annat än att ett elektroniskt dokument inkommit. En bekräftelse av att ett elektroniskt dokument inkommit är således inte en på förhand given ståndpunkt till förutsättningarna för handläggning eller avgörande av det ärende som avses i dokumentet. Ett elektroniskt dokument kan dessutom inkomma till myndigheten i sådan form att det inte kan förstås, varvid man inte kan anse att ett förvaltningsärende anhängiggjorts. Därför innebär inte en bekräftelse av mottagande ett meddelande om att ett ärende blivit anhängigt utan detta fastställs separat.

Om ett elektroniskt dokument inte kan konverteras hos myndigheten så att det blir läsbart, skall myndigheten meddela avsändaren detta på det sätt som avses i 9 § lagen om förvaltningsförfarande förutsatt att avsändarens identitet och adressuppgifter kan klarläggas.

Enligt det föreslagna 2 momentet behöver en bekräftelse inte göras om en handling

inkommit till en myndighet t.ex. per telefax. Sagda teknik är redan så etablerad och de risker som ansluter sig till den så kända att samma behov av bekräftelse inte föreligger. Dessutom ansluter det sig ofta en kvittensfunktion till telefaxmeddelandena.

25 §. *Diariet föring eller registrering av elektroniska dokument.* Ett ärende som inkommit elektroniskt skall behandlas på samma sätt som andra ärenden. Av denna anledning föreslås att i 1 momentet föreskrivs om skyldigheten att diarieföra eller på annat sätt registrera också elektroniska dokument.

Traditionellt registreras ärendena i ett diarium. I detta registreras vanligen anhängiggörandet av ett ärende, förberedande åtgärder och beslutet. Utöver förvaltningsdiariet har myndigheterna register som innehåller alla handlingar eller separata register för vissa typer av ärenden.

Ett diarium eller annat register fungerar som ett instrument med hjälp av vilket man kan följa upp handläggningen av ärenden samt för utomstående som ett register över de ärenden som behandlas hos myndigheten. Med det följer man upp handläggningen av ärendet, klassificerar handlingarna och senare fungerar det som arkivregister. I övrigt skapar lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet de huvudsakliga rättsliga ramarna för dokumentadministrationen hos myndigheterna oberoende av vilken teknisk utformning handlingarna har.

Det föreslagna 2 momentet gäller vissa särskilda problem med avseende på elektroniska dokument. Närmast är det fråga om långtidsförvaringen av elektroniskt under-teknade dokument. Även om en elektronisk signatur garanterar integriteten hos ett elektroniskt dokument, är den alltid beroende av program. När dataprogrammen föråldras i tekniskt avseende, uppstår det ett behov för myndigheten att omvandla de förvarade filerna från en programform till en annan.

Med ett dokumentets integritet avses dess oföränderlighet, vetskapen om att det inkommit till myndighet i sin helhet och också i andra avseenden precis i den form som det avsändes. Med autenticitet avses att meddelandet har avsänts av den person som angetts vara avsändaren.

När en myndighet konverterar arkiverade elektroniska dokument från en filform till en annan förloras integriteten hos den elektroniska signatur som bekräftar meddelandets integritet och autenticitet. Därför strävar

man efter att beakta förvaltningskundernas rättsskydd genom att förutsätta att autenticiteten och integriteten hos ett elektroniskt dokument konstateras när det inkommer. Detta innebär i praktiken att man konstaterar att dokumentet när det inkommer är försett med en behörig elektronisk signatur. En anteckning om detta konstaterande skall göras i diariet. Diarieföringen kan automatiseras helt genom att använda elektroniska blanketter med på förhand ifyllda gruppbezeichnungar för diarienumret. Autenticiteten och integriteten hos ett elektroniskt dokument kan därigenom konstateras med hjälp av diarieanteckningarna och den arkivering som avses i den föreslagna 38 §.

26 §. *Teknisk bearbetning av elektroniska meddelanden.* En myndighet kan tillställas elektroniska meddelanden som skrivits med ett sådant ordbehandlingsprogram att meddelandena inte kan öppnas med det program som myndigheten använder. Därför föreslås att man föreskriver att en myndighet har rätt att konvertera eller på annat sätt i tekniskt avseende bearbeta meddelanden som inkommit. I datateknisk mening förloras emellertid härvid integriteten hos det mottagna meddelandet, men meddelandets innehåll förblir detsamma.

Risken för att innehållet i en handling vars syfte är att göra ett ärende anhängigt ändras när den bearbetas tekniskt är dock liten. Sökandens rättsskydd äventyras mera om ansökan inte alls blir anhängig för att en myndighet inte kan läsa den.

Som teknisk bearbetning kan utöver bearbetning med avseende på ordbehandlingsprogrammet anses vara t.ex. teckenomvandling eller ändring av sättet att ange datum, t.ex. att ändra namnet *M_kel* till *Mäkelä* eller datumet 1.10.99 till 1.10.1999.

27 §. *Överföring av elektroniska dokument.* Trots att skyldigheten att överföra ett ärende som av misstag inkommit till en myndighet till en behörig myndighet gäller de myndigheter som avses i lagen om förvaltningsförfarande redan på basis av gällande bestämmelser, föreslås med tanke på rättsskyddet att man uttryckligen föreskriver att ett ärende skall överföras i enlighet med 8 § lagen om förvaltningsförfarande. På så sätt utsträcker sig denna skyldighet till de indirekta förvaltningsmyndigheter på vilkas verksamhet lagen om förvaltningsförfarande inte alls eller bara delvis skall tillämpas.

Förutsättningen för att bestämmelsen

skall tillämpas är naturligtvis att den myndighet till vilken ett ärende överförs har den beredskap för elektronisk kommunikation som avses i denna lags 18 §. Skyldigheten att överföra ett ärende som inkommit på elektronisk väg avviker inte i sak från att överföra ett ärende som inkommit i sedvanlig skriftlig form. Överföringen av ett dokument skall meddelas avsändaren av det elektroniska dokumentet och det ärende som det elektroniska dokumentet gäller blir anhängigt inom rätt tid bara om det inkommer till en behörig myndighet inom den föreskrivna tiden.

