

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om åtgärder som gäller myndigheternas föreskrifter och anvisningar

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att giltighetstiden för lagen om åtgärder som gäller myndigheternas föreskrifter och anvisningar skall förlängas till ingången av mars 2000. Vidare

föreslås vissa mindre ändringar i lagen. Lagen avses träda i kraft vid ingången av 1997.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge och behovet att förlänga lagens giltighetstid

Lagen om åtgärder som gäller myndigheternas föreskrifter och anvisningar (573/89, den s.k. normlagen) trädde i kraft den 1 januari 1990. Lagen stiftades för viss tid så, att den upphör att gälla den 31 december 1996. Lagens mål har varit att begränsa, förtydliga och revidera ministeriernas och underlydande myndigheters normgivning. Önskan var att minska i synnerhet de föreskrifter som gäller kommunerna och kommunalförbunden (numera samkommuner). Syftet med lagen har också varit att se till att förvaltningsmyndigheternas normgivning är lagenlig, att den kan styras på ett demokratiskt sätt och att den kan övervakas.

Med stöd av bemyndigandena i lagens 5, 6, 8, 10 och 11 §§ utfärdade statsrådet ett beslut om åtgärder som gäller myndigheternas föreskrifter och anvisningar (786/89) som trädde i kraft samtidigt och innehåller närmare bestämmelser om de uppgifter som skall tas in i föreskrifter och anvisningar samt om beredningen, registreringen och uppföljningen samt informationen om föreskrifter och anvisningar. Däremot har statsrådet inte utfärdat beslut om tillämpningen av lagen på myndigheternas interna föreskrifter även om ett bemyndigande därtill ingår i lagens 2 § 3 mom.

Lagen föregicks av den revidering av förvaltningsmyndigheternas normgivning som statsrådet påbörjade 1986. Normprojektets

aktiva skede upphörde 1992. Vid normgivning har även därefter iakttagits de principer som omfattas i projektet, av vilka de centralaste ingår i den gällande lagen.

I lagen stadgas om de principer och förfaringssätt som en myndighet skall iakttä vid normgivning. Enligt lagen skall föreskrifterna och anvisningarna åtskiljas på grundval av sin bindande verkan. Av dem skall framgå grunden för bemyndigandet att meddela föreskrifter och anvisningar. Föreskrifter som gäller kommuner och samkommuner får meddelas endast med stöd av ett i lagen individualiserat bemyndigande. När normerna bereds skall deras funktionella, administrativa, ekonomiska samt övriga verkningar redas ut. Om förslagen till föreskrifter och anvisningar skall andra myndigheter och målgrupper höras i behövlig utsträckning. Föreskrifterna skall publiceras på finska och svenska i en föreskriftssamling. Föreskrifterna kan meddelas för en bestämd tid av högst fem år. Både föreskrifterna och anvisningarna skall registreras i det s.k. normregistret och i dem skall nämnas när de träder i kraft. Om föreskrifterna inte har publicerats vid tidpunkten för ikraftträdandet, träder de i kraft den dag de publiceras.

De principer som omfattades i normprojektet och den nuvarande lagen har åstadkommit betydande förändringar i myndigheternas normgivning. Antalet normer har minskat betydligt, vilket lagen och revideringen av normgivningen bidragit till. Enligt de uppföljningsuppgifter som finansminis-

teriet insamlade medan normprojektet pågick minskade antalet normer mellan 1987 och 1991 från ca 7 600 till drygt 5 400. På grundval av de uppgifter som erhålls ur normregistret har antalet normer under detta årtionde varit så gott som oförändrat, ca 5 500. I början av maj 1996 hade ca 3 600 föreskrifter och 1 900 anvisningar registrerats. Utöver dessa finns ca 250 rekommendationer och meddelanden i registret.

Under sin giltighetstid har lagen framför allt gjort normgivningen klarare. Lagens principer och förfaringsätt har befast ett bra, till en rättsstat hörande sätt att utarbeta normer vid beredningen av lagstiftning av lägre ordning. Lagen har förenhetligt normgivningen inom de olika förvaltningsområdena genom att ge minimikriterier för hur goda och ändamålsenliga normer skall utarbetas och ges. Särskilt har kravet på ett stadgande om normgivningsbemyndigande i praktiken beaktats väl vid beredningen. Även andra föreskrifter än de som gäller kommunalförvaltningen meddelas numera endast med stöd av ett i lagen individualiserat bemyndigande, vilket är en betydande förändring av den situation som rådde före lagen. Dessutom har de bindande normerna (föreskrifterna) tydligare än hittills skiljts åt från andra normer som inte är bindande (anvisningar, rekommendationer), vilket är viktigt när normen tillämpas, särskilt med tanke på normernas målgrupper.

