



Alþingi
Erindi nr. P 131/119
komudagur. 17.11.2004

LÖGBERGI
101 REYKJAVÍK
SÍMI: 525 4000

Reykjavík, 17. nóvember 2004.

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík.

EFNI: Umsögn lagadeildar Háskóla Íslands um frumvarp til laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingarblað, 191. mál, heildarlög.

Með bréfi allsherjarnefndar Alþingis, dags. 21. október sl., til lagadeildar Háskóla Íslands var þess farið á leit við deildina að hún veitti umsögn um frumvarp til laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingarblað. Að beiðni deildarforseta lagadeildar HÍ hefur undirritaður tekið saman eftirfarandi umsögn um frumvarpið fyrir hönd deildarinnar.

I.

Með ákvæðum 1.-6. greinar frumvarpsins eru sett fram almenn fyrirmæli um Stjórnartíðindi og Lögbirtingarblað, hvað skuli vera heimilt að birta í þeim, um úrskurðarvald þegar vafamál rísa um hvar birta skuli og um lögbundna skyldu dómsmálaráðherra til útgáfu. Lagadeild telur ekki tilefni til athugasemda eða sérstakra ábendinga um þessar greinar, að undanskildum ákvæðum 2. mgr. 2. gr., 2. mgr. 3. gr. og 2. mgr. 4. gr., enda fela þær fyrst og fremst í sér þarfa endurskoðun á gildandi ákvæðum laga nr. 64/1943 að teknu tilliti til breyttra tíma og þróunar í framkvæmd. Um þau ákvæði sem að framan eru nefnd sérstaklega verður hins vegar fjallað í kafla III. hér síðar.

II.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins er ráðgert að dómsmálaráðherra verði veitt heimild til að ákveða að Stjórnartíðindi og Lögbirtingarblað skuli, að hluta eða í heild, eingöngu gefin út og dreift á rafrænan hátt, enda séu öryggi og áreiðanleiki birtra upplýsinga tryggð. Með 3. mgr. sömu greinar er dómsmálaráðherra veitt heimild til að mæla í reglugerð nánar fyrir um rafræna útgáfu Stjórnartíðinda og Lögbirtingarblaðs, þar á meðal um persónuvernd, gagnaöryggi og ákvörðun útgáfudags.

Ekki er ástæða til að draga í efa það sem fram kemur í III. kafla almennra athugasemda greinargerðar með frumvarpinu að rafrænt aðgengi að settum réttarheimildum hafi auðveldað aðgengi að slíkum reglum. Leggja verður hins vegar áherslu á þann greinarmun sem lýst er í frumvarpinu á eiginlegri

rafrænni birtingu laga og stjórnvaldsfyrirmæla annars vegar, þar sem útgáfa með rafrænum miðli markar upphaf þess tímamarks þegar reglurnar öðlast réttaráhrif, og hins vegar rafrænni birtingu sem hefur eingöngu upplýsingagildi um reglur sem þegar hafa verið birtar á bindandi hátt annars staðar.

Með frumvarpinu er ráðgert að stíga það skref til fulls að rafræn útgáfa Stjórnartíðinda feli í sér lögformlega birtingu laga í merkingu 27. gr. stjórnarskrárinnar. Til stuðnings þeirri leið eru í fyrsta lagi færð þau rök að rafræn birting laga og annarra settra réttarreglna geti haft ýmsa kosti í för með sér, einkum þá að auðvelda aðgengi að þeim og stuðla að sparnaði og hagræðingu þegar fram í sækir. Rakið er að með hliðsjón af þeim megintilgangi birtingar að tryggja að lögin séu aðgengileg þannig að réttaröryggi sé tryggt þurfi þó ýmsum skilyrðum að vera fullnægt svo að rafræn birting komi til álita. Er þar fyrst nefnt að almenningur verði að hafa aðgang að nauðsynlegum vél- og hugbúnaði til að nálgast hinar rafrænu heimildir. Í öðru lagi gefi rafræn birting laga tilefni til ýmissa álitaeigna frá tæknilegu sjónarhorni. Um fyrra atriðið er tekið fram að með upphafsmálslið 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins sé hnykkt á því að haga skuli útgáfu Stjórnartíðinda þannig að vél- og hugbúnaður sem flestra nýtist. Er í þessu sambandi tekið fram að í þessu felist sama löggjafarstefna og mörkuð var með lögum nr. 51/2003 um breytingu á stjórnsýslulögum í þágu rafrænnar meðferðar stjórnsýslumála. Um þau tæknilegu álitaeigni sem munu vakna er aðeins fjallað með almennum orðum í greinargerð með frumvarpinu og tekið fram að ekki sé ástæða til að fjalla nánar um þessi atriði „enda ekki löggjafarmálefni í sjálfu sér“. Er þó vakin athygli á því að rafræn útgáfa Stjórnartíðinda verði ekki að fullu tekin upp nema gengið hafi verið úr skugga um að öryggi sé fyllilega tryggt.