5 kap. Elektronisk signering av beslutshandlingar och delgivning av beslut på elektronisk väg

28 §. *Elektronisk signering av beslutshandlingar.* Den föreslagna paragrafen ger möjlighet till elektronisk dokumenthantering. En myndighet skall när den signerar beslutsdokument elektroniskt använda sig av certifikatutfärdare och certifikat som är lika tillförlitliga som de som förvaltningskunderna använder när de anhängiggör ärenden.

Med en beslutshandling avses alla expeditioner som ansluter sig till ett förvaltningsbeslut. En beslutshandling kan vara ett elektroniskt signerat brev som innehåller beslutet och som enligt huvudregeln undertecknas av den som avgör ärendet och föredraganden tillsammans. Det kan också vara ett utdrag ur ett protokoll eller en förteckning över beslut som t.ex. föredraganden eller den tjänsteman som sköter delgivning signerar elektroniskt. Dessutom anses en här avsedd beslutshandling vara också en kopia av t.ex. en renovation av ett skriftligt beslut i brevform.

29 §. *Delgivning av beslut på elektronisk väg.* Det huvudsakliga innehållet i det föreslagna 1 momentet är att man med stöd av detta lagrum kan delge ett förvaltningsbeslut i form av ett elektroniskt meddelande också när delgivningen av ett beslut utgör förutsättningen för att beslutet skall träda i kraft eller en tidsfrist, t.ex. tiden för ändringssökande, börjar löpa från tidpunkten för delgivningen. Således kan man i de situationer som förutsätter sådan enskild delgivning som avses i 8 § lagen om delgivning i förvaltningsärenden också använda sig av elektronisk delgivning. I praktiken betyder detta att man använder elektronisk post.

Även om telefax används i stor omfattning i förvaltningen, ansluter det sig betydande datasäkerhetsrisker till dess användning för att delge beslut särskilt på grund av att en myndighet inte kan vara säker på vem som läser det meddelande som den avsänt. Samma problem ansluter det sig även till delgivning med teleprintermeddelande.

En myndighet är inte på basis av 1 momentet skyldig att använda sig av elektronisk delgivning. Myndigheterna kan inte heller ensidigt fatta beslut om att använda denna typ av delgivning utan måste alltid få parts samtycke till det. Eftersom ett ärende kan anhängiggöras också via en terminal t.ex. på ett bibliotek varvid avsändaren eventuellt följer upp sin e-post på sporadisk basis, måste samtycket vara uttryckligt för att delgivningen inte på ett oskäligt sätt skall vara beroende av den tillfälliga läsningen av meddelanden. Därför kan inte det att en part själv gjort ärendet anhängigt på elektronisk väg anses räcka till för att utgöra ett samtycke. Å andra sidan kan samtycket ges mera allmänt än bara för enskilda beslut. Om elektroniska blanketter används vid anhängiggörande kan denna fråga administreras på ett smidigt sätt.

Av datasäkerhetsskäl skulle det vara problematiskt att tillåta elektronisk delgivning, låt vara certifierad sådan, till vilken som helst elektronisk adress som en part meddelat eftersom man inte kan vara säker på när parten hämtar meddelandet i fråga och inte heller helt kan säkerställa att inte någon annan öppnar ett beslut som väntar i en server. Av denna anledning föreslås att myndigheten endast skall meddela parten under av denne angiven adress att beslutet är färdigt och att parten själv med den terminal som han använder hämtar beslutet från den server som myndigheten använder.

Elektronisk delgivning förutsätter i datatekniskt avseende att myndigheten antingen själv eller hos ett serverföretag upprätthåller en beslutsdatabas som kan nås via de offentliga datanäten och i vilken förvaltningsbesluten kan förvaras på så sätt att alla beslut kan individualiseras och att individualiseringen kan förmedlas till datasystemet utifrån. Sökningen i systemet måste göras sådan att enbart parten själv kan hämta beslut som gäller honom. När ett beslut hämtas i databasen för första gången gör databastillämpningen en intern uppdatering som anger att beslutet har hämtats och i fall en särskild

tidsfrist börjar löpa från delgivningen noterar också denna uppgift. På så sätt kan till ett elektroniskt beslut även anslutas en anvisning om rättelseyrkande eller en besväransvisning i vilken man samtidigt uppger sista dag för inlämnande av rättelseyrkande eller besvär. I databasen kan man dessutom införa en betalningsfunktion som gör det möjligt att lösa ut beslutet mot en avgift som erläggs på elektronisk väg.

Eftersom ett beslut som delges elektroniskt kan hämtas av part från en myndighets server under en viss e-postadress kan också parten hos andra myndigheter hänvisa till beslutet bara genom att ange dess elektroniska adress. Således kan en myndighet som redan på tjänstens vägnar med stöd av lag eller med fullmakt av kunden har rätt att läsa beslutsdatabasen hämta beslutsuppgifterna där. Detta kan också så småningom minska behovet av att använda bilagor i handläggningen av förvaltningsärenden, eftersom en förvaltningskund i stället för att bifoga dokument kan hänvisa till elektroniska beslutshandlingar.

Rättsskyddet förutsätter att enskild delgivning av beslut uppfyller höga krav på säkerhet. Därför föreskrivs i det föreslagna 2 momentet att en part som hämtar ett beslut på en myndighets server måste autentisera sig. I praktiken förutsätter detta att parten innehar ett tekniskt instrument som innehåller ett giltigt certifikat.

Autentisering av en part förutsätter att kraven på certifikatutfärdaren och certifikatet i 4 och 5 § skall uppfyllas.

Enligt paragrafens 3 moment anses en part ha blivit delgiven beslutet när det hämtats från den server som myndigheten angett. När parten hämtar det certifierade beslutet från myndighetens server, registrerar systemet att det hämtats vid en viss tidpunkt. Detta kan anses vara en mottagningskvittens och vid denna tidpunkt anses beslutet ha delgetts. Till beslutet kan också anslutas en tidsstämpel som certifikatutfärdaren utfärdar.

