

Frumvarp til laga

um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað.

(Lagt fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004–2005.)

1. gr.

Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað.

Í Stjórnartíðindum skal birta öll lög, stjórnvaldsfyrirmæli og samninga við önnur ríki, svo og auglýsingar varðandi gildi þeirra.

Í Lögbirtingablaði skal birta dómsmálaauglýsingar, svo sem stefnur til dóms, úrskurði um töku bóa til opinberra skipta og áskoranir um kröfulýsingar, auglýsingar um skiptafundi og skiptalok þrotabúa, nauðungarsölur, þar á meðal á fasteignum bóa sem eru til opinberra skipta, auglýsingar um vogrek, óskilafé og fundið fé, auglýsingar um kaupmála hjóna, lög-ræðissviptingu og brottfall hennar, lögboðnar auglýsingar um félög og firmu, sérleyfi er stjórnvöld veita, opinber verðlagsákvæði og annað það er stjórnvöldum þykir rétt að birta almenningi.

2. gr.

A-deild Stjórnartíðinda.

Í A-deild Stjórnartíðinda skal birta lög öll, auglýsingar og aðrar tilkynningar almenns efnis sem út eru gefnar af æðsta handhafa framkvæmdarvaldsins, svo og reglur sem Alþingi kann að setja um framkvæmd almennra málefna í þingsályktunum.

Við birtingu laga í A-deild Stjórnartíðinda, sem sett eru til að lögleiða samninga við önnur ríki og breytingar á þeim, þar á meðal EES-reglur, er heimilt að vísa til birtingar skv. 4. gr. laganna.

3. gr.

B-deild Stjórnartíðinda.

Í B-deild Stjórnartíðinda skal birta reglugerðir, samþykktir og auglýsingar sem gefnar eru út eða staðfestar af ráðherra, reikninga sjóða, ef svo er mælt í staðfestum skipulagsákvæðum þeirra, úrslit alþingiskosninga sem tilkynnt hafa verið á árinu og heiðursmerki, nafnbætur og heiðursverðlaun sem ríkisstjórnin veitir. Einnig skal þar birta reglur sem stjórnvöldum og opinberum stofnunum, öðrum en ráðuneytum, er falið lögum samkvæmt að setja.

Við birtingu stjórnvaldsfyrirmæla í B-deild Stjórnartíðinda, sem sett eru til að lögleiða samninga við önnur ríki og breytingar á þeim, þar á meðal EES-reglur, er heimilt að vísa til birtingar skv. 4. gr. laganna.

4. gr.

C-deild Stjórnartíðinda.

Í C-deild Stjórnartíðinda skal birta samninga við önnur ríki og auglýsingar varðandi gildi þeirra. Birting ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar og þeirra gerða, sem þar er vísað til, í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins telst jafngild birting að þessu leyti.

Heimilt er að birta eingöngu erlendan frumtexta milliríkjasamnings ef samningurinn varðar afmarkaðan hóp manna sem með sanngirni má ætlast til að skilji hið erlenda mál vegna menntunar sinnar eða annarrar sérhæfingar.

5. gr.

Vafamál um hvar birta skuli.

Vafamál um það hvar birta skuli atriði þau er í 1.–4. gr. segir, eða hvort erindi skuli birt eða eigi, ákveður dómsmálaráðherra.

6. gr.

Útgáfa Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðs.

Dómsmálaráðuneytið gefur Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað út.

Skylt er stjórnvöldum að fá útgefanda handrit af hverju því sem afgreitt hefur verið og birta ber í Stjórnartíðindum eða Lögbirtingablaði.

Dómsmálaráðherra kveður á um gjöld fyrir auglýsingar er aðilar eiga að greiða. Einnig getur dómsmálaráðherra sett fyrirmæli um annað er að útgáfu Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðs lýtur.

7. gr.

Heimild til rafrænnar útgáfu Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðs.

Dómsmálaráðherra getur ákveðið að Stjórnartíðindi eða Lögbirtingablað skuli, að hluta eða í heild, eingöngu gefin út og dreift á rafrænan hátt, enda séu öryggi og áreiðanleiki birtra upplýsinga tryggð.

Haga skal útgáfu Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðs þannig að vél- og hugbúnaður sem flestra nýtist. Verði útgáfa Stjórnartíðinda eða Lögbirtingablaðs eingöngu rafræn skulu þeir sem þess óska geta keypt Stjórnartíðindi eða Lögbirtingablað í prentuðu formi í áskrift eða fengið einstök tölublöð send gegn greiðslu kostnaðar af prentun þeirra og sendingu. Fyrir rafrænan aðgang að Lögbirtingablaði skal greiða gjald samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs.

Dómsmálaráðherra mælir í reglugerð nánar fyrir um rafræna útgáfu Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðs, þar á meðal um persónuvernd, gagnaöryggi og ákvörðun útgáfudags.

8. gr.

Réttaráhrif birtingar.

Fyrirmælum, er felast í lögum, auglýsingum, reglugerðum, samþykktum eða öðrum slíkum ákvæðum almenns efnis, má eigi beita fyrr en birting í Stjórnartíðindum hefur farið fram, nema þau geymi ákvæði algerlega einkamálaeðlis og aðilar hafi komið sér saman um að skipti þeirra skuli fara eftir óbirtum fyrirmælum. Óbirt fyrirmæli binda þó stjórnvöld frá gildistöku þeirra.

Birt fyrirmæli skulu binda alla frá og með deginum eftir útgáfudag þeirra Stjórnartíðinda þar sem fyrirmælin voru birt, ef þau geyma ekki aðrar ákvarðanir um gildistöku sína.

