



Elektroniskt kungörande av författningar

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i lagen om kungörande av lagar och andra författningar med en mindre justering.

Förslaget innebär att lagar och förordningar ska kungöras elektroniskt genom att Svensk författningssamling (SFS) publiceras på en särskild webbplats. På så sätt blir det möjligt för var och en enkelt och kostnadsfritt få tillgång till gällande lagar och förordningar via internet. Enligt förslaget är det regeringen som ansvarar för att författningen publiceras elektroniskt på den särskilda webbplatsen. De nya reglerna föreslås träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Förslaget innebär vidare att regeringen ska få meddela föreskrifter om att länsstyrelsens föreskrifter om förbud mot eldning utomhus och liknande förebyggande åtgärder mot brand inte behöver kungöras i länets författningssamling. Genom förslaget möjliggörs att föreskrifter om eldningsförbud kan träda i kraft tidigare än i dag och därigenom skapas förutsättningar för att förbättra samhällets skydd mot brand. Denna lagändring föreslås träda i kraft den 1 juli 2016.

Inga motioner har väckts med anledning av propositionen.

Behandlade förslag

Proposition 2015/16:157 Elektroniskt kungörande av författningar.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Utskottets överväganden.....	6
Regeringens lagförslag	6
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
Propositionen	11
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Elektroniskt kungörande av författningar

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar med den ändringen att i 4 § andra stycket läggs ordet ”särskilda” till mellan orden ”andra” och ”skäl”.

Därmed bifaller riksdagen delvis proposition 2015/16:157.

Stockholm den 19 maj 2016

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Annicka Engblom (M), Veronica Lindholm (S), Jonas Millard (SD), Maria Abrahamsson (M), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Patrick Reslow (M), Emanuel Öz (S), Fredrik Eriksson (SD), Mathias Sundin (L), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Emilia Töyrä (S) och Berit Högman (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I proposition 2015/16:157 Elektroniskt kungörande av författningar föreslår regeringen att riksdagen antar de förslag till ändring av lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar som lagts fram i propositionen. Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Inga motioner har väckts med anledning av propositionen.

I propositionen finns en redogörelse för ärendets beredning fram till regeringens beslut om proposition den 7 april 2016.

Bakgrund

Regeringsformen (RF) skiljer mellan utfärdande och kungörande av en författning. Med utfärdande (promulgation) avses att författningen får sin slutliga form genom att regeringen vid ett sammanträde beslutar att ta in den i en författningssamling. Med kungörande avses att den beslutade författningen publiceras eller på annat sätt görs känd och allmänt tillgänglig. Utfärdandet kan ses som normgivningsförfarandets slutpunkt, medan kungörandet främst är en praktisk process.

Enligt 8 kap. 19 § RF ska en beslutad lag utfärdas av regeringen så snart som möjligt. Både lagar och förordningar ska enligt bestämmelsen kungöras så snart som möjligt. I fråga om förordningar kan dock undantag från skyldigheten att kungöra föreskrivas i lag.

RF anger inte hur kungörandet ska gå till. Närmare bestämmelser om kungörande finns i stället i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar, kallad kungörandelagen.

Författningar ska enligt 7 kap. 7 § RF skrivas under av statsministern eller något annat statsråd på regeringens vägnar för att gälla. Regler om underskrift av författningar finns i förordningen (2007:725) om beslut och protokoll hos regeringen.

Regeringen redogör i propositionen (s. 8–10) närmare för regelverket om kungörande av författningar.

Det finns redan i dag en skyldighet att göra författningar tillgängliga i elektronisk form (se 24 a § författningssamlingsförordningen och 3 § rättsinformationsförordningen [1999:175]). Det sker via det offentliga rättsinformationssystemet och portalen lagrummet.se. Innehållet i systemet är att betrakta som ren information.

Regeringskansliet är informationsansvarig myndighet för den information i systemet som gäller Svensk författningssamling. Informationsansvaret

innebär en skyldighet att se till att informationen görs elektroniskt tillgänglig och sprids.

Regeringskansliets databaser för rättsinformation består av ett register över Svensk författningssamling (SFSR), Svensk författningssamling i fulltext (SFST) och Svensk författningssamling såsom den kungörs. Den sistnämnda databasen återger alltså författningen i den form som den tryckts och består av ett stort antal pdf-filer.

Uppgifterna i registerdatabasen förs in manuellt med den tryckta författningstexten som förlaga. Av uppgifterna i databasen sammanställs årligen ett häfte med register över gällande författningar. Regeringskansliets fulltextdatabas visar en bearbetad version av författningarna med gjorda tillägg och ändringar (s.k. konsoliderad form).