Om en part som samtyckt till elektronisk delgivning av någon anledning inte följer med sin elektroniska post eller inte hämtar beslutet på servern, kunde delgivningen dra länge ut på tiden. Därför föreskrivs i det föreslagna 3 momentet en sju dagars tidsgräns efter vilken beslutet delges enskilt på något annat sätt. Tiden för ändringssökande eller någon annan tidsfrist börjar då löpa vid den senare delgivningen och eventuella

misslyckade försök till elektronisk delgivning tillmäts ingen betydelse.

30 §. *Kopia av beslutshandling.* Alla användbara krypteringskoder kan i princip knäckas genom att man provar olika nyckelalternativ. Eftersom dekrypteringen kan automatiseras, baserar sig kryptograferingen på att man använder så långa krypto nycklar att de inte kan knäckas inom den tid som står till buds. När datamaskinernas prestationsförmåga hela tiden ökat har man också i krypteringsprogrammen varit tvungen att öka krypto nycklarnas längd.

Eftersom tekniken utvecklas kan man inte förutspå hur säkra krypteringsmetoderna kommer att vara. Därför kan inte heller de certifikat som elektroniska signaturer kräver utfärdas annat än för en viss tid. Härvid kan inte en elektroniskt signerad handling som bevaras i elektronisk form ha beviskraft längre än det certifikat som gäller signaturen är i kraft. En elektronisk signatur är i den meningen inte beständig på samma sätt som en egenhändig underskrift.

För att man skall kunna hänvisa till ett beslut som signerats elektroniskt också efter att certifikatets giltighetstid löpt ut föreslås att en part på begäran skall få en med en giltig elektronisk signatur försedd beviskraftig kopia av beslutshandlingen. Eftersom behovet att få en kopia av beslutshandlingen beror på egenskaperna hos den teknik som använts, föreslås att man i 2 momentet föreskriver att detta förfarande inte skall förorsaka part ekonomiska kostnader utan att kopior av beslutet skall lämnas ut avgiftsfritt.

31 §. *Kontaktinformation i anvisningar om rättelseyrkande och besväransvisningar.* Om en myndighet på det sätt som avses i 18 § erbjuder elektroniska tjänster, måste myndigheten i den anvisning om rättelseyrkande eller besväransvisning som bifogas ett beslut uppge en e-postadress som en part kan använda vid sökande av ändring. Närmare föreskrifter om det övriga innehållet i anvisningar om rättelseyrkande och besväransvisningar finns i lagen om förvaltningsförfarande och förvaltningsprocesslagen.

32 §. *Delgivning av andra handlingar på elektronisk väg.* En myndighet och en part kan komma överens också om hur någon annan handling än ett beslut som kräver enskild delgivning skall tillställas parten. Härvid kan man använda också elektroniska dataöverföringsmetoder som inte är certifierade. Det kan också vara fråga om ett beslut

om detta inte har i 29 § 1 momentet avsedda rättsverkningar, men närmast kommer bestämmelsen till tillämpning vid förberedande åtgärder. En myndighet kan tillställa parten material per telefax t.ex. i anslutning till hörande. Man måste dock separat försäkra sig om hur den i 21 § lagen om förvaltningsförfarande avsedda fristen för avhjälpande av brist kan klargöras om man inte vill använda sig av certifierad delgivning i ärendet.

Vid delgivningen av här avsedda handlingar behöver man inte heller iakttä det förfaringssätt som avses i 29 § 2 momentet, utan myndigheten kan sända handlingen direkt till den e-postadress som part uppgett. Naturligtvis skall man även i detta fall se till dataskyddet. Om handlingen innehåller uppgifter som skall hållas hemliga, skall en part hämta den på myndighetens server i enlighet med vad som föreskrivs i 29 § 1 och 2 momentet.

6 kap. Särskilda bestämmelser

33 §. *Användningen av elektroniska identitetskort vid elektronisk kommunikation.* Ett certifikat som nämns i 3 § 1 momentet lagen om identitetskort är avsett att användas vid elektronisk kommunikation i förvaltningen.

Därför föreslås att man i lagen för klarhetens skull infogar en uttrycklig bestämmelse om användningen i förvaltningen av nämnda certifikat som utfärdats av Befolkningsregistercentralen för elektroniska identitetskort.

34 §. *Godkännande av utländsk certifiering.* För klarhetens skull föreslås att man i lagen infogar en bestämmelse om godkännande av utländsk certifiering. Utländska certifikatutfärdare och certifikat skall emellertid godkännas endast under samma förutsättningar som man godkänner de inhemska. Därför föreslås att också utländska certifikatutfärdare och certifikat skall uppfylla kraven i 4 och 5 §. Dessutom förutsätter ett godkännande av utländsk certifiering att också en utländsk certifikatutfärdare har en i 6 § avsedd handling av vilken verksamhetsprinciperna framgår och i vilken myndigheterna kan kontrollera att dessa principer är ändamålsenliga.

På utländska certifikatutfärdare kan man inte tillämpa vad som föreskrivs ovan i 14 § om skyldigheterna vid utlämnande av certifikat och inte heller de i 37 § 2 momentet föreskrivna straffrättsliga påföljder som an-

sluter sig till detta. Att förfarandet vid utlämnande av certifikat skall vara behörigt är mycket viktigt med tanke på den elektroniska signaturens tillförlitlighet. Därför föreslås att man förskriver att förutsättningen för att ett utländskt certifikat skall kunna godkännas är att förfarandet vid utlämnandet av certifikatet är behörigt. Certifikatet kan godkännas om det i certifikatutfärdarens hemstat finns gällande lagstiftning om behörigt utlämnande av certifikat eller certifikatutfärdaren t.ex. på basis av i 6 § avsedda verksamhetsprinciper bedöms iakttä tillräcklig säkerhet i förfarandet.