9. gr.
Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2005.

Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, nr. 64/1943, með síðari breytingum.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I.

Hinn 22. september 2000 skipaði dóms- og kirkjumálaráðherra nefnd til að gera tillögur um framtíðarskipulag á birtingu laga og stjórnvaldsfyrirmæla. Nefndinni var meðal annars falið að endurskoða gildandi lög þar að lútandi með tilliti til möguleika á rafrænni birtingu samhliða eða í stað hefðbundinnar birtingar. Í nefndina voru skipaðir Benedikt Bogason héraðsdómari, formaður nefndarinnar, Eygló Halldórsdóttir, ritstjóri Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðs, og Skúli Magnússon, þá lektor við lagadeild Háskóla Íslands. Einnig tóku sæti í nefndinni Kristján Andri Stefánsson deildarstjóri, samkvæmt tilnefningu forsætisráðuneytisins, Nökkvi Bragason deildarstjóri, samkvæmt tilnefningu fjármálaráðuneytisins, og Tómas H. Heiðar þjóðréttarfræðingur, samkvæmt tilnefningu utanríkisráðuneytisins.

Nefndin hóf starf sitt með því að undirbúa rafræna birtingu Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðs á netinu. Í því skyni var útbúinn sérstakur gagnagrunnur Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðs sem var opnaður á netinu 1. febrúar 2002. Upp frá því hafa Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað verið aðgengileg á slóðinni www.lagabirting.is samhliða hinni prentuðu útgáfu. Að því marki sem eldri tölublöð hafa verið til í rafrænu formi hafa þau einnig verið birt á netinu. Þannig er nú öll tölublöð Lögbirtingablaðsins frá ársbyrjun 2001 að finna á framangreindri vefsíðu.

Góð reynsla af útgáfu Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðsins á netinu varð til þess að heimilað var með lögum nr. 165/2002 að hætta prentaðri útgáfu Lögbirtingablaðs og gefa það eingöngu út á rafrænu formi, þó þannig að þeir sem þess óska geti keypt rafræna útgáfu blaðsins prentaða. Á grundvelli þessarar heimildar er ráðgert að hætta prentaðri útgáfu Lögbirtingablaðs og gefa blaðið eingöngu út á rafrænu formi.

Að fenginni tæplega þriggja ára reynslu af rafrænni útgáfu Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðs þykir tímabært að leggja til að lögfest verði sams konar heimild til að birta Stjórnartíðindi eingöngu á rafrænu formi. Samhliða hafa gildandi lög verið endurskoðuð í því skyni að uppfæra þau og taka upp nokkur atriði sem til þess eru fallin að gera birtingu laga, stjórnvaldserinda og milliríkjasamninga í senn skilvirkari og ódýrari, án þess að á nokkurn hátt sé slakað á þeim kröfum sem gera ber til réttaröryggis við miðlun upplýsinga af þessu tagi. Helstu efnisatriði frumvarpsins eru samkvæmt þessu eftirfarandi:

1. Lagt er til að heimilað verði að gefa Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað eingöngu út á rafrænu formi að ákveðnum skilyrðum fullnægðum.
2. Lagt er til að birting á EES-reglum og öðrum þjóðréttarreglum, sem leiða þarf í landsrétt, verði gerð skilvirkari en nú er.
3. Lagt er til að heimilað verði í undantekningartilvikum að birta þjóðréttarreglur á erlendu máli að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.
4. Lagt er til að tekið verði af skarið um gildistöku birtra fyrirmæla í lögum og að kveðið verði sérstaklega svo á að birt fyrirmæli skuli binda alla frá og með deginum eftir útgáfudag þeirra ef þau geyma ekki aðrar ákvarðanir um gildistöku sína.

Að öðru leyti felur frumvarpið í sér einföldun á orðalagi og efnisskipan, eða skýringar á atriðum sem hafa verið talin felast í gildandi lögum um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, nr. 64/1943, með síðari breytingum. Sérstaklega er ástæða til að áréttu að frumvarpinu er ekki ætlað að breyta túlkun dómstóla á efnisreglu gildandi 7. gr. laga nr. 64/1943 og 27. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, á þá leið að óbirtum reglum í settum lögum og stjórnvaldsfyrirmælum verði ekki beitt. Verða tvö fyrstgreindu atriðin nú reifuð nánar, en að öðru leyti er vísað til skýringa við einstakar greinar frumvarpsins.

II.

Eitt af ófrávíkjanlegum skilyrðum réttarríkis er að lög séu birt eða séu með einhverjum hætti aðgengileg þeim sem eiga að fylgja þeim. Þannig er það forsenda þess að menn geti fylgt þeim réttarreglum sem gilda um háttsemi þeirra að þeir viti hverjar þessar reglur eru. Þannig stuðlar formleg birting laga á veigamikinn hátt að réttaröryggi í samfélaginu. Birting laga þjónar einnig því mikilvæga hlutverki að gera almenningi kleift að ganga úr skugga um að handhafar ríkisvalds, ekki síst dómarmar, fari að lögum í starfsemi sinni.

Krafan um að lögin séu aðgengileg þeim sem eiga að fara eftir þeim á í sjálfu sér við um allar heimildir réttarins. Til dæmis er það eitt af skilyrðum fyrir því að venja hljóti löghelgan sem réttarvenja að hún sé almennt kunn. Einnig styðst úgáfa dóma Hæstaréttar við þau rök að í þessum gögnum komi fram fordæmi sem nauðsynlegt sé að birta opinberlega. Þörfin á formlegri birtingu er sérstaklega brýn þegar um er að ræða settar reglur, enda eru slíkar reglur oft íþyngjandi. Er því ekki að undra þótt lög hafi verið kunngerð hér á landi með einhverjum hætti allt frá upphafi allsherjarríkis.

