

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om publicering om författningar och fördrag

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 december 1999 en proposition med förslag till lagstiftning om publicering av författningar och fördrag (RP 174/1999 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med ett beslut av riksdagen har lagutskottet lämnat utlåtande (LaUU 1/2000 rd) om propositionen. Utlåtandet ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Sami Manninen, justitieministeriet
- regeringsrådet Seija Salo, statsrådets kansli
- lagstiftningsrådet Ronald Wrede, utrikesministeriet
- riksdagens lagstiftningsdirektör Keijo Koi-vukangas
- förlagsdirektör Timo Lepistö och vicehärads-hövding Minnamari Marttila, Oy Edita Ab
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Propositionen innehåller ett förslag till en lag om Finlands författningssamling och ett förslag till en lag om ministeriernas och andra statliga myndigheters föreskriftssamlingar. Lagen om Finlands författningssamling har bestämmelser om författningssamlingen på det sätt som krävs i den nya grundlagen och innehåller också bestämmelser om Finlands författningssamlings fördragsserie.

De föreslagna lagarna har samband med den nya grundlagen och avses därför träda i kraft den 1 mars 2000.

I motiveringen till lagstiftningsordningen behandlar regeringen 9 § i förslaget till lag om Finlands författningssamling. Enligt paragrafen kan

statsrådet eller det behöriga ministeriet av särskilda skäl besluta att något annat fördrag än ett sådant som har godkänts av riksdagen eller som kräver riksdagens godkännande inte publiceras i fördragsserien. Om fördragsbestämmelserna har liten allmän betydelse eller det inte är nödvändigt att i Finland utfärda en separat författning för att sätta i kraft fördragsbestämmelserna. I dessa fall behöver fördrag på främmande språk inte översättas till finska och svenska. Enligt förslaget skall ministeriet i sådana fall publicera ett meddelande om den myndighet som tillhandahåller kopior av fördraget och som ger upplysningar om fördraget på finska och svenska. I motiveringen anser regeringen att bestämmelserna

stämmer överens med 95 § 3 mom. grundlagen, där det sägs att allmänna bestämmelser om publicering av fördrag och andra internationella för-

pliktelser utfärdas genom lag. Vidare anser regeringen att lagförslaget för säkerhets skull bör bedömas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Av de orsaker som nämns i propositionen och på grundval av erhållen utredning finner utskottet förslaget behövligt och lämpligt. Utskottet tillstyrker lagförslagen med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Konstitutionella omständigheter

Grundlagsbestämmelserna om publicering av författningar och fördrag är ganska allmänt hållna. Enligt 79 § 2 mom. skall statsrådet efter att en lag har undertecknats av presidenten och kontrasterats av den föredragande ministern utan dröjsmål publiceras i Finlands författningssamling. Enligt 4 mom. stiftas och publiceras lagarna på finska och svenska. Också statsbudgeten (83 § 1 mom.) och riksdagens arbetsordning (52 § 1 mom.) publiceras i författningssamlingen. Enligt 80 § 3 mom. grundlagen utfärdas allmänna bestämmelser om publicering och ikraftträdande av förordningar och andra rättsnormer genom lag. Likaså utfärdas allmänna bestämmelser om publicering av fördrag och andra internationella förpliktelser genom lag (95 § 3 mom.).

Enligt 9 § i förslaget till lag om Finlands författningssamling behöver fördrag i vissa fall inte nödvändigtvis publiceras i fördragsserien, men de skall trots det finnas tillgängliga på ett datanät eller på något annat sätt. Fördragen behöver i sådana fall inte översättas till finska och svenska. I dessa fall publiceras bara ett meddelande i fördragsserien om var information om fördragen tillhandahålls.

Med stöd av grundlagen kan fördrag publiceras på något annat sätt än i fördragsserien. Grundlagen anger inte heller på vilket språk fördrag skall publiceras. Möjligheten att publicera fördrag på något annat sätt än i fördragsserien

inskränks i 9 § lagen om Finlands författningssamling på ett sätt som inte ger anledning till några konstitutionella anmärkningar. Utskottet framhåller dock att frågan om ett fördrag har liten betydelse vid tolkningen av 9 § måste bedömas strikt både när det gäller arten av förpliktelser i ett fördrag och när det gäller den tekniska delen av ett fördrag. Att ett fördrag inte publiceras i fördragsserien är enligt utskottet således ett undantagsfall.

Finlands författningssamling och publicering av författningar i ett datanät

I sitt utlåtande behandlar lagutskottet ingående vikten av att Finlands författningssamling och författningar publiceras i ett datanät. Grundlagsutskottet omfattar lagutskottets uppfattning och föreslår därför tre uttalanden.