35 §. *Certifikatinnehavarens anmälningskyldighet.* Med tanke på alla parter rättskydd i certifieringsverksamheten och hela systemets trovärdighet är det mycket viktigt att risken för att certifikatet används på ett orättmätigt sätt är så liten som möjligt. Därför föreslås att man förskriver att innehavaren av certifikatet har en uttrycklig skyldighet att omedelbart underrätta certifikatutfärdaren om han förlorar besittningen av certifikatet t.ex. av den anledningen att det instrument där certifikatet ingår tillgrips eller annars förkommer.

36 §. *Ansvar vid orättmätig användning av certifikat.* Med stöd av den föreslagna paragrafens 1 moment är innehavaren av ett certifikat skadeståndsskyldig om han överlåtit certifikatet till någon annan eller försummat den anmälningskyldighet han har enligt 35 §. Skadeståndsskyldighet kan uppstå framför allt om man också utför privaträttsliga rättshandlingar med ett certifikat som används i förvaltningen. I förvaltningsärenden innebär kommunikation med falsk identitet oftast att ärendet lämnas utan prövning eller att beslut avförs. Detta betyder dock inte att det i samband med handläggningen av ett förvaltningsärende inte skulle kunna uppstå sådan skada som skall ersättas.

Med stöd av det föreslagna 2 momentet befrias innehavaren av ett certifikat från det skadeståndsansvar som orsakas av användningen av ett certifikat som han inte längre förfogar över genast då han anmält sin förlust av certifikatet till certifikatutfärdaren.

Innehavaren av ett certifikat befrias också från ansvar om mottagaren av ett meddelande som är försett med en elektronisk signatur inte kontrollerat om certifikatet är i kraft. Detta kan komma i fråga närmast när mottagaren av ett elektroniskt signerat meddelande godkänner signaturen trots att en anmälan

om återkallelse av certifikatet har gjorts. En sådan situation kan i praktiken uppstå endast då en handling som signerats inte sänds i krypterad form.

37 §. *Straffbestämmelser.* Med tanke på certifieringsverksamhetens tillförlitlighet är det av väsentlig betydelse att det certifikatregister som avses i 10 § förs på ett adekvat sätt samt att man iakttar det i 14 § avsedda förfarandet vid identifiering av den som ansöker om ett certifikat. Eftersom utfärdandet av de certifikat som används i förvaltningen och upprätthållandet av registret över dem har karaktären av myndighetsverksamhet skall till dessa uppgifter också anslutas ett straffrättsligt ansvar.

I det föreslagna 1 momentet hänvisas till bestämmelserna om personregisterbrott och personregisterförseelse. Eftersom certifikatregistret är ett personregister är bestämmelsen endast en informativ hänvisning.

Det föreslagna 2 momentet innehåller däremot en ny kriminalisering, eftersom det annorstädes i lag inte finns straffbestämmelser som kan tillämpas i fråga om försumelse att identifiera den som ansöker om ett certifikat.

38 §. *Arkivering av elektroniska dokument.* I den föreslagna paragrafen avses med ett elektroniskt dokumentets autenticitet att dokumentets semantiska innebörd bevaras under arkivförvaringen oberoende av hur lång förvaringstiden är. Begreppet autenticitet sådan innebörden av begreppet är när det är fråga om pappersdokument kan inte tillämpas på elektroniska dokument eftersom de filer som förmedlats elektroniskt har karaktären av kopior. Dessutom måste man beakta att man kan bli tvungen att konvertera dokumentet från ett tecken- eller filsystem till ett annat under förvaringstiden. Om uppgifter förvaras t.ex. i en relationsdatabas, kan uppgifternas fysiska förvaringssätt och förvaringsplats förändras vid versionsuppdatering av databasen även om uppgifterna semantiskt sett inte förändras. Med ett dokumentets integritet skall förstås semantisk integritet. Med integritet avses alltså inte bundenhet till ett visst systemprogram eftersom detta kan ändras t.ex. med filkonvertering utan att dokumentets semantik äventyras.

39 §. *Avgifter för beslut.* Det att beslut delges på elektronisk väg påverkar inte frågan om huruvida besluten är avgiftsbelagda eller inte. Till den elektroniska delgivningen kan även anslutas en möjlighet att lösa ut

beslutet med elektronisk betalning, men också i detta fall är det fråga om hur betalningen ordnas i tekniskt avseende och inte betalningsskyldigheten i sig.

40 §. *Styrning och rådgivning i förvaltningen.* Både för förvaltningskundernas del och även mera allmänt med tanke på smidigheten och datasäkerheten i den elektroniska kommunikationen är det motiverat att sträva efter så enhetlig praxis som möjligt i förvaltningen. För att säkerställa en sådan praxis behöver myndigheterna administrativ styrning och rådgivning.

För att man vid behov skall kunna reglera styrningsbehörigheten på ett smidigt sätt föreslås att statsrådet skall fungera som tillsynsmyndighet. Med stöd av 7 § lagen om statsrådet (78/1922) avgörs de ärenden som ankommer på statsrådet i det ministerium som saken gäller. Statsrådets styrningsbehörighet förutsätter att behövliga bestämmelser om de uppgifter som föreslås i fråga om att föra förteckning och att ge anvisningar och råd infogas i reglementet för statsrådet.

I den administrativa styrningen bör man i första hand se till att myndigheterna kan använda sig av en aktuell förteckning över certifikatutfärdare och certifikat som uppfyller de krav som denna lag föreskriver. Utan en sådan centraliserad förteckning kunde man annars råka i en situation där praxis på grund av bestämmelsernas flexibilitet kunde variera från ämbetsverk till ämbetsverk eller från förvaltningsområde till förvaltningsområde. Detta å sin sida skulle inte heller ur förvaltningskundernas synvinkel vara acceptabelt. Förteckningen skall emellertid inte ha några självständiga rättsverkningar, det är alltså inte fråga om ett förfarande som avser tillstånd, godkännande eller anmälning.