Allt þar til lög nr. 11 frá 24. ágúst 1877, um birtingu laga og tilskipana, tóku gildi 1. ágúst 1878 voru lög birt með upplestri þeirra í heyranda hljóði á Alþingi og síðar í Landsyfírréttinum sem stofnaður var þegar Alþingi var lagt niður árið 1800. Auk þess tíðkaðist sérstök lýsing laga á þingum í héruðum sem þó varð ekki lögboðin fyrr en með konungsbréfi 7. desember 1827 sem lögleiddi danska tilskipun um þetta efni frá 8. október 1824. Í 10. gr. stjórnarskrár um hin sérstaklegu málefni Íslands frá 5. janúar 1874 kom fram að konungur annaðist um að lögin yrðu birt og þeim fullnægt. Ekki virðist þetta ákvæði þó hafa verið skilið svo að breyta þyrfti þeirri framkvæmd á birtingu sem þá tíðkaðist og var það ekki fyrr en með lögunum frá 1877 að birtingu laga og tilskipana í prentuðu riti, Stjórnartíðindum fyrir Ísland, varð skuldbindandi í stað þeirrar kynningar í heyranda hljóði sem áður hafði tíðkast. Ákvæði laganna giltu um birtingu laga allt þar til sett voru lög nr. 64/1943, um birtingu laga og stjórnvaldaerinda, sem að stofni til eru gildandi lög um efnið.

Með lögum nr. 64/1943 var reglum um útgáfu Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðs skipað í ein heildarlög, en útgáfa Lögbirtingablaðs hafði hafist árið 1908 í samræmi við lög nr. 32/1907. Með lögum nr. 64/1943 voru í fyrsta sinn sett afdráttarlaus ákvæði um hvenær beita mætti lögum. Í athugasemdum við frumvarpið, sem varð að lögum nr. 64/1943, sagði að með þessu væri skorið úr ágreiningi fræðimanna um þessi efni, með því að sumir telji rétt að beita óbirtum fyrirmælum gagnvart þeim sem þekki þau. Orðrétt sagði svo í athugasemdum við frumvarpið: „Aðalatriðið virðist vera það, að fyrirmælin séu birt með þeim hætti, að almenningur geti aflað sér vitneskju um þau. Og eftir það verði allir að sæta ákvæðunum, en enginn fyrr. Með því skapast mest réttaröryggi.“ (Alpt. 1943, A-deild, þskj. 70, bls. 225.) Þessi ummæli í frumvarpinu hafa í engu misst gildi sitt. Ef undanskildir eru tveir dómur Hæstaréttar frá sjötta áratug 20. aldar (H 1950:316 og H 1951:240) hefur það verið staðföst/samfelld af-

staða íslenskra dómstóla að óbirtum reglum í lögum og stjórnvaldsfyrirmælum verði ekki beitt og gildi þá einu hvort um þær var kunnugt.

Helstu breytingar á lögum nr. 64/1943 voru fölgjar í stofnun C-deildar Stjórnartíðinda samkvæmt lögum nr. 22/1962, þar sem birta skyldi samninga Íslands við önnur ríki, svo og auglýsingar um gildi þeirra. Með lögum nr. 95/1994 og lögum nr. 63/2001 var lögnum breytt sérstaklega til að auðvelda birtingu reglna sem stafa frá Evrópska efnahagssvæðinu. Að lokum var lögnum breytt með lögum nr. 165/2002 til þess að heimila rafræna útgáfu Lögbirtingablaðs.

III.

Samkvæmt 27. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, skal birta lög, en um birtingarháttu og framkvæmd laga skal fara að landslögum. Eins og áður segir hefur efnislega sambærilegt ákvæði verið í stjórnslögum allt frá því að sett var stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands árið 1874. Regla ákvæðisins hefur aðeins verið talin eiga við um sett lög Alþingis og ræðst því birting stjórnvaldsfyrirmæla alfarið af almennum lögum.

Ákvæði 27. gr. stjórnarskrárinnar kveður ekki á um tiltekið form við birtingu laga, t.d. að lög skuli birt í prentuðu riti eins og nú tíðkast. Verður það best ráðið af því að við gildistöku stjórnarskrárinnar um hin sérstaklegu málefni Íslands árið 1874 tíðkaðist enn ekki að birta lög með bindandi hætti á prenti. Í 27. gr. stjórnarskrárinnar felst því aðeins að birta skuli lög, en löggjafanum er látið eftir að ákveða hvernig það skuli gert. Við mat á því hvernig standa skuli að birtingu laga verður að taka tillit til þeirra grunnraka umræddrar reglu stjórnarskrárinnar að lögin skuli vera aðgengileg öllum þeim sem eftir þeim eiga að fara. Birting laga verður því að vera með þeim hætti að allir geti með sanngirni kynnt sér lögin. Miðað við núverandi þjóðfélagsaðstæður verður að telja þessum kröfum fullnægt með birtingu í prentuðu riti, Stjórnartíðindum, sem unnt er að kaupa á viðráðanlegu verði eða fá aðgang að á almenningsbókasöfnum. Með þróun upplýsingatækninnar kemur til skoðunar hvort þessi nýja tækni geti leyst af hólmi prenttæknina við birtingu laga og þá að hvaða skilyrðum uppfylltum.