Utskottets överväganden

Regeringens lagförslag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens lagförslag med en mindre justering.

Propositionen

Ökad tillgänglighet till kungjorda författningar

Regeringen pekar i propositionen på att den tryckta upplagan av Svensk författningssamling (SFS) uppgår till ungefär 2 000 häften. Enligt författningssamlingsförordningen ska statliga myndigheter se till att de har tillgång till SFS i den utsträckning som behövs. Därtill tilldelas kommuner, landsting och kommunbibliotek (folkbibliotek) kostnadsfria exemplar av SFS. Utöver dessa obligatoriska exemplar har den tryckta versionen av SFS begränsad spridning.

Regeringen anför att det nuvarande kungörandesystemet visserligen erbjuder kostnadsfri och förhållandevis enkel tillgång till den officiella och autentiska versionen av en författning, men möjligheten att ta del av SFS utnyttjas ändå i begränsad omfattning. De allra flesta nöjer sig med att använda konsoliderade lagtextsamlingar eller ta del av texterna på ett eller annat sätt via internet. Det kan enligt regeringen på goda grunder antas att användarkretsen av den officiella och autentiska versionen huvudsakligen består av personer som i sitt arbete har anledning att ta del av författningstexter. I takt med att den elektroniska rättsinformationen utvecklas genom olika rättsdatabaser har antagligen även dessa personers användning av den tryckta SFS minskat, anför regeringen.

Enligt regeringens bedömning skulle ett elektroniskt kungörande göra det mycket enklare att ta del av den autentiska versionen av en författning. I de flesta fall skulle den enskilde via internet när som helst på dygnet och oberoende av plats kunna ta del av de autentiska författningarna i stället för att behöva bege sig till ett bibliotek eller en myndighet. Eftersom ett av syftena med kungörandet är att göra en författning allmänt känd är det med hänsyn till den tekniska utvecklingen ett naturligt steg att publicera SFS på internet. En sådan publicering kan i sin tur ytterligare stärka den allmänna grundsatsen att alla förväntas känna till innehållet i gällande författningar.

Ett elektroniskt kungörande skulle göra det möjligt att förkorta tiden mellan regeringens beslut om utfärdande och själva kungörandet. I motsvarande mån skulle tiden från kungörande till ikraftträdande kunna bli längre, något som riksdagens konstitutionsutskott vid flera tillfällen har efterlyst (se bl.a. bet.

2012/13:KU10). Detta skulle – inte minst kring årsskiftet, då tidsmarginalerna kan vara små – minska de ibland förekommande svårigheterna att kungöra författningar i tillräckligt god tid innan de ska träda i kraft. Det skulle också vara fördelaktigt vid brådskande lagstiftning som motiveras av extraordinära förhållanden. Ett elektroniskt system skulle dessutom leda till ett mer kostnadseffektivt resursutnyttjande och minskad pappersanvändning, vilket är positivt ur miljösynpunkt.

Regeringen bedömer sammanfattningsvis att det finns starka skäl att införa ett elektroniskt förfarande för kungörande. De erfarenheter som gjorts bl.a. i de länder där elektroniska system för kungörande har införts visar att det är möjligt att med rimliga åtgärder och resurser uppnå en säkerhetsnivå som är tillräcklig för att säkerställa systemets funktion och tillförlitlighet. Enligt regeringens uppfattning är det inte lämpligt att i lag reglera sådana tekniska frågor som i vilket format informationen ska presenteras eller vilka säkerhetsåtgärder som ska byggas in i systemet. Lagregleringen bör i stället öppna för att systemet i framtiden kan uppdateras med nya tekniska lösningar som ytterligare förbättrar säkerheten och användarvänligheten.

För det fall införandet av ett elektroniskt system för kungörande av lagar och förordningar faller väl ut kan reformen enligt regeringen komma att bli ett första steg i en ordning där också samtliga myndighetsföreskrifter kungörs elektroniskt, såsom några remissinstanser efterlyser. En eventuell sådan ytterligare reform bör dock föregås av en utvärdering av den ordning med elektroniska kungöranden av författningar som nu föreslås.

Regeringen gör vidare bedömningen att den elektroniska versionen av en författning ska vara den enda officiella, autentiska versionen, dvs. den version som allmänheten helt kan förlita sig på. En elektronisk version av SFS kommer således att få samma rättsliga status som den tryckta versionen har enligt nu gällande regler.

Regeringen anför att även om ett elektroniskt kungörande skulle leda till att de allra flesta får en ökad möjlighet att ta del av SFS finns det de som inte har tillgång till internet privat. I detta sammanhang pekar regeringen på att det nyligen har införts en moderniserad bibliotekslag (2013