Genom förteckningen säkerställs att de som konkurrerar om att erbjuda certifieringstjänster behandlas likvärdigt inom förvaltningen samt främjas denna konkurrens. Det direktiv om elektroniska signaturer som avses ovan i avsnitt 2.2. syftar till att skapa en ram för ett frivilligt ackrediteringssystem när det gäller certifieringstjänster. Sådana tjänster torde i fortsättningen erbjudas också på den finska marknaden. I samband med genomförandet av direktivet om elektroniska signaturer omprövas behovet av en dylik förteckning som förs av statsrådet.

I förteckningen skall också utländska certifikatutfärdare antecknas. Innan man har utarbetat ett behörigt ackrediteringssystem

skall det anses tillräckligt att åtminstone de ur förvaltningens synvinkel viktigaste utländska certifikatutfärdarna kommer med på listan. Listan skall emellertid också när det gäller utländska certifikatutfärdare vara så fullständig som möjligt.

Administrativ styrning och rådgivning behövs också när man organiserar både den dataadministration som den elektroniska kommunikationen förutsätter och de elektroniska sakkunnigtjänsterna. Med styrning och rådgivning kan man säkerställa att förvaltningens kommunikationstjänster är kompatibla, att tjänsterna produceras på ett ekonomiskt sätt och att det är lätt för kunderna att utnyttja dessa tjänster. Styrningen och rådgivningen kan i praktiken innebära att man publicerar anvisningar och rekommendationer eller t.ex. ordnar en rådgivningstjänst.

För att säkerställa att dokumenthanteringen med avseende på den elektroniska kommunikationen är ändamålsenlig föreslås att man i 2 momentet föreskriver att arkiverket har befogenhet att ge anvisningar och råd om diarieföring eller registrering av elektroniska handlingar samt om arkivering.

41 §. *Sökande av ändring.* Ett beslut om att utfärda eller hålla i kraft ett certifikat som används i förvaltningen innebär ett sådant beslut om den enskildes fördel eller rätt som avses i 6 § förvaltningsprocesslagen. Beslut som en offentlig myndighet fattat i egenskap av certifikatutfärdare skulle kunna överklagas även utan en särskild bestämmelse om detta. Däremot förutsätter 10 § förvaltningsprocesslagen att särskilda bestämmelser utfärdas om besvärsmöjligheten när en privat part fungerar som certifikatutfärdare. Utgångspunkten enligt 16 § regeringsformen är att var och en har rätt att vid ett oavhängigt lagskipningsorgan söka ändring i beslut som gäller hans rättigheter eller skyldigheter. Av denna anledning föreslås att man i lagen infogar en ingående bestämmelse om rätten att söka ändring.

Det föreslagna 1 momentet gäller besvär över ett beslut om själva utfärdandet eller giltigheten av certifikat. Bestämmelsen tillämpas bara på de certifikat till vilka det inte anslutits en begränsning som innebär att certifikatet endast kan användas i förvaltningen. Besvär skall anföras vid behörig förvaltningsdomstol, vars beslut i sin tur kan överklagas vid högsta förvaltningsdomstolen.

En anteckning i den ovan i 40 § avsedda

förteckningen kan åtminstone inte som sådan ostridigt anses vara ett överklagbart beslut. Eftersom anteckningens faktiska betydelse trots allt sannolikt blir stor, föreslås att i 2 momentet föreskrivs att de som utövar eller planerar att utöva certifieringsverksamhet åtminstone i sista hand vid domstol kan utreda sin ställning som certifikatutfärdare i den mening som denna lag avser. Därför föreslås att man i lagen fogar in en bestämmelse med stöd av vilken näringsidkare kan kräva att uppgifter om dem själva eller de certifikat de tillhandahåller införs i den förteckning som avses i 40 § eller att en uppgift i denna förteckning ändras eller stryks. Ett beslut avseende detta innebär ett överklagbart förvaltningsbeslut som man söker ändring i vid högsta förvaltningsdomstolen.

42 §. *Närmare bestämmelser.* Den föreslagna paragrafen innehåller en sedvanlig fullmakt att utfärda förordning. Med stöd av den kan eventuella närmare bestämmelser utfärdas senare.

43 §. *Ikraftträdande.* I paragrafens 1 moment finns en bestämmelse om lagens ikraftträdande. Det vore ändamålsenligt om myndigheterna kunde erbjuda sina kunder möjligheten att kommunicera på elektronisk väg så fort lagen träder i kraft. Därför är det skäl

att föreskriva att myndigheterna med stöd av 2 momentet redan på förhand kan vidta åtgärder för att förbereda detta.

2. Närmare bestämmelser och föreskrifter

För närvarande verkar det inte finnas ett behov att utfärda bestämmelser som kompletterar lagen. Eftersom man ännu inte har större erfarenheter av elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden har man inte i lagen kunnat beakta alla eventuella framtida problem. Därför är det skäl att bibehålla möjligheten att styra den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden också med förordningar. De bestämmelser som utfärdas genom förordning kan emellertid endast vara sådana som hänför sig till det tekniska genomförandet.

3. Ikraftträdande

Den föreslagna lagen är avsedd att träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att genom främjande av användningen av elektroniska dataöverföringsmetoder göra uträttandet och handläggningen av ärenden i förvaltningen smidigare och snabbare samt öka datasäkerheten i förvaltningen.

I lagen föreskrivs om myndigheternas och förvaltningens kunders rättigheter, skyldigheter och ansvar vid elektronisk kommunikation.

I lagen föreskrivs dessutom om de viktigaste kraven i fråga om elektronisk autentisering av personer.

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på sådant anhängiggörande och sådan handläggning av förvaltningsärenden vid myndigheter samt sådan delgivning av beslut i nämnda ärenden som sker på elektronisk väg, nedan *elektronisk kommunikation*. Lagen tillämpas på elektronisk kommunikation också när handläggningen av ett förvaltningsärende ankommer på någon annan än ett offentligt samfund. Lagen tillämpas inte på förvaltningsrättslig lagskipning, förundersökning, polisundersökning eller utsökning.

Angående elektronisk kommunikation inom evangelisk-lutherska kyrkan i Finland föreskrivs särskilt.