Um nokkurt skeið hefur tíðkast að birta lög og stjórnvaldsfyrirmæli á rafrænum upplýsingaveitum á vegum ríkisins. Hér má einkum nefna vef Alþingis og réttarheimildavef Stjórnarráðsins. Þessar upplýsingaveitur hafa eingöngu þjónað því hlutverki að auðvelda aðgengi að settum réttarheimildum sem nokkurs konar aukabirting þeirra. Engin réttaráhrif hafa hins vegar verið tengd birtingu á þessum veitum. Þess vegna verður því að gera skýran greinarmun á eiginlegri rafrænni birtingu laga og stjórnvaldsfyrirmæla, þar sem útgáfa með rafrænum miðli markar upphaf þess tímamarks þegar beita má reglum, annars vegar og hins vegar rafrænni birtingu sem hefur eingöngu upplýsingagildi um reglur sem þegar hafa verið birtar á bindandi hátt annars staðar. Með eiginlegri rafrænni birtingu laga eru almenn réttaráhrif birtingar laga tengd við birtingu með rafrænum miðli í stað hinnar prentuðu útgáfu sem tíðkast hefur og leysti upplestur á þingum af hólmi.

Ljóst er að rafræn birting laga og annarra settra réttarreglna getur haft ýmsa kosti í för með sér, einkum þá að auðvelda aðgengi að þeim og stuðla að sparnaði og hagræðingu þegar fram í sækir. Með hliðsjón af þeim megintilgangi birtingar að tryggja að lögin séu aðgengileg þannig að réttaröryggi sé tryggt þarf þó ýmsum skilyrðum að vera fullnægt svo að rafræn birting komi til álita.

Fyrst er að nefna að almenningur verður að hafa aðgang að nauðsynlegum vél- og hugbúnaði til að nálgast hinar rafrænu heimildir. Af þessum sökum er mikilvægt að fyrirkomulag rafrænnar birtingar taki mið af því að búnaður sem flestra nýtist og er sérstaklega á því

hnykktt í frumvarpinu. Er það sama löggjafarstefna og mörkuð var með lögum nr. 51/2003, um breytingu á stjórnsýslulögum nr. 37/1993, í þágu rafrænnar meðferðar stjórnsýslumála. Birtingu ætti því almennt ekki að haga þannig að almenningur þurfi að leggja út sérstakan kostnað við öflun á videigandi hug- eða vélbúnaði. Einnig er það skilyrði að almenningur hafi nægilega kunnáttu (tölvulæsi) til að umgangast það kerfi sem notað er til birtingar. Samkvæmt niðurstöðum kannana sem verkefnisstjórn um upplýsingasamfélagið gengst reglulega fyrir til að mæla tölvueign og netnotkun landsmanna voru einkatölvur á 83,2% íslenskra heimila árið 2002, en 92% af þessum tölvum voru tengdar netinu. Samkvæmt þessu eru 77,9% íslenskra heimila með tengingu við netið. Auk þess eru nettengdar tölvur á flestum almenningsbókasöfnum. Aðgengi almennings að netinu er því gott og full ástæða til að gera lög aðgengileg á netinu. Ef lagt er til grundvallar að almenningur eigi þess ávallt kost að fá prentað það sem birt er rafrænni birtingu kemur ekki að sök þótt hluti þjóðarinnar geti af einhverjum ástæðum, enn sem komið er, ekki nýtt sér upplýsingatæknina til þess að kynna sér birt lög og stjórnvaldsfyrirmæli. Þótt tekin sé upp rafræn birting laga er því ekki gengið gegn áskilnaði 27. gr. stjórnarskrárinnar ef þeim, sem ekki geta nýtt sér upplýsingatæknina, er gert kleift að nálgast lögina með hefðbundnum hætti, þ.e. í prentuðu formi. Í frumvarpinu er í samræmi við þetta gert ráð fyrir því að enda þótt útgáfa Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðs verði eingöngu rafræn skuli þeir, sem þess óska, áfram eiga þess kost að kaupa það sem birt er rafrænt á prenti.

Í annan stað gefur rafræn birting laga tilefni til ýmissa álitaefna frá tæknilegu sjónarhorni. Ljóst er að rafræn birting laga verður fortakslaust að vera svo örugg að ekki fari á milli mála hvaða lög gildi og hafi gilt í landinu á hverjum tíma. Í þessu felst í fyrsta lagi að það kerfi sem notað er til birtingar verður að vera traust þannig að raunverulegt aðgengi almennings sé tryggt. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að lög verða bindandi eftir að þau hafa verið birt, eftir atvikum gerð aðgengileg á rafrænan hátt. Má því enginn vafi vera á að almenningur hafi í raun mátt kynna sér efni laganna með aðstoð upplýsingatækni á ákveðnu tímamarki. Í öðru lagi verður kerfi til birtingar að vera þannig úr garði gert að þær upplýsingar sem þar birtast séu örugglega réttar með tilliti til villna eða jafnvel íhlutunar óviðkomandi aðila. Jafnt almenningur sem hið opinbera verður að geta treyst þeim upplýsingum sem miðlað er í rafrænum Stjórnartíðindum eða Lögbirtingablaði. Æskilegt er að hægt sé að fá staðfestingu um að upplýsingar séu réttar svo að mögulegt sé að framvísa þeim áfram, t.d. rafrænt. Af þessu leiðir að vandlega þarf að huga að villuleysi vél- og hugbúnaðar, vörnum gegn innbrotum og smitun, vistun gagnagrunns og öryggi húsnæðis, aðgengi að grunninum, svo aðeins einhver atriði séu nefnd. Í þriðja lagi verður kerfið að vera þannig úr garði gert að það geti geymt varanlega gögn þannig að unnt sé að framvísa þeim til notenda um ótiltekna framtíð. Þessi tæknilegu atriði er ekki ástæða til að fjalla nánar um hér, enda ekki löggjafarmálefni í sjálfu sér. Hins vegar er vakin athygli á því að rafræn útgáfa Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðs verður ekki að fullu tekin upp nema gengið hafi verið úr skugga um að öryggi sé fyllilega tryggt.