Ministerierna publicerar sina föreskrifter och beslut antingen i sin egen föreskriftsamling eller i Finlands författningssamling eller i en kombinerad författnings- och föreskriftssamling för något specialområde. Om ett ministeriebeslut som gäller verkställighet av en lag eller förordning publiceras i ministeriets egen föreskriftssamling skall därom också publiceras ett meddelande i författningssamlingen enligt 2 b § förordningen om Finlands författningssamling (1364/93). Några av de myndigheter som lyder under ett ministerium publicerar sin egen föreskriftssamling. Föreskrifterna har utan undantag publicerats på båda inhemska språken såsom lagen förutsätter.

Några särskilda problem har inte uppstått i tillämpningspraxis, vilket visserligen beror mera på tekniska än på lagstiftningsorsaker. Normregistret har utarbetats som en ADB-baserad referensdatabas i FINLEX-databanken, som inte helt fungerat på önskat sätt. Läget håller dock redan på att förändras. En

av justitieministeriet tillsatt arbetsgrupp, som utredde statsmaktens grundläggande skyldighet att publicera de gällande normerna, föreslog att en normdatabank skulle upprättas. Avsikten är att utöver lagar och förordningar skall också texterna i förvaltningsmyndigheternas föreskrifter etappvis införas i normdatabanken (arbetsgruppens betänkande, justitieministeriets allmänna avdelnings publikationer 1996).

Tidsbestämd giltighet för föreskrifterna har inte heller genomförts i den omfattning som eftersträvades när lagen stiftades. Största delen av föreskrifterna har meddelats som gällande tills vidare. Saken har dock inte gett upphov till större problem.

Förlängningen av lagens giltighet har anknytning till den grundlagsreform som är under beredning i den kommitté som statsrådet tillsatte den 18 januari 1996. Avsikten är att genom reformen ändra bemyndigandet att utfärda förordning och stadga om villkoren för dess delegering till ett ministerium eller någon annan myndighet. Eftersom den nämnda reformen gäller författningshierarkin för författningar av lägre ordning än lag, är det ändamålsenligt att förlänga den nuvarande lagens giltighet till högst den tidpunkt då den eventuella grundlagsreformen träder i kraft. I takt med att grundlagsreformen fortskrider bedöms dess eventuella verkningar på myndigheternas normgivning, som regleras genom den lag som avses i denna proposition.

2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Det föreslås att lagens giltighet skall förlängas för att de ovan beskrivna principer och förfaringsätt som befunnits goda skall bibehållas som grund för normgivningen. Utgående från de erfarenheter som erhållits är det att vänta att lagens principer och förfaringsätt också i fortsättningen styr normgivningen och håller normgivningen under ministeriernas kontroll. Även med tanke på rättskyddet för normgivningens målgrupper är det motiverat att alla normer och särskilt de bindande föreskrifterna meddelas på enhetliga grunder.

I propositionen föreslås att lagens giltighet förlängs med ca tre år. Därför föreslås endast obetydliga ändringar i lagen för att lagen och de termer som används i den skall motsvara de förändrade förhållandena. La-

gens rubrik och stadgandet om lagens mål föreslås bli ändrade så, att de motsvarar det skede som nu råder i normgivningen. Begreppet kommunalförbund ändras till samkommun. Vidare föreslås att när föreskrifter bereds skall utöver deras funktionella, administrativa, ekonomiska och övriga verkningar även deras konsekvenser för miljön redas ut. Detta krav är förenligt med anvisningarna för beredning av regeringens propositioner (Hallituksen esitysten laatimishjeet 1992).

I den gällande lagen ingår ett stadgande (12 §) som åsidosätter tillämpningen av andra stadganden ifall de avviker från det individualiserade bemyndigande för meddelande av föreskrifter som förutsätts i lagens 4 § 2 mom. Eftersom stadgandet till sin karaktär anknyter till lagens övergångsskede och således blivit onödigt, föreslås det bli upphävt.

3. Propositionens verkningar

Propositionens direkta verkningar blir små. De eventuella administrativa och ekonomiska verkningarna av förlängningen av lagens giltighet och iakttagandet av de förfaringsätt och principer som ingår i lagen är små och ändrar inte nuläget. Översättningen av föreskrifterna till svenska samt publiceringen och registreringen av föreskrifterna och anvisningarna medför endast små årliga kostnader. Utredningen av miljökonsekvenserna ökar inte nämnvärt lagberedningens arbetsmängd. Propositionen har inga verkningar i fråga om organisationen.