Om inte något annat föreskrivs i denna lag, skall i fråga om elektronisk kommuni-

kation tillämpas vad som annars bestäms om anhängiggörande av förvaltningsärenden, delgivning av beslut, offentlighet i myndigheternas verksamhet, behandling av personuppgifter, arkivering av handlingar, det språk som används vid handläggning av ärenden och om hur ärenden handläggs vid myndigheterna.

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

1) *elektronisk dataöverföringsmetod* telefax och teletjänster, såsom elektroniska blanketter och elektronisk post, samt andra på elektronisk teknik grundade metoder där data förmedlas antingen via en trådlös överföringskanal eller via kabel med hjälp av elektromagnetiska vågor,

2) *elektroniskt meddelande* information som har sänts med en elektronisk dataöverföringsmetod och som lätt kan bevaras i skriftlig form,

3) *elektroniskt dokument* ett elektroniskt meddelande som hänför sig till anhängiggörandet eller handläggningen av ett ärende eller till delgivningen av ett beslut,

4) *certifikat* en datamängd som bekräftar identiteten hos certifikatets innehavare samt integriteten och autenticiteten hos de uppgifter som ingår i certifikatet,

5) *certifikatutfärdare* en betrodd tredje part som fastställer och utfärdar certifikat,

6) *elektronisk signatur* en datamängd som bekräftar integriteten och autenticiteten hos ett elektroniskt meddelande med hjälp av en metod som kan kontrolleras offentligt,

7) *öppen nyckel* en datamängd som är offentlig och som används för att bekräfta identiteten hos innehavaren av ett certifikat och integriteten och autenticiteten hos en elektronisk signatur.

2 kap.

Certifieringsverksamhet

4 §

Krav på certifikatutfärdaren

En certifikatutfärdarens verksamhet skall grunda sig på allmänt godtagen och definierad praxis samt god informationshantering.

Certifikatutfärdaren skall med avseende på teknik, skicklighet och ekonomi ha resurser som anses vara tillräckliga i förhållande till omfattningen av den certifieringsverksamhet som denne bedriver.

5 §

Certifikatens egenskaper

Ett certifikat skall innehålla

1) namnet på innehavaren av certifikatet och någon annan individualiserande beteckning än personbeteckningen,

2) uppgifter som individualiserar certifikatutfärdaren,

3) certifikatets giltighetstid,

4) en beteckning som individualiserar certifikatet,

5) certifikatutfärdarens elektroniska signatur och uppgifter om den metod som har använts i den,

6) uppgifter om eventuella begränsningar av användningen av certifikatet,

7) uppgifter om den matematiska metod som tillämpats när ett system med öppen nyckel används.

Ett certifikat skall basera sig på tillräckligt stark kryptering och på bestämmelser som kan kontrolleras offentligt. Ett certifikat skall också basera sig på ett system med öppen nyckel eller på en teknik som är minst lika säker.

6 §

Verksamhetsprincipernas allmänna tillgänglighet

Certifikatutfärdaren skall hålla en handling som innehåller de verksamhetsprinciper som utfärdaren iakttar i fråga om certifikat och certifieringsverksamhet tillgängligt för allmänheten.

7 §

Förfarandet i certifikatutfärdarens verksamhet

När certifikat utfärdas och vidmakthålls samt vid användningen av de register som ansluter sig till dem iaktas lagen om förvaltningsförfarande (598/1982), språklagen (148/1922), lagen om användning av samiska hos myndigheter (516/1991), lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), personuppgiftslagen (523/1999) och arkivlagen (831/1994).

Ett certifikat som utfärdats för en person i certifikatutfärdarens tjänst och som uppfyller kraven i denna lag kan användas när utfärdaren avgör ärenden enligt denna lag samt i utfärdarens övriga elektroniska kommunikation. Certifikatet behöver då inte vara utfärdat av en tredje part.

8 §

Upplysningsplikt för den som ansöker om certifikat

Den som ansöker om ett certifikat skall för att kunna individualiseras och identifieras på ett tillförlitligt sätt och för att kunna kontaktas meddela certifikatutfärdaren sitt namn, sin adress och sin personbeteckning.

9 §

Certifikatutfärdarens rätt att få upplysningar

Certifikatutfärdaren har med samtycke av den som ansöker om ett certifikat rätt att ur befolkningsdatasystemet skaffa och i det kontrollera de uppgifter som avses i 8 §.

Uppgifterna i befolkningsdatasystemet lämnas ut som offentlighetsrättsliga prestationer enligt vad som föreskrivs i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992).

10 §

Certifikatregister

Certifikatutfärdaren skall över certifikat och öppna nycklar som är i bruk föra ett adekvat och uppdaterat register för att certifikatens giltighet skall kunna kontrolleras och autenticiteten hos elektroniska signaturer konstateras.

I registret skall föras in de uppgifter som avses i 5 § 1 mom. och 8 §, uppgift om den öppna nyckel som används samt uppgift om huruvida ett certifikat är i kraft eller har återkallats. Uppgifterna skall antecknas i registret utan dröjsmål.

Ett certifikat skall på begäran av dess innehavare återkallas utan dröjsmål. Innehavaren av certifikatet behöver inte motivera sin begäran.

11 §

Utlämnande av uppgifter ur certifikatregister

Var och en har för att kontrollera giltigheten av certifikat och autenticiteten hos elektroniska signaturer rätt att ur ett certifikatregister få uppgifter som avses i 5 § 1 mom., uppgifter om den öppna nyckel som används samt uppgifter om huruvida ett certifikat är i kraft eller har återkallats.

Andra uppgifter i certifikatregistret än sådana som avses i 1 mom. lämnas ut med iakttagande av vad som föreskrivs om utlämnande av uppgifter i personuppgiftslagen och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. När uppgifter begärs, skall upplysningar lämnas om det ändamål för vilket de skall användas. De uppgifter som lämnats ut får inte användas för andra ändamål än de som uppgavs när begäran framställdes.

12 §

Arkivering av uppgifterna i certifikatregister

De uppgifter som införts i ett certifikatregister skall förvaras varaktigt.