Að því er varðar rafræna útgáfu Lögbirtingablaðs koma nokkur fleiri atriði til skoðunar. Við rafræna útgáfu Lögbirtingablaðs þarf þannig að gæta reglna um persónuvernd, en þær upplýsingar sem birtast í Lögbirtingablaði kunna að teljast viðkvæmar í skilningi laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, með síðari breytingum. Einnig þarf við útgáfu Lögbirtingablaðs að tryggja að tiltekin útgáfa verði aðgengileg öllum á sama tíma, enda kunna í Lögbirtingablaði að birtast auglýsingar sem hafa þýðingu fyrir samkeppnisstöðu manna, t.d. auglýsingar um sölu eigna, útboð eða stöður. Að því er varðar raf-

ræna útgáfu Lögbirtingablaðs má að öðru leyti vísa til athugasemda við frumvarp það er varð að lögum nr. 165/2002 (128. löggjafarþing 2002–2003, þskj. 389, 352. mál).

IV.

Almennt er viðurkennt að reglur þjóðaréttar verði jafnan ekki sjálfkrafa hluti íslensks réttar, enda þótt finna megi einstök tilvik úr réttarframkvæmd þar sem vikið virðist frá þessu meginviðhorfi (sbr. t.d. H 1990:2 og H 1992:172). Reglur þjóðaréttar verður því að leiða í lög með þeim aðferðum sem íslensk stjórnskipun gerir ráð fyrir. Á þetta jafnt við um reglur EES-samningsins og aðrar reglur þjóðaréttar. Séu þessar reglur ekki leiddar í lög á viðhlítandi hátt kann ríkið að teljast brotlegt gagnvart skyldum sínum að þjóðarétti, enda þótt ekki verði byggður réttur á þessum reglum fyrir íslenskum dómstólum. Af þessu leiðir meðal annars að þær reglur, sem ætlað er að innleiða EES-gerð, verður að birta á fullnægjandi hátt í samræmi við meginreglu 27. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944.

Áður en lög nr. 63/2001, um breytingu á lögum nr. 64/1943, voru sett, taldist ekki fullnægjandi að birta þjóðréttarreglur, sem taka bar upp í landsréttinn, eingöngu í C-deild Stjórnartíðinda. Samkvæmt því bar að birta þær reglur, sem þetta átti við um, jafnhliða birtingu í C-deild í A- eða B-deild. Með lögum nr. 63/2001 var þessu breytt með tilliti til EES-gerða, sem unnt er að innleiða með svonefndri tilvísunaraðferð, á þann veg að í stjórnvaldsfyrirmælum, sem sett eru til að veita þeim gildi, nægir nú að vísa til birtingar viðkomandi gerðar eða gerða í C-deild eða EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB. Í frumvarpinu er lagt til að þessi heimild haldi gildi sínu en við inntak hennar aukið á þann hátt að hún taki auk EES-gerða til annarra þjóðréttarskuldbindinga, sem taka á upp í landsrétt á sams konar hátt, og gildi ekki einvörðungu um þær sem innleiða má með stjórnvaldsfyrirmælum heldur einnig þær sem taka þarf upp í lög.

V.

Allt frá gildistöku EES-samningsins og setningu laga nr. 91/1994 hafa EES-gerðir ekki verið birtar í C-deild Stjórnartíðinda heldur sérstöku blaði, EES-viðbæti við Stjórnartíðindi EB, nú Stjórnartíðindi Evrópusambandsins. Með lögum nr. 63/2001 var lögfest heimild til að vísa til birtingar í þessu blaði þegar EES-gerðir voru innleiddar með svokallaðri tilvísunaraðferð í stjórnvaldsfyrirmælum. Ekki þurfti því að taka EES-gerð upp sem fylgiskjal með stjórnvaldsfyrirmælum sem kváðu á um að tiltekin gerð skyldi öðlast gildi á Íslandi. Í frumvarpinu er lögð til sú breyting að þessi heimild nái einnig til innleiðingar með settum lögum, en ekki stjórnvaldsfyrirmæla einvörðungu. Í settum lögum, þar sem vísað er til EES-gerða og þær látnar öðlast gildi án þess að þær séu teknar upp í lagatextann eða umritaðar, yrði því heimilt að vísa til birtingar í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins. Um nánari skýringar á þessu fyrirkomulagi má vísa til athugasemda við frumvarp það er varð að lögum nr. 63/2001 (Alþt. 2000–2001, A-deild, bls. 3606–3611). Rétt er að áréttta að þetta hagræði við birtingu EES-gerða við lögleiðingu þeirra hefur engin áhrif á mat á því hvernig gerðir verða efnislega teknar rétt upp í íslenskan rétt.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. mgr. er tekið fram að í Stjórnartíðindum skuli birta öll lög, stjórnvaldsfyrirmæli, samninga við önnur ríki og auglýsingar um gildi þeirra. Um efni A-, B- og C-deildar Stjórnartíðinda er svo nánar kveðið á í 2.–4. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. er kveðið á um efni Lögbirtingablaðs. Ákvæðið er efnislega sambærilegt við 3. gr. gildandi laga að því frátöldu að sleppt er tilvísun til vörumerkja sem nú eru birt í sérstöku blaði, ELS-tíðindum, sbr. lög um vörumerki, nr. 45/1997, með síðari breytingum. Þá er lagt til að afnumin verði heimild til að birta auglýsingar og tilkynningar einstakra manna í Lögbirtingablaðinu, enda hafa einkaaðilar nú fjölmarga aðra möguleika sem geta nýst í því skyni. Með þessu móti verður efni blaðsins helgað auglýsingum og tilkynningum frá hinu opinbera, enda fyrst og fremst vettvangur fyrir það sem stjórnvöld birta almenningi.