Samkvæmt 27. gr. stjórnarskrárinnar er skylt að birta lög. Síðan segir að um „birtingarháttu og framkvæmd laga [fari] að landslögum“. Birting laga felur samkvæmt þessu í sér stjórnskipulega athafnaskyldu ríkisvaldsins. Almenna löggjafanum er falið það verkefni að kveða á um það í lögum hvaða aðferð skuli notuð til að fullnægja þeirri skyldu og um framkvæmd slíkra laga. Ljóst er að löggjafinn hefur svigrúm í þessu efni enda sé gætt að þeim grundvallarkröfum sem eðli máls samkvæmt búa að baki þeim stjórnarskrárbundna áskilnaði að lög skuli birt. Lagadeild bendir á að í ljósi þess að stjórnarskráin gerir ráð fyrir því að almenni löggjafinn skuli kveða á um birtingarháttu og framkvæmd laga er varhugavert að við veitingu almennrar heimildar til handhafa framkvæmdarvalds til að birta lög á rafrænan hátt sé ekki af hálfu löggjafans lagt mat á það fyrirfram, eftir atvikum með upplýsingaöflun, hvort og þá hvaða leiðir séu í meginatriðum nauðsynlegar til að leysa þau vandasömu tæknilegu álitaeigni sem slík birting mun hafa í för með sér, t.d. varðandi gagnaöryggi og ákvörðun útgáfudags. Með þær upplýsingar í huga getur löggjafinn þá eftir atvikum mótað nánar í löggjöf um rafræna birtingu laga þær efnislegu forsendur eða viðmið sem slík birting þarf að uppfylla þannig að réttaröryggi verði nægjanlega tryggt að virtum tilgangi 27. gr. stjórnarskrárinnar. Enda þótt það kunni að vera rétt og eðlilegt á tilteknum sviðum að lög-

gjafinn veiti framkvæmdarvaldinu heimild til að vinna að og leysa úr tæknilegum atriðum við framkvæmd lögbundinna verkefna er á það bent að slíkt svigrúm löggjafans kann eftir atvikum að vera nokkuð þrengra þegar laga-setning er liður í því að framkvæma stjórnskipulega athafnaskyldu sem á löggjafanum hvílir. Hér má til hliðsjónar benda á dóm Hæstaréttar frá 27. nóvember 2003 í máli nr. 151/2003 þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að löggjafanum hafi borið vegna þeirra skyldu sem á honum hvílir samkvæmt 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar að tryggja friðhelgi einkalífs að útfæra „ákveðnar og lögmæltar viðmiðanir“ í lögum nr. 139/1998 um gagnagrunn á heilbrigðissviði þannig að nægilega væri tryggt það yfirlýsta markmiði laganna að heilsufarsupplýsingar í gagnagrunninum yrðu ópersónugreinanlegar. Í forsendum dómsins er rakið að vegna hinnar stjórnskipulegu athafnaskyldu löggjafans var ekki nægjanlegt að gera ráð fyrir ýmiss konar eftirliti með gerð og starfrækslu gagnagrunns á heilbrigðissviði í lögnum sem lagt var í hendur opinberra stofnana og nefnda án þess að þær hefðu slíkar ákveðnar og lögmæltar viðmiðanir að styðjast í störfum sínum. Nægði heldur ekki í þessu skyni að leggja í hendur ráðherra að setja skilmála í rekstrarleyfi eða fela öðrum handhöfum opinbers valds að setja eða samþykkja um þessi efni verklagsreglur, „sem á öllum stigum [gætu] verið breytingum háðar innan þeirra lítt afgerandi marka, sem ákvæði laga nr. 139/1998 [settu]“.