På certifikatutfärdaren tillämpas vad som föreskrivs i 14 § arkivlagen om att till arkiv överföra handlingar som skall förvaras varaktigt. Bestämmelsen tillämpas också på överföring av certifikatregister till arkiv när certifieringsverksamheten upphör.

13 §

Kontroll av certifikats giltighet

Certifikatutfärdaren får inte bevara uppgifter om att giltigheten av ett certifikat har kontrollerats.

14 §

Identifiering av den som ansöker om certifikat

Ett certifikat skall avhämtas personligen. Certifikatutfärdaren skall härvid fastställa sökandens identitet med hjälp av en giltig inhemsk identitetshandling som utfärdats av polisen. Ett körkort som utfärdats före den 1 oktober 1990 kan dock inte godkännas som bevis. Uppgifterna skall dessutom kontrolleras i befolkningsdatasystemet.

Om sökanden inte har någon sådan handling som avses i 1 mom. eller det finns andra särskilda skäl för att säkerställa identifieringen, skall identiteten fastställas med hjälp av en giltig, av polisen utfärdad särskild handling som styrker personens identitet.

15 §

Certifikatutfärdarens skadeståndsansvar

Certifikatutfärdaren är skyldig att ersätta skador som orsakas av att någon uppgift som registrerats i ett certifikat eller ett certifikatregister är felaktig då den registreras eller av att ett certifikat inte har återkallats trots att en begäran eller anmälan om detta har lämnats.

Certifikatutfärdaren är dock inte skyldig att ersätta en skada om utfärdaren kan visa att skadan inte har orsakats av utfärdarens vårdslöshet.

Om skadan har orsakats av verksamheten hos en person som anlitats för att biträda certifikatutfärdaren i certifieringsverksamheten eller en del av den, befrias utfärdaren från skadeståndsskyldighet endast om också den nämnda personen enligt 2 mom. skulle vara fri från ansvar.

16 §

Certifikatutfärdarens ansvar vid begränsningar av användningen av certifikatet

Bestämmelserna i denna lag tillämpas inte på en certifikatutfärdare när ett av denne utfärdat certifikat inte på grund av en begränsning av användningen av certifikatet kan användas för kommunikation i förvaltningsärenden.

17 §

Överförande av uppgifter som ansluter sig till certifiering på någon annan

Certifikatutfärdaren kan genom ett avtal ge någon annan i uppdrag att utföra uppgifter som ansluter sig till certifiering. På mottagaren av ett sådant uppdrag skall tillämpas vad som i detta kapitel föreskrivs om certifikatutfärdaren.

3 kap.

Myndigheternas skyldigheter

18 §

A nordnande av tjänster i anslutning till elektronisk kommunikation

En myndighet som har behövlig teknisk, ekonomisk och annan beredskap skall inom ramen för denna erbjuda var och en möjlighet att i syfte att anhängiggöra ärenden eller för handläggningen av dem sända meddelanden till en elektronisk adress eller någon viss anordning som myndigheten anger. Dessutom skall var och en erbjudas möjlighet att i elektronisk form sända myndigheten anmälningar som denna enligt gällande bestämmelser skall tillställas, utredningar eller andra motsvarande handlingar som denna begärt eller andra meddelanden.

En myndighet kan också tillhandahålla de tjänster som avses i 1 mom. så att de gäller endast vissa av myndighetens uppgifter eller på vissa verksamhetsställen.

Myndigheterna skall sträva efter att använda sådan maskin- och programvara som ur förvaltningskundernas synvinkel i tekniskt hänseende är så kompatibel och lätt att använda som möjligt. Myndigheterna skall dessutom säkerställa en tillräcklig datasäkerhet både i kommunikationen i förvaltningsärenden och då de utbyter information sinsemellan.

19 §

Myndigheternas tillgänglighet

Myndigheterna skall se till att deras elektroniska dataöverföringsmetoder fungerar

och i mån av möjlighet kan användas också vid andra tidpunkter än under ämbetsverkens öppettider.

20 §

Information om hur myndigheterna kan kontaktas

Myndigheterna skall på lämpligt sätt ge ut de adressuppgifter som skall användas i den elektroniska kommunikationen med dem.

4 kap.

Anhängiggörande på elektronisk väg

21 §

Ansvar för att elektroniska meddelanden kommer fram

Elektroniska meddelanden sänds till myndigheterna på avsändarens eget ansvar.

22 §

Anhängiggörande av ärenden genom elektroniska dokument

Skall ett ärende anhängiggöras skriftligt, kan det anhängiggöras också genom ett elektroniskt dokument som sänds till myndigheten.

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

23 §

Ankomsttidpunkten för ett elektroniskt meddelande

Ett elektroniskt meddelande anses ha inkommit till en myndighet när det är tillgängligt för myndigheten i en mottagaranordning eller ett datasystem på sådant sätt att meddelandet kan behandlas.

Kan den tidpunkt som avses i 1 mom. inte utredas, anses ett elektroniskt meddelande ha inkommit vid den tidpunkt då det har avsänts, om det kan läggas fram tillförlitlig utredning om denna tidpunkt.

24 §

Bekräftelse av att ett elektroniskt dokument har mottagits

Myndigheten skall utan dröjsmål meddela avsändaren att ett elektroniskt dokument har mottagits. Meddelandet kan sändas som en automatisk kvittens via datasystemet eller på annat sätt. Bekräftelsen av mottagandet inverkar inte på förutsättningarna för handläggning av ärendet, om vilka det föreskrivs särskilt.

Vad som föreskrivs i 1 mom. tillämpas inte på handlingar som inkommit per telefax eller på därmed jämförbart sätt.

25 §

Diarieföring eller registrering av elektroniska dokument

Alla elektroniska dokument som kommer in skall diarieföras eller deras ankomst anmars registreras på ett tillförlitligt sätt.

Diarieanteckningarna eller de andra motsvarande anteckningarna skall innehålla uppgift om dokumentets ankomsttidpunkt samt om konstaterandet av integriteten och autenticiteten hos dokumentet.