Um 2. gr.

Í 1. mgr. er að finna efnislega sambærilega reglu og í 1. gr. laga nr. 64/1943 en orðalag er einfaldað og uppfært.

Í 2. mgr. er heimilað að vísa til birtingar í C-deild Stjórnartíðinda þegar settar eru reglur til að lögleiða þjóðréttarreglur með svokallaðri tilvísunaraðferð. Ef þjóðréttarreglur eru umritaðar í lög liggur það í hlutarins eðli að inntak þeirra hlýtur að endurspeglast í þeim laga-texta sem birtur er í A-deild Stjórnartíðinda. Þegar um EES-gerðir er að ræða felst í ákvæðinu að heimilt er að vísa til birtingar þeirra í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins, ef þær verða á annað borð innleiddar með tilvísunaraðferðinni. Er þetta sambærilegt fyrirkomulag og gilt hefur um innleiðingu EES-gerða með tilvísunaraðferð í stjórnvaldsfyrirmælum skv. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943, sbr. lög nr. 63/2001.

Um 3. gr.

Ákvæðið felur í sér óverulegar efnislegar breytingar frá 1. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943. Hefur orðalag verið einfaldað og sleppt tilvísunum til heitis reglna og ákvarðana sem ekki tíðkast lengur eða ekki þykir þurfa að birta í Stjórnartíðindum. Þannig er ekki gert ráð fyrir því að birt sé í B-deild Stjórnartíðinda skrá yfir félög, firmu og vörumerki, eins kveðið er á um í gildandi lögum. Með hliðsjón af núverandi fyrirkomulagi fyrirtækjaskráningar þykir slík skrá, sem unnin hefur verið upp úr Lögbirtingablaði, þjóna takmörkuðum tilgangi á þessum vettvangi.

Í 2. mgr. er að finna sambærilega reglu og í 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins að því er varðar stjórnvaldsfyrirmæli sem lögleiða þjóðréttarreglur með tilvísunaraðferð. Um það vísast til athugasemda við 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins auk almennra athugasemda.

Um 4. gr.

Greinin er efnislega sambærileg við 3. mgr. 2. gr. laga nr. 64/1943, sbr. lög nr. 63/2001. Þarfnast ákvæðið ekki skýringa.

Í 2. mgr. er að finna heimild til að birta milliríkjasamninga á erlendu máli þegar frumtexti samnings er ekki á íslensku. Hér er um að ræða frávík frá þeirri óskráðu meginreglu að allur texti Stjórnartíðinda sé á íslensku. Heimildin er bundin því afdráttarlausa skilyrði að viðkomandi samningur varði afmarkaðan hóp manna sem með sanngirni má ætlast til að skilji hið erlenda mál vegna menntunar sinnar eða annarrar sérhæfingar. Heimildin á við um umfangsmikla samninga (eða viðauka við samninga) þegar sá hópur manna sem þeir varða hefur augljóslega nægilega kunnáttu til að kynna sér efni þeirra án sérstakrar þýðingar á íslensku. Hafa ber í huga að heimilt er að vísa til birtingar skv. 4. gr. frumvarpsins þegar milliríkjasamningar eru lögleiddir með settum lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Þarf því að beita umræddri heimild með varfærni, sérstaklega ef um er að ræða refsireglur eða aðrar íþyngjandi reglur. Í vafatilvikum væri hægt að láta íslenska þýðingu milliríkjasamnings fylgja með settum lög-

um eða stjórnvaldsfyrirmælum sem lögfestu ákvæði slíks samnings við birtingu þeirra í A- eða B-deild, ef slíkri þýðingu samningsins hefur verið sleppt við birtingu hans í C-deild Stjórnartíðinda.

Um 5. gr.

Gert er ráð fyrir því að dómsmálaráðherra taki ákvörðun í stað úrskurðar um vafamál um hvar eða hvort birta eigi. Að öðru leyti er greinin samhljóða 4. gr. gildandi laga og þarfnast ekki skýringa.

Um 6. gr.

Lagt er til að Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað verði gefin út af dómsmálaráðuneytinu með sambærilegum hætti og verið hefur. Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringa.

Um 7. gr.

