

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2000 vp

Hallituksen esitys säädösten ja valtiosopimusten julkaisemista koskevaksi lainsäädännöksi

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä joulukuuta lähettäessään hallituksen esityksen säädösten ja valtiosopimusten julkaisemista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 174/1999 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiaa lausunto perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Sami Manninen, lainsäädäntöneuvos Markku Tyynilä ja ylitarkastaja Aki Hietanen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Keijo Koivukangas ja apulaistoimistopäällikkö Ari Apilo, eduskunnan kanslia
- palvelujohtaja Virpi Johansson, Eduskunnan kirjasto
- kustannusjohtaja Timo Lepistö ja varatuomari Minnamari Marttila, Oy Edita Ab.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Suomen säädöskokoelmasta sekä laki ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskoelmista.

Säädösten julkaisemista koskeva sääntely nostettaisiin perustuslaissa edellytetyllä tavalla keskeisiltä osiltaan lain tasolle. Lailla Suomen säädöskokoelmasta järjestettäisiin uudessa perustuslaissa edellytetty Suomen säädöskokoelma, ja lakiin otettaisiin myös Suomen säädöskokoelman sopimussarjaa koskevat säännökset. Laki korvaisi Suomen säädöskokoelmasta anne-

tun asetuksen sekä kansainvälisten sopimusten julkaisemisesta annetun lain.

Ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskoelmista annettavaksi ehdotetulla lailla korvattaisiin helmikuun loppuun 2000 voimassa oleva viranomaisten määräyksistä ja ohjeista annettu laki.

Ehdotetut lait liittyvät uuden Suomen perustuslain voimaantuloon, minkä vuoksi lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa säädösinformaation saatavuutta ja lisätä mahdollisuuksia saada tietoa yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevista oikeussäännöistä ja -määräyksistä.

Tavoite on tarkoitus toteuttaa seuraavin keinoin:

- säädösten ja Suomen valtiosopimusten julkaisemista koskeva sääntely kootaan yhteen lakiin,
- säädöskokoelmaa ja sopimussarjaa julkaistaan nykyiseen tapaan painettuina vihkoina,
- säädöskokoelmaa ja sopimussarjaa pidetään vastaisuudessa tietoverkossa maksutta yleisön saatavilla,
- myös säännökset ministeriöiden ja muiden viranomaisten määräyskokoelmista, jotka annetaan samassa yhteydessä, vastaavat sisällöltään säädösten julkaisemista koskevia säännöksiä.

Esitys luo hyvät edellytykset parantaa säädöstiedon saatavuutta eri tarvitsijaryhmien käyttöön. Sädösten, valtiosopimusten ja määräysten julkaisuperiaatteiden kokoaminen sekä tietojen tuottaminen niin paperimuodossa kuin sähköisesti vastaa kansalaisyhteiskunnan tiedon tarpeita. Tietoverkkojen tarjoamat uudet väylät mahdollistavat tiedon nopean ja entistä paremman saavutettavuuden. Tämä on sopusoinnussa uuden viranomaisten julkaisuudesta annetun lain pääperiaatteen, viranomaistoiminnan avoimuuden, kanssa ja helpottaa uuden sähköisestä asioinnista hallinnossa annetun lain hyväksikäyttöä.

Valiokunta, joka pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena, puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Painetut säädöskokoelmavihot

Painetut säädöskokoelmat ovat ensijaisia, välttämättömiä, turvallisia ja varmoja tiedon lähteitä.

Näiltä osin nykyinen hyvin toimiva käytäntö jatkuu pääosin ennallaan.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että ehdotetut tiukat säännökset säädöskokoelmavihkossa sallittavista merkinnöistä eivät enää tee mahdolliseksi säädöskokoelman päätoimittajan merkitsemistä vihkoon. Tämän vuoksi säädöskokoelmavihkojen arvellaan menettävän veroteknisen aikakauslehtiluonteensa, jolloin niistä tulee arvonlisäveron alaisia painotuotteita. Tämä puolestaan merkitsee säädöskokoelmavihkojen hinnan nousua ainakin arvonlisäveron määrällä 22 prosentilla.