26 §

Teknisk bearbetning av elektroniska meddelanden

En myndighet kan i tekniskt avseende bearbeta ett elektroniskt meddelande som inkommit till den, om det är nödvändigt för att ge meddelandet läsbar form.

27 §

Överföring av elektroniska dokument

På elektronisk överföring av elektroniska dokument som av misstag tillställts myndig-

heter tillämpas vad som föreskrivs i 8 § lagen om förvaltningsförfarande.

5 kap.

Elektronisk signering av beslutshandlingar och delgivning av beslut på elektronisk väg

28 §

Elektronisk signering av beslutshandlingar

En beslutshandling kan signeras elektroniskt. En myndighets elektroniska signatur skall uppfylla de förutsättningar som skall föreligga för att en elektronisk signatur skall kunna godkännas enligt 22 § 2 mom.

29 §

Delgivning av beslut på elektronisk väg

Ett beslut från vars delgivning en besvärstid börjar löpa eller som för att träda i kraft skall delges en part kan med partens samtycke delges också i form av ett elektroniskt meddelande, dock inte per telefax eller på därmed jämförbart sätt. Myndigheten skall härvid meddela att parten eller partens ombud kan hämta beslutet från en av myndigheten angiven server.

Parten eller partens ombud skall autentisera sig när beslutshandlingen hämtas. Autentiseringen kan godkännas om certifikatutfärdaren och certifikatet uppfyller kraven i 4 och 5 §.

Delfäendet av ett beslut skall anses ha skett när handlingen har hämtats från den server som avses i 1 mom. Om beslutet inte har hämtats inom sju dagar efter meddelandet, skall i fråga om delgivningen iakttas vad som annars bestäms om delgivning.

30 §

Kopia av beslutshandling

När giltighetstiden för den elektroniska signaturen i en beslutshandling löpt ut har en part rätt att på begäran avgiftsfritt få en kopia av beslutshandlingen.

31 §

Kontaktinformation i anvisningar om rättelseyrkande och besvärсанvisningar

Om rättelseyrkanden kan framställas eller besvär anföras i elektronisk form hos en myndighet, skall kontaktinformationen uppges i anvisningen om rättelseyrkande eller besvärсанvisningen. I övrigt iakttas vad som föreskrivs om anvisningar i fråga om rättelsemedel i 24 a § lagen om förvaltningsförfarande och om besvärсанvisningar i 14 § förvaltningsprocesslagen (586/1996).

32 §

Delgivning av andra handlingar på elektronisk väg

Andra handlingar än sådana som avses i 29 § kan delges den som saken gäller i form av elektroniska meddelanden på det sätt som han eller hon har angett. Om emellertid datasäkerheten kräver det, skall på delgivningen tillämpas vad som föreskrivs i 29 § 1 och 2 mom.

6 kap.

Särskilda bestämmelser

33 §

Användningen av elektroniska identitetskort vid elektronisk kommunikation

Certifikat som avses i 3 § 1 mom. lagen om identitetskort (829/1999) kan alltid godkännas i den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden.

34 §

Godkännande av utländsk certifiering

Utländsk certifiering kan godkännas om certifikatutfärdaren och certifikatet uppfyller kraven i 4—6 § och förfarandet vid överlämnandet av certifikat kan anses vara adekvat.

35 §

Certifikatinnehavarens anmälningsskyldighet

Innehavaren av ett certifikat skall omedelbart underrätta certifikatutfärdaren om han eller hon har förlorat besittningen av certifikatet eller har grundad anledning att misstänka att certifikatet annars kan användas orättmätigt.

36 §

Ansvaret vid orättmätig användning av certifikat

Innehavaren av ett certifikat ansvarar för orättmätig användning av ett instrument som används för elektronisk autentisering eller för att skapa en elektronisk signatur endast om innehavaren har överlåtit instrumentet till någon annan eller har försummat den anmälningsskyldighet som föreskrivs i 35 §.

Innehavaren av ett certifikat ansvarar inte för orättmätig användning av ett instrument

1) om instrumentet har använts efter att en anmälan om att innehavaren har förlorat besittningen av instrumentet har inkommit till certifikatutfärdaren, eller

2) om en tredje man som litat på att certifikatet är giltigt inte har kontrollerat dess giltighet.

37 §

Straffbestämmelser

Bestämmelser om straff för personregisterbrott finns i 38 kap. 9 § strafflagen (39/1889) och om straff för personregisterförseelse i 48 § 2 mom. personuppgiftslagen.

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna i 14 § om identifiering av den som ansöker om certifikat, skall för *försummelse att identifiera den som ansöker om certifikat* dömas till böter.

38 §

Arkivering av elektroniska dokument

Ett elektroniskt dokument skall arkiveras så att dess autenticitet och oförändrade innehåll senare kan visas.

39 §

Avgifter för beslut

Om de avgifter som tas ut för förvaltningsbeslut föreskrivs särskilt.

40 §

Styrning och rådgivning i förvaltningen

Statsrådet 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 den dataadministration som den elektroniska kommunikationen i förvaltningsärenden förutsätter och om hur tjänsterna i anslutning till elektronisk kommunikation skall anordnas.

Arkivverket ger anvisningar och råd om diarieföring och annan registrering i fråga om elektronisk kommunikation samt om arkivering.

41 §

Sökande av ändring

I beslut om utfärdande av certifikat för användning i förvaltningsärenden eller om

sådana certifikats giltighet får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen enligt vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen.

En certifikatutfärdare kan yrka att uppgifter om utfärdaren eller de certifikat denne erbjuder införs i den förteckning som avses i 40 § eller att en uppgift i denna förteckning avförs eller ändras. Ett beslut som statsrådet har fattat i ett sådant ärende får överklagas enligt vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen.

42 §

Närmare bestämmelser

Närmare bestämmelser om verkställigheten av denna lag kan utfärdas genom förordning.

43 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 26 november 1999

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Justitieminister *Johannes Koskinen*