Í greininni er að finna heimild til að gefa Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað út rafrænt að hluta eða í heild, en um þetta efni er fjallað í almennum athugasemdum hér að framan. Hér kemur fyrst og fremst til greina rafræn birting í opnu kerfi, svo sem á netinu. Seint verður nægilega rík áhersla lögð á að öryggi umræddra upplýsinga sé tryggt, enda eru mikilvægir almannahagsmunir bundnir við að upplýsingar þessar séu varðveittar með tryggum hætti og þær ávallt aðgengilegar almenningi. Þá þarf fyrirkomulag rafrænnar birtingar að vera þannig úr garði gert að hægt sé að treysta því að þær upplýsingar sem fást í rafrænni útgáfu Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðs séu réttar. Fyrirsjáanlegt er að leggja þurfi út í talsverða þróunarvinnu og einhvern kostnað við gerð gagnagrunns sem getur með öllu tekið við af prentaðri útgáfu Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðs. Sú vinna hefur að einhverju leyti þegar verið unnin. Hér má hafa að leiðarljósi að öryggi og áreiðanleiki upplýsinga verði a.m.k. ekki minni en verið hefur við prentaða útgáfu Stjórnartíðinda. Eins og áður segir er ekki ætlunin að rekja í smáatriðum hér hvernig útfæra ber rafræna útgáfu Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðs frá tæknilegu sjónarhorni.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að haga skuli útgáfu þannig að vél- og hugbúnaður sem flestra nýtist. Þessi regla styðst við jafnræðisrök og á sér samsvörun í lokamálslið 1. mgr. 35. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, sbr. 2. gr. laga nr. 51/2003. Í málsgreininni er einnig að finna þá mikilvægu reglu að þeir sem þess óska geti keypt Stjórnartíðindi eða Lögbirtingablað í prentuðu formi í áskrift eða fengið einstök tölublöð send gegn greiðslu kostnaðar af prentun þeirra og sendingu, enda þótt þessi útgáfa verði að fullu rafræn. Er þá gert ráð fyrir að hin rafræna útgáfa sé prentuð út á einfaldan hátt. Með þessum hætti er staða þeirra tryggð sem af einhverjum ástæðum eiga þess ekki kost að nálgast Stjórnartíðindi eða Lögbirtingablað með rafrænum hætti. Jafnvel þótt prentuð útgáfa Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðs væri lögð niður væri því kröfu 27. gr. stjórnarskrárinnar um að lög séu birt fullnægt gagnvart þeim sem ekki hefðu yfir að ráða nægjanlegum tölvubúnaði eða hefðu ekki kunnáttu til að nota hann.

Í 3. mgr. er gert ráð fyrir því að dómsmálaráðherra mæli nánar fyrir um rafræna útgáfu Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðs í reglugerð, þar á meðal um gagnaöryggi og ákvörðun útgáfudags. Eins og áður segir ætti við mótun reglna um rafræna birtingu að hafa að leiðarljósi að öryggi og áreiðanleiki upplýsinga verði a.m.k. ekki minni en verið hefur við prentaða útgáfu Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðs. Við rafræna útgáfu Stjórnartíðinda þarf sérstaklega að gæta að því að unnt sé að staðreyna með nákvæmni við hvaða tímamark fyrirmæli

urðu aðgengileg og töldust þar með birt í skilningi laganna. Við rafræna útgáfu Lögbirtinga-
blaðs þarf einnig að huga að persónuvernd, eins og áður um ræðir í almennum athugasemd-
um. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa.

Um 8. gr.

Í 1. mgr. kemur fram efnislega sambærileg regla og í 1. másl. 7. gr. gildandi laga. Regla ákvæðisins gengur lengra en 27. gr. stjórnarskrárinnar að því leyti að hún á einnig við um stjórnvaldsfyrirmæli og önnur ákvæði almenns efnis, en regla stjórnarskrárinnar hefur aðeins verið talin eiga við lög í stjórnlagafræðilegri merkingu, þ.e. sett lög í þrengri merkingu. Um efnislegt inntak gildandi ákvæðis hefur verið fjallað ítarlega í fræðiritum auk þess sem reynt hefur á það í dómaframkvæmd. Má hér benda á umfjöllun Lárusar H. Bjarnasonar (Íslensk stjórnlagafræði, Reykjavík 1913, bls. 265–269), Ármanns Snævarr (Almenn lögfræði, Reykjavík 1989, bls. 285–292), Ólafs Jóhannessonar (Stjórnskipun Íslands, Reykjavík 1978, bls. 350–359; kaflinn birtist með óverulegum breytingum í riti Gunnars Schram, Stjórnskipunarréttur, Reykjavík 1997, bls. 403–412) og Gunnars Jakobssonar (Birting og gildistaka laga, Úlfjótur 1999, 2. tbl., bls. 235). Ekki er ástæða til að reifa þessa umfjöllun hér.

Síðari málsliður 1. mgr. er nýmæli en styðst þó við rótgrónar kenningar fræðimanna um skuldbindingargildi óbirtra fyrirmæla gagnvart stjórnvöldum. Styðst ákvæðið þannig við þau rök að stjórnvöld geti ekki borið það fyrir sig að farist hafi fyrir að birta fyrirmæli sem veita almenningi eða borgurunum tiltekin réttindi. Það er á ábyrgð stjórnvalda að sjá til þess að fyrirmæli séu réttilega birt og því óeðlilegt að þau geti borið fyrir sig eigin vanrækslu við framkvæmd birtingar. Við þetta bætist að stjórnvöld eru almennt í þeirri aðstöðu að þekkja viðkomandi fyrirmæli þótt þau hafi ekki verið birt með formlegum hætti. Samkvæmt ákvæðinu binda fyrirmæli stjórnvöld frá gildistöku þeirra, án tillits til þess hvort þau hafi verið réttilega birt. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að almenn lög taka jafnan gildi þegar forseti hefur samkvæmt tillögu ráðherra staðfest þau og ráðherrann ritar undir þau með honum, sbr. 19. gr. stjórnarskrárinnar, en stjórnvaldsfyrirmæli taka gildi við undirritun þar til bærst stjórnvalds, t.d. ráðherra þegar um er að ræða reglugerðir.