Samkvæmt framansögðu er hér gerð athugasemd við þá forsendu sem fram kemur í því frumvarpi, sem hér er rætt, að úrlausn tæknilegra álitafna við útgáfu Stjórnartíðinda á rafrænu formi teljist ekki löggjafarmálefni í sjálfu sér. Þörf kann að vera á því á vettvangi löggjafans að fyrirfram sé lagt á það mat, a.m.k. í meginatriðum, hvort og þá hvernig verði leyst úr þeim tæknilegu vandamálum sem eðli máls samkvæmt leiða af því fyrirkomulagi að rafræn birting settra lagareglna veiti slíkum reglum réttaráhrif og nánari viðmið að þessu leyti orðuð í löggjöf um þetta efni. Lögð er á það áhersla að frumvarpið gerir ráð fyrir því að hægt sé að orða slík viðmið í skráðum reglum enda er í 3. mgr. 7. gr. lagt í hendur dómsmálaráðherra að setja reglugerð um persónuvernd, gagnaöryggi og ákvörðun útgáfudags þegar settar réttarreglur eru birtar með rafrænum hætti.

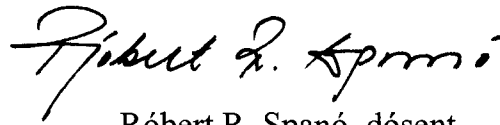
III.

Með 2. mgr. 2. gr. og 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins er veitt heimild til að beita svokallaðri „tilvísunaraðferð“ við birtingu laga og stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru til að innleiða samninga við önnur ríki og breytingar á þeim, sbr. athugasemdir við 2. gr. frumvarpsins. Í þessum ákvæðum er gert ráð fyrir því að við slíkar aðstæður sé heimilt að vísa til birtingar samkvæmt 4. gr. frumvarpsins. Samkvæmt 2. mgr. þeirrar greinar er ráðgert að veita heimild til að birta eingöngu erlendan frumtexta milliríkjasamnings ef samningurinn varðar afmarkaðan hóp manna sem með sanngirni má ætlast að skilji hið erlenda mál vegna menntunar sinnar og annarra sérhæfingar.

Af 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins verður ekki annað ráðið en að heimildin kunnir að leiða til þess að innlendar réttarreglur, almenn lög eða stjórnvaldsfyrirmæli, öðlist réttaráhrif við birtingu án þess að texti þeirra sé á íslensku. Hér verður ekki tekin afstaða til þess hvort heimilt sé að stjórnlögum að birta lög í merkingu 27. gr. stjórnarskrárinnar á öðru tungumáli en íslensku. Ljóst er hins vegar að þessi heimild kann að leiða til margvíslegra álitafna í framkvæmd, t.d. þegar reynir á slíkar reglur fyrir dómstólum þar sem þingmálið er íslenska, sbr. ákvæði 1. mgr. 10. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, og þegar ágreiningur rís um túlkun á inntaki og gildissviði slíkra reglna og ekki liggur fyrir lögformleg þýðing yfir á íslensku.

Í frumvarpinu er lögð á það áhersla að heimild 2. mgr. 4. gr. yrði að beita af varfærni sérstaklega ef um væri að ræða refsireglur eða aðrar íþyngjandi reglur. Í þessu sambandi má raunar halda því fram að vafi kann að leika á því, a.m.k. í ákveðnum tilvikum, hvort réttarreglur, sem hafa verið innleiddar á grundvelli þessarar heimildar og eru einungis birtar á erlendu tungumáli, geti talist viðhlítandi sem grundvöllur að refsíábyrgð eða annarri lagaskyldu sem telst íþyngjandi

f.h. lagadeildar Háskóla Íslands,



Róbert R. Spanó, dósent