Det första uttalandet gäller tolkningen av mervärdesskattelagen. Finlands författningssamling bör betraktas som en skattefri tidskrift i den mening som lagen avser (*Utskottets förslag till uttalande 1*). Dessutom förutsätts att regeringen omedelbart vidtar åtgärder för att förtydliga och komplettera mervärdesskattelagen för att Finlands författningssamling och riksdagshandlingarna skall kunna vara moms fria trycksaker (*Utskottets förslag till uttalande 2*). Det tredje uttalandet gäller Statens författningsdata. Regeringen förutsätts se till att Statens författningsdata kompletteras med de delar som innefattar lagberedningsdokument och uppdaterade författningstexter i gällande lydelse, att Statens författningsdata i denna omfattning är klar att åtminstone provköras inom tre år från det att denna lagstiftning har trätt i kraft och att nödvändiga resurser avsätts för ändamålet (*Utskottets förslag till uttalande 3*).

Ikraftträdande

Enligt ikraftträdelsebestämmelserna träder de föreslagna lagarna i kraft den 1 mars 2000 samtidigt med den nya grundlagen. Med tanke på behandlingstidpunkten finner utskottet det motiverat att bestämmelserna om ikraftträdelsedag förblir öppna. Då kan ikraftträdelsedagen för varje lag bestämmas i samband med stadfästelsen på normalt sätt.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen 1—5 i övrigt godkänns i enlighet med propositionen utom att ikraftträdelsebestämmelserna godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att tre uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalanden).

Utskottets ändringsförslag

Det första lagförslaget

20 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den (utesl.) 2000.
(2 och 3 mom. som i RP)

Det andra lagförslaget

12 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den (utesl.) 2000.

Det tredje lagförslaget

Ikraftträdelsebestämmelsen

Denna lag träder i kraft den (utesl.) 2000.

Det fjärde lagförslaget

Ikraftträdelsebestämmelsen

Denna lag träder i kraft den (utesl.) 2000.

Det femte lagförslaget

Ikraftträdelsebestämmelsen

Denna lag träder i kraft den (utesl.) 2000.

Utskottets förslag till uttalanden

1. Riksdagen förutsätter att mervärdes-skattelagen tolkas så att Finlands författningssamling betraktas som skattefri tidskrift i den mening som avses i lagen.
2. Riksdagen förutsätter att regeringen omedelbart vidtar åtgärder för att förtydliga och komplettera mervärdesskat-

telagen så att Finlands författningssamling och riksdagshandlingarna betraktas som mervärdesskattefria trycksaker.

3. *Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att Statens författningsdata kompletteras med lagberedningsdokument och uppdaterade författningstexter i gällande lydelse,*

att Statens författningsdata i ovan avsedd omfattning är klar att åtminstone provköras inom tre år från det att denna lagstiftning har trätt i kraft och

att nödvändiga resurser avsätts för ändamålet.

Helsingfors den 11 februari 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Tarja Filatov /sd
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /fkf
Paula Kokkonen /saml
Jouni Lehtimäki /saml

Hannes Manninen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Petri Salo /saml (delvis)
Arto Seppälä /sd
suppl. Veijo Puhjo /vänst
Pekka Ravi /saml.

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om publicering av författningar och fördrag

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 december 1999 regeringens proposition med förslag till lagstiftning om publicering av författningar och fördrag (RP 174/1999 rd) till grundlagsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet skall avge utlåtande i ärendet till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Sami Manninen, lagstiftningsrådet Markku Tyynilä och överinspektören Aki Hietanen, justitieministeriet
- lagstiftningsdirektör Keijo Koivukangas och biträdande byråchef Ari Apilo, riksdagens kansli
- chefen för informationstjänsten Virpi Johansson, Riksdagsbiblioteket
- förlagsdirektör Timo Lepistö och vicehärads-hövding Minnamari Marttila, Oy Edita Ab.

REGERINGENS PROPOSITION

Regeringen föreslår en lag om Finlands författningssamling och en lag om ministeriernas och andra statliga myndigheters föreskriftssamlingar.

De viktigaste bestämmelserna om publicering av författningar skall på det sätt som föreskrivs i grundlagen lyftas upp på lagnivå. Genom den föreslagna lagen om Finlands författningssamling regleras författningssamlingen på det sätt som den nya grundlagen förutsätter och i lagen skall också tas in bestämmelser om Finlands författningssamlings fördragsserie. Lagen

skall ersätta förordningen om Finlands författningssamling och lagen om publicering av internationella överenskommelser.

Den föreslagna lagen om ministeriernas och andra myndigheters föreskriftssamlingar skall ersätta den lag om myndigheternas föreskrifter och anvisningar som är i kraft till utgången av februari 2000.