Sú regla sem tekin var upp með síðari málslið 7. gr. laga nr. 64/1943 hefur almennt ekki verið notuð í framkvæmd. Má það heita venja við setningu laga og stjórnvaldsfyrirmæla að þau hafi sjálf að geyma ákvæði um gildistöku sína, oft að þau öðlist þegar gildi. Heppilegast þykir að lögfesta þessa framkvæmd þannig að lög og stjórnvaldsfyrirmæli bindi alla frá og með deginum eftir útgáfudag þeirra. Er þá einnig tekinn af vafi um það álitæfni hvort reglum eigi að beita um lögskipti sem verða á útgáfudegi þeirra Stjórnartíðinda þar sem viðkomandi reglur eru birtar. Samkvæmt ákvæðinu verður reglum almennt ekki beitt fyrir en daginn eftir útgáfudaginn. Ef fyrirmæli hafa að geyma ákvæði um að þau taki gildi „þegar í stað“ mundi lögskýring leiða til sömu niðurstöðu. Í sérstökum tilvikum gætu fyrirmæli haft sérstök ákvæði um gildistöku sína, t.d. á þá leið að þau tækju gildi samdægurs eða jafnvel á ákveðnum tíma dags. Til dæmis mætti hugsa sér að stjórnvaldsfyrirmæli um lokun tiltekins veiðihólf væru gefnar út á prenti eða rafrænt kl. 12.00 á hádegi tiltekinn dag og þau tækju gildi kl. 20.00 sama kvöld. Réttaráhrif slíkra fyrirmæla væru að sjálfsögðu alltaf háð grunnreglunni í 1. másl. 1. mgr. 8. gr. frumvarpsins og 27. gr. stjórnarskrárinnar. Mætti því fyrirmælum aldrei beita fyrir en í fyrsta lagi eftir birtingu þeirra. Í tilvikum sem þessum væri æskilegt að kynna fyrirmæli einnig með öðrum hætti, t.d. með tilkynningu í ljósvakamiðlum, enda þótt ekki þyki ástæða til að kveða á um slíkar kynningar í lögum.

Loks kemur ákvæðið ekki í veg fyrir að lög eða eftir atvikum stjórnvaldsfyrirmæli feli stjórnvöldum að taka ákvörðun um gildistöku þeirra á einhverju síðara tímamarki.

Um 9. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað.

Frumvarp þetta var áður flutt á sl. vorþingi en hlaut ekki afgreiðslu þá og er nú endurflutt óbreytt. Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði heimild til að birta Stjórnartíðindi eingöngu á rafrænu formi frá 1. janúar 2005, en að réttaráhrif sem eru bundin birtingu í Stjórnartíðindum verði óbreytt eftir sem áður. Tilsvarandi heimild var veitt í lögum nr. 165/2002 um Lögbirtingablaðið og er á grundvelli þeirrar heimildar ráðgert að hætta prentaðri útgáfu Lögbirtingablaðsins. Jafnframt er nú stefnt að því að hætt verði að prenta Stjórnartíðindi en áfram verði þó hægt fyrir þá sem þess óska að kaupa prentaða útgáfu af Stjórnartíðindum og Lögbirtingablaðinu. Auk þessa eru í frumvarpinu lagðar til nokkrar breytingar á gildandi lögum sem miða að því að gera birtingu laga, stjórnvaldserinda og milliríkjasamninga skilvirkari og ódýrari án þess að slakað sé á kröfum sem eru gerðar til réttaröryggis við miðlun upplýsinga af þessu tagi.

Útgjöld vegna Stjórnartíðinda eru áætluð um 49 m.kr. á árinu 2004, þar af eru um 34 m.kr. vegna prentunar og póstburðargjalda. Rafræn útgáfa gæti hins vegar dregið úr prent- og dreifingarkostnaði sem nemur u.þ.b. 35 m.kr. á ári þannig að heildarútgjöld vegna útgáfunnar gætu lækkað í tæplega 14 m.kr. verði frumvarpið óbreytt að lögum. Tekjur vegna áskriftar og auglýsinga eru áætlaðar um 25 m.kr. og er áformað að þær verði óbreyttar að sinni. Uppsafnaður halli vegna útgáfunnar var áætlaður um 32 m.kr. í árslok 2003. Fyrirhugað er að lækka gjaldskrá fyrir birtingar í Stjórnartíðindum þegar fjármögnun stofnkostnaðar við að koma á rafrænni miðlun verður lokið og rekstrarlegu jafnvægi hefur verið náð sem gert er ráð fyrir að verði eftir 2–3 ár. Breytingar á gjaldskrá verða ákvarðaðar út frá kostnaði við vinnslu og miðlun efnisins. Miðað við gildandi fjárlög er gert ráð fyrir að fjárheimild vegna útgáfu Stjórnartíðinda lækki í fjárlagafrumvarpi fyrir næsta ár um tæplega 18 m.kr. Þegar að því kemur að gjaldskrá fyrir birtingar verður lækkuð dragast eigin tekjur útgáfunnar saman í svipuðum mæli þannig að veltan verður minni. Þar sem útgáfan er borin uppi af eigin tekjum ætti þörf fyrir fjármögnun með beinum framlögum úr ríkissjóði því hvorki að verða meiri né minni með þessum ráðstöfunum.