Förlängningen av lagens giltighet främjar det självständiga beslutsfattandet inom kommunalförvaltningen eftersom lagen fortsättningsvis skulle begränsa meddelandet av statliga myndigheters föreskrifter som gäller dem.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid finansministeriet. Utlåtanden om propositionen har inbegärts från sammanlagt 85 olika instanser. Utlåtanden erhöles av alla ministerier, av justitiekanslern och 29 andra myndigheter samt 18 organisationer som representerar näringslivet och medborgarna, dvs, från sammanlagt 65 remissinstanser. Nästan alla remissinstanser ställer sig positivt till en förlängning av normlagens giltighet eller omfattar uttryckligen en för-

längning. Inte en enda motsatte sig förlängningen. Endast arbetsministeriet föreslog att man skulle överväga om lagen borde ersättas med anvisningar på lägre nivå. Ett sammandrag av utlåtandena har gjorts i finansministeriet.

I det propositionsutkast som sändes för utlåtande föreslogs två ändringar i lagen som man dock avstod ifrån vid den fortsatta beredningen. I det utkast som var på remiss föreslogs en utvidgning av tillämpningsområdet för stadgandet om bemyndigande i 4 § 2 mom. så, att det skulle gälla även enskilda näringsidkare och företag. Största delen av remissinstanserna understödde förslaget, endast sex hade något att anmärka mot det. Sedermera framförde även justitieministeriet att en utvidgning av stadgandet kan vara särskilt problematiskt när det gäller frågor i anslutning till genomförandet av Europeiska gemenskapernas rättsakter och att saken är svår att avgöra i detta sammanhang. Vid den grundlagsreform som är under beredning torde dessutom frågorna gällande stadganden om bemyndigande tas upp till behandling mera allmänt. I propositionen föreslås därför inga ändringar till denna del.

Det andra förslaget i det utkast som varit på remiss gällde slopande av registreringen av anvisningar. Inga ändringar föreslogs i registreringen av föreskrifter. Av de remissinstanser som tog ställning till behovet att registrera anvisningar omfattade majoriteten (32) förslaget och resten (25) motsatte sig avskaffandet av registreringen. De som understödde avskaffandet hänvisade till att anvisningarna i allmänhet tillställs målgrupperna och därför är registreringen inte nödvändig med tanke på anvisningarnas tillgänglighet. De som understödde registrering konstaterade bl.a. att anvisningarna har en avsevärd faktisk betydelse. Vissa myndigheter var oroliga över att avskaffandet av registreringen kan leda till att anvisningarna ökar och nivån sjunker. Särskilt de som stod utanför förvaltningen ansåg att det fortfarande var nödvändigt att registrera anvisningarna med tanke på förvaltningens öppenhet. Då skulle även andra än de direkta målgrupperna få vetskap om anvisningarna. På grund av det ovan nämnda och för att poängtera att normgivningen utgår från kunderna föreslås inte i denna proposition några ändringar i stadgandet om registrering av anvisningar (10 §).

Största delen av remissinstanserna hade

ingenting att anmärka mot att miljökonsekvenserna reds ut när normerna utarbetas. Tio remissinstanser understödde klart förslaget. Endast centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter ansåg det vara onödigt att ändra stadgandet, eftersom miljökon-

sekvenserna beaktas redan när lagar bereds och stiftas och föreskrifterna inte kan strida mot lagarnas innehåll eller mål. På dessa grunder ansåg förbundet att en hänvisning till miljön när normernas verkningar reds ut är överdriven.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslaget

1 §. *Mål.* Det är inte längre nödvändigt att i paragrafens 1 mom. hänvisa till revidering, eftersom det egentliga revideringsarbetet redan har gjorts. Avsikten är dock att genom lagen ytterligare begränsa myndigheternas normgivning och göra den klarare.

I paragrafens 2 mom. görs en terminologisk ändring som gäller samkommuner.

4 §. *Bemyndigande att meddela föreskrifter.* I paragrafens 2 mom. görs motsvarande terminologiska ändringar gällande samkommuner som i 1 § 2 mom.

5 §. *Beredning.* Till paragrafens 1 mom. fogas skyldighet att även reda ut miljökonsekvenserna, på samma sätt som det förutsätts när förslag till lagar och förordningar bereds.

12 §. *Tillämpning av andra stadganden.* Paragrafen ansluter sig till normreformens inledningsskede och genom den säkrades att bindande föreskrifter som gäller kommunalförvaltningen, avvikande från eventuella stadganden annanstans i lagstiftningen, endast meddelas i enlighet med denna lag. I lagstiftningen har bemyndigandena sedermera ändrats så, att de motsvarar denna lag, varför paragrafen blivit överflödig.