De föreslagna lagarna har samband med Finlands nya grundlag och avses därför träda i kraft den 1 mars 2000.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Syftet med regeringens proposition är att förbättra tillgången till rättsinformation och möjligheterna att få kunskap om rättsnormer och föreskrifter som hänför sig till individens rättigheter och skyldigheter.

Målet skall uppnås med följande medel:

- bestämmelserna om publiceringen av författningar och fördrag som Finland har sluttit samlas i en enda lag,
- författningssamlingen och fördragsserien skall fortfarande ges ut som tryckta häften,
- författningssamlingen och fördragsserien skall hållas gratis tillgängliga för allmänheten på ett datanät,
- också bestämmelser om ministeriernas och andra myndigheters föreskriftssamlingar, som utfärdas i samma sammanhang, skall till innehållet svara mot bestämmelserna om publiceringen av författningar.

Propositionen gör det lättare att hålla rättsinformationen tillgänglig för olika användargrupper. Genom att samla principerna för utgivning av författningar, fördrag och föreskrifter och genom att tillhandahålla informationen både i skriftlig och i elektronisk form vill regeringen tillgodose medborgarsamhällets informationsbehov. Tack vare de nya vägar som datanäten erbjuder är det möjligt att garantera en snabbare och bättre tillgång till information. Detta står helt i samklang med huvudprincipen i den nya lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och underlättar tillämpningen av den nya lagen om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden.

Utskottet anser propositionen behövlig och angelägen och bifaller därför lagförslagen men med följande anmärkningar.

Författningssamlingen i tryckta häften

De tryckta häften med författningssamlingen är primära, nödvändiga, säkra och tillförlitliga informationskällor. Till denna del kommer gällan-

de praxis, som fungerat väl, huvudsakligen att stå kvar oförändrad.

Utskottet har uppmärksamgjorts på att de föreslagna stränga bestämmelserna om tillåtna anteckningar i författningssamlingens häften inte längre tillåter att uppgift om författningssamlingens huvudredaktör antecknas i häften. Enligt vissa bedömningar kan författningssamlingens häften därför i skattetekniskt hänseende inte längre betraktas som tidskrifter utan de blir momspliktiga tryckalster. Detta betyder i sin tur att priset på författningssamlingens häften går upp åtminstone i motsvarighet till momsen, som är 22 procent.

Regeringen framhåller i sin proposition att författningssamlingen inte kan ha en huvudredaktör, eftersom den tjänsteman som skall ge publiceringslov ändå svarar för utgivningen av en författning. I författningssamlingen publiceras således ingen sådan text som en huvudredaktör skulle kunna svara för. Vidare menar regeringen att författningssamlingen till sin natur är sådan att den också utan anteckning om huvudredaktören kan jämföras med tidningar och tidskrifter som avses i 55 § mervärdesskattelagen.

Det har vidare påpekats för utskottet att det betalas moms på tryckta riksdagshandlingar, till exempel regeringens propositioner och utskottens betänkanden.

Lagutskottet är inte tillfreds med situationen. Meningen med att publicera författningar är att göra lagar och förordningar tillgängliga för medborgarna för att de skall kunna följa dem och få reda på sina rättigheter och skyldigheter. Under sådana omständigheter är det inte på sin plats att ta ut skatt till staten för publikationerna. Utskottet anser att regeringens hållning på den punkten är helt riktig att Finlands författningssamling inte har någon huvudredaktör och att moms det oaktat inte kan bäras upp för författningssamlingen. Utskottet menar dock att bestämmelserna bör preciseras och ändras i behövliga delar. Därför framhåller utskottet för grundlagsutskottet att detta bör förutsättas

att bestämmelserna i mervärdesskattelagen tolkas så att författningssamlingen betraktas som en sådan skattefri tidskrift som avses i mervärdesskattelagen och

att åtgärder omedelbart vidtas för att förtydliga och komplettera mervärdesskattelagen så att Finlands författningssamling och riksdagshandlingarna betraktas som icke momspliktiga tryckalster.

Publicering av författningar i datanät

Tack vare den tekniska utvecklingen kan författningar publiceras på datanät och därmed har det öppnats helt nya möjligheter att göra rättsinformationen tillgänglig för allmänheten. Denna möjlighet har utnyttjats redan från och med början av 1980-talet. År 1981 togs den juridiska databanken Finlex i bruk. Den är avgiftsbelagd och består av 30 olika databaser. År 1997 blev databanken Statens författningsdata tillgänglig för allmänheten på Internet. Databanken är avgiftsfri och omfattar för närvarande följande områden: lagstiftning, rättspraxis, översättningar av författningarna, fördrag och Finlands författningssamling i elektronisk form. Lagstiftningsdelen innefattar gällande lagstiftning i sådan form att varje lag först läggs fram i den form den har stiftats och därtill går det att få fram alla ändringar som under tidernas lopp har gjorts i lagen.