Hallituksen esityksessä katsotaan, ettei säädöskokoelmalla voi olla päätoimittajaa, koska säädöksen julkaisemisesta vastaa kuitenkin se virkamies, jonka tehtäviin julkaisumääräyksen antaminen kuuluu. Säädöskokoelmassa ei siten julkaista mitään sellaista tekstiä, josta päätoimittaja voisi vastata. Edelleen perusteluissa katsotaan, että säädöskokoelma voidaan luonteensa vuoksi ilman päätoimittajaa koskevaa merkintääkin rinnastaa arvonlisäverolain 55 §:ssä tarkoitettuun sanoma- ja aikakauslehteen.

Valiokunnan huomiota on lisäksi kiinnitetty siihen, että painetuista valtiopäiväasiakirjoista, kuten esimerkiksi hallituksen esityksistä ja valiokuntien mietinnöistä, suoritetaan arvonlisävero.

Lakivaliokunta ei pidä asiointilaa tyydyttävänä. Sädösten julkaisemisen tarkoituksena on saattaa lait ja asetukset kansalaisten tietoon, jotta he voivat noudattaa lakeja ja asetuksia sekä selvittää niistä oikeutensa ja velvollisuutensa. Silloin julkaisuista ei ole asianmukaista peria veroa valtiolle. Valiokunnan mielestä hallituksen esityksessä omaksuttu kanta, ettei Suomen säädöskokoelmalla ole päätoimittajaa ja ettei säädöskokoelmasta siitä huolimatta voi periä arvonlisäveroa, on oikea. Valiokunta katsoo kuitenkin, että säännöksiä on syytä tarpeellisin osin selkeyttää ja muuttaa. Valiokunta esittääkin perustuslakivaliokunnalle, että se edellyttää,

että arvonlisäverolain säännöksiä tulkitaan siten, että säädöskokoelmaa pidetään arvonlisäverolaissa tarkoitettuna verovapaana aikakauslehtenä, ja

että välittömästi ryhdytään toimiin arvonlisäverolain selkeyttämiseksi ja täydentämiseksi siten, että Suomen säädöskokoelma ja valtiopäiväasiakirjat ovat arvonlisäverolaista vapaita painotuotteita.

Säädösten julkaiseminen tietoverkossa

Säädösten julkaiseminen tietoverkossa on tekniikan kehityksen myötä avannut uuden mahdollisuuden saattaa säädösaineisto yleisesti saataville. Tätä mahdollisuutta on jo 1980-luvulta alkaen käytetty hyväksi. Vuonna 1981 otettiin käyttöön 30 eri oikeudellisesta tietokannasta muodostettu, maksullinen Finlex-tietopankki. Vuonna 1997 avattiin Internet-verkossa julkaiseen käyttöön maksuton Valtion säädöstietopankki, johon tällä hetkellä sisältyvät seuraavat osakokonaisuudet: lainsäädäntö, oikeuskäytäntö, säädöskäännökset, valtiosopimukset ja sähköinen Suomen säädöskokoelma. Lainsäädäntöosaan sisältyy voimassa oleva lainsäädäntö siten esitettynä, että ensin on kukin laki sellaisena kuin se on säädetty ja sitten on erikseen saatavissa kaikki lakiin aikaa myöden tehdyt muutokset.

Nyt sähköisessä tiedonvälittämisessä on tarkoitus ottaa seuraava askel. Säädöskokoelmalain 12 §:n 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan säädöskokoelmaa ja sopimussarjaa pidetään tietoverkossa maksutta yleisön saatavilla. Tätä säännöstä koskevissa hallituksen esityksen perusteluissa

- määritellään selkeästi, mitä maksuttomuudella tarkoitetaan,
- selostetaan erilaisia tiedostomuotoja, joihin säädökset voidaan tallettaa verkkoon, ja
- todetaan, että kokonaisuutena ehdotettu uusi 2 momentti tukee oikeusministeriössä vireillä olevaa hanketta ajantasalla olevia päivitettyjä säädöksiä sisältävän säädöskokoelman verkkoversion kehittämisestä. Tämä voidaan ymmärtää hallituksen esi-

tyksessä asetetuksi pitkän ajan tavoitteeksi.

Valiokunta pitää puheena olevaa säännöstä merkittävänä. Kun Suomen kirjastoista jo noin 90 prosentilla on käytössään tietoverkko, sähköisen säädöstiedon saanti on turvattu valtaosalle kansalaisista kunkin omista tietoteknisistä mahdollisuuksista ja valmiuksista sekä asuinpaikasta riippumatta.