13 §. *Lagens giltighetstid.* Lagens giltighet föreslås bli förlängd till den 29 februari 2000, då grundlagsreformen avses träda i kraft.

2. Närmare stadganden och bestämmelser

Den 31 augusti 1989 meddelade statsrådet med stöd av den gällande lagen ett beslut om åtgärder som gäller myndigheternas föreskrifter och anvisningar (786/89). Beslutet innehåller föreskrifter om de uppgifter som skall ingå i myndigheternas föreskrifter och anvisningar, om hörande av myndigheter och de viktigaste målgrupperna, om publicering av föreskrifter, om registrering av föreskrifter och anvisningar samt om information om och uppföljning av dem. Avsikten är att giltighetstiden för beslutet i fråga skall förlängas på samma sätt som lagens giltighetstid.

3. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1997.

Lagens giltighetstid föreslås bli förlängd till den 29 februari 2000, då den under beredning varande grundlagen avses träda i kraft.

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

Lag

om ändring av lagen om åtgärder som gäller myndigheternas föreskrifter och anvisningar

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen den 16 juni 1989 om åtgärder som gäller myndigheternas föreskrifter och anvisningar (573/89) 12 §, samt
ändras lagens rubrik, 1 §, 4 § 2 mom., 5 § 1 mom. och 13 § 1 mom. som följer:

Lag

om myndigheternas föreskrifter och anvisningar

1 §

Mål

Meddelandet av statliga förvaltningsmyndigheters föreskrifter och anvisningar skall begränsas och förtydligas i enlighet med denna lag.

Syftet med lagen är att reducera i synnerhet de föreskrifter som gäller kommunerna och samkommunerna.

4 §

Bemyndigande att meddela föreskrifter

Föreskrifter som gäller kommuner och samkommuner får meddelas endast med stöd av ett individualiserat bemyndigande i lag, om inte något annat följer av regeringsformen.

5 §

Beredning

När föreskrifter bereds skall deras funktionella, administrativa och ekonomiska verkningar samt deras miljökonsekvenser och övriga verkningar redas ut.

13 §

Lagens giltighetstid

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990 och gäller till den 29 februari 2000.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.

Helsingfors den 27 september 1996

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Minister Jouni Backman

Lag

om ändring av lagen om åtgärder som gäller myndigheternas föreskrifter och anvisningar

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen den 16 juni 1989 om åtgärder som gäller myndigheternas föreskrifter och anvisningar (573/89) 12 §, samt
ändras lagens rubrik, 1 §, 4 § 2 mom., 5 § 1 mom. och 13 § 1 mom. som följer:

Gällande lydelse

Lagen om åtgärder som gäller myndigheternas föreskrifter och anvisningar

1 §

Mål

Meddelandet av statliga förvaltningsmyndigheters föreskrifter och anvisningar skall begränsas, förtydligas och revideras i enlighet med denna lag.

Syftet med lagen är att reducera i synnerhet de föreskrifter som gäller kommunerna och kommunalförbunden.

4 §

Bemyndigande att meddela föreskrifter

Föreskrifter som gäller kommuner och kommunalförbund får meddelas endast med stöd av ett individualiserat bemyndigande i lag, om inte något annat följer av regeringsformen.

5 §

Beredning

När föreskrifter bereds skall deras funktionella, administrativa, ekonomiska och övriga verkningar redas ut.

Föreslagen lydelse

Lag om myndigheternas föreskrifter och anvisningar

1 §

Mål

Meddelandet av statliga förvaltningsmyndigheters föreskrifter och anvisningar skall begränsas och förtydligas i enlighet med denna lag.

Syftet med lagen är att reducera i synnerhet de föreskrifter som gäller kommunerna och *sankommunerna*.

4 §

Bemyndigande att meddela föreskrifter

Föreskrifter som gäller kommuner och *sankommuner* får meddelas endast med stöd av ett individualiserat bemyndigande i lag, om inte något annat följer av regeringsformen.

5 §

Beredning

När föreskrifter bereds skall deras funktionella, administrativa och ekonomiska verkningar *samt deras miljökonsekvenser* och övriga verkningar redas ut.

Gällande lydelse

12 §

Tillämpning av andra stadganden

Sådana stadganden eller bestämmelser i andra lagar eller författningar på lägre nivå som innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter får inte tillämpas på föreskrifter som gäller kommuner eller kommunalförbund och som avviker från 4 § 2 mom.

13 §

Lagens giltighetstid

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990 och gäller till och med den 31 december 1996.

Föreslagen lydelse

12 §

Tillämpning av andra stadganden

(Upphävs)

13 §

Lagens giltighetstid

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990 och gäller till den 29 februari 2000.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.