Nu är det dags för nästa steg i den elektroniska kommunikationen. I 12 § 2 mom. lagen om Finlands författningssamling föreslås en bestämmelse om att författningssamlingen och fördragsserien skall hållas gratis tillgängliga för allmänheten på ett datanät. I motiveringen till denna bestämmelse i propositionen

- anges klart och tydligt vad som avses med avgiftsfrihet
- redovisas i vilka olika former författningarna kan registreras på nätet och
- konstateras att det nya föreslagna 2 mom. i sin helhet stöder ett pågående projekt vid justitieministeriet för att utveckla en nätversion med uppdaterade författningar i gällande lydelse. Detta kan betraktas som regeringens mål på sikt.

Utskottet anser att bestämmelsen är viktig. Med hänsyn till att redan omkring 90 procent av biblioteken i Finland har tillgång till ett datanät är tillgången till elektronisk författningsinformation garanterad för majoriteten av medborgarna oberoende av deras egen datatekniska utrustning, deras kunskaper i datateknik och deras bostadsort.

Enligt vad utskottet har erfärut är det med undantag för de professionella användarna dock fortfarande rätt få människor som självmant nyttjar den elektroniska rättsinformationen. Vanligtvis behöver användarna hjälp och handledning i hur nätet fungerar och hur de skall komma till den rätta informationskällan. Bland nackdelarna med de nuvarande elektroniska författningsprodukterna över lag kan nämnas bristfälliga anvisningar, olika sökmetoder, dåliga sökmöjligheter och svårilläst form samt skillnader i gränssnitt och komplicerade system.

Enligt utskottets mening är det viktigt att den information som finns på nätet är uppdaterad och att användaren lätt får fram bestämmelser i gällande lydelse. Än så länge är det inte så. Olika författningsmaterial håller en ojämn teknisk nivå. Målet bör vara att hela författningskedjan från lagberedningsdokumenten och propositionen ända fram till den stiftade lagen är lättillgänglig och i läsbar form.

Utskottet menar att medborgarna har rätt att lätt och behändigt få information om innehållet i gällande lagar. Därför bör det vara en grundläggande förpliktelse för det allmänna att ställa fram uppdaterad rättsinformation och garantera medborgarna gratis tillgång till gällande författningar i begriplig form.

Vidare menar utskottet att Statens författningsdata bör kompletteras med lagberedningsdokument och författningstexter i uppdaterad form. Detta gagnar såväl myndigheter som enskilda medborgare, inte minst med beaktande av bestämmelsen i 18 § i den föreslagna lagen om Finlands författningssamling. Den förpliktar de myndigheter som är med i lagstiftningsprocessen att samarbeta sinsemellan, vilket i sin tur möjliggör rationella arbetsprocesser, och förutsätter att hänsyn tas till olika parter behov.

Förarbetena är redan tillgängliga på datanätet, men länkar till Statens författningsdata saknas. Den elektroniska layouten på regeringens propositioner är inte tillfredsställande. Utskottet har den uppfattningen att layouten på regeringens propositioner i nätet rätt snabbt och lätt kan förbättras genom att propositionerna på nätet får samma form som i tryck (pdf-form).

Det krävs noggrann planering samt utveckling och genomföring av datatekniska tillämpningar för att få in uppdaterade lagar i gällande lydelse i Statens författningsdata. En förutsättning för att systemet skall fungera hyggligt torde vara att det bygger åtminstone på författningsavsnittens strukturerade form i regeringens proposition.

Det viktigaste på detta stadium är att ställa upp ett klart mål för en uppdatering av Statens författningsdata och att utverka behövliga medel för ändamålet. Därför framhåller utskottet för grundlagsutskottet

att det bör förutsätta att regeringen ser till

att Statens författningsdata kompletteras med de delar som innefattar lagberedningsdokumenten och de uppdaterade författningstexterna i gällande lydelse och

att Statens författningsdata i ovan avsedd omfattning är färdig åtminstone att provköras inom tre år från det att denna lagstiftning har trätt i kraft och

att behövliga resurser för ändamålet reserveras.

Utlåtande

Lagutskottet framför vördsamt som sitt utlåtande

att utskottet bifaller lagförslagen med de anmärkningar som framgår av motiveringen.

Helsingfors den 10 februari 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv
vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Leena-Kaisa Harkimo /saml
Jyri Häkämies /saml
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /fkf
Annika Lapintie /vänt

Paula Lehtomäki /cent
Kari Myllyniemi /cent
Kirsi Ojansuu /gröna
Veijo Puhjo /vänt
Susanna Rahkonen /sd
Mauri Salo /cent
Marja Tiura /saml.