Valiokunnan saaman tiedon mukaan omaehtoinen sähköisen säädösaineiston käyttö on kuitenkin vielä suhteellisen vähäistä ammattikäyttäjien lukuun ottamatta. Useimmiten tiedon käyttäjä tarvitsee apua ja ohjausta verkon käytössä ja oikean tietolähteen valinnassa. Nykyisten sähköisten säädöstuotteiden haittoina ovat yleensä puutteellinen ohjeistus, hakutapojen erilaisuus, huono haettavuus ja vaikealukuisuus sekä käyttöliittymien eroavuudet ja niiden monimutkaisuus.

Valiokunta pitää tärkeänä, että verkossa oleva tieto on ajantasalla ja että tietoverkon käyttäjä helposti pääsee selville ajantasaisista säännöksistä. Toistaiseksi näin ei ole asianlaita. Eri säädösaineistojen tekninen taso on epätasainen. Tavoitteena tulee olla se, että koko säädösketju lainvalmisteluasiakirjoista hallituksen esityksestä säädettyyn lakiin saakka on helposti käytettävissä ja luettavissa.

Valiokunta katsoo, että kansalaisten oikeuksiin kuuluu saada vaivattomasti tietoa voimassa olevien lakien sisällöstä. Sen vuoksi julkiselle vallalle voidaan asettaa perusvelvoite tuottaa ajantasaistettua säädöstietoa ja taata kansalaisille mahdollisuus saada maksutta säädökset voimassa olevassa ja ymmärrettävässä muodossa.

Valiokunta katsoo edelleen, että valtion säädöstietopankkia on täydennettävä lainvalmisteluasiakirjoilla ja ajantasaiseen muotoon saatetuilla säädösteksteillä. Tämä hyödyttää niin viranomaisia kuin yksityisiä kansalaisiakin, varsinkin kun otetaan huomioon säädöskokoelmalakehdotuksen 18 §:ssä oleva säännös. Se velvoittaa lainsäädäntöprosessiin osallistuvat viranomaiset toimimaan yhteistyössä, mikä mahdollistaa tarkoituksenmukaisten työprosessien

aikaansaamisen, ja edellyttää eri tahojen tarpeiden huomioon ottamista.

Lainvalmisteluasiakirjat ovat jo tietoverkossa saatavilla, mutta niitä ei ole linkitetty säädöstietopankkiin. Hallituksen esitysten sähköinen ulkoasu on epätydyttävä. Valiokunnan käsityksen mukaan hallituksen esitysten ulkoasua verkossa voidaan suhteellisen nopeasti ja helposti parantaa lisäämällä verkkoon hallituksen esitysten painoasuinen muoto (pdf-muoto).

Ajantasaisten lakien saaminen valtion säädöstietopankkiin vaatii tarkkaa suunnittelua ja tietoteknisten sovellusten kehittämistä ja toteuttamista. Kunnolla toimivan järjestelmän aikaansaaminen edellyttäne ainakin hallituksen esityksen säädösosien rakenteistetun muodon hyväksi käyttämistä.

Tässä vaiheessa on tärkeintä asettaa selkeä tavoite ajantasaisen säädöstietopankin toteuttamiselle ja saada sitä varten tarpeelliset varat. Valiokunta esittääkin perustuslakivaliokunnalle,

että se edellyttää hallituksen huolehtivan siitä,

että Valtion säädöstietopankkia täydennetään lainvalmisteluasiakirjat sekä ajantasaiset säädöstekstit sisältävillä osilla ja

että Valtion säädöstietopankki edellä tarkoitetussa laajuudessaan saadaan ainakin kokeilukäyttöön kolmen vuoden kuluessa tämän lainsäädännön voimaan tuloista ja

että tarkoitusta varten varataan tarpeelliset resurssit.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä edellä perusteluista ilmevin huomautuksin.

Helsingissä 10 päivänä helmikuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Henrik Lax /r
vpj. Matti Vähänäkki /sd
jäsen. Leena-Kaisa Harkimo /kok
Jyri Häkämies /kok
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /skl
Annika Lapintie /vas

Paula Lehtomäki /kesk
Kari Myllyniemi /kesk
Kirsi Ojansuu /vihr
Veijo Puhjo /vas
Susanna Rahkonen /sd
Mauri Salo /kesk
Marja Tiura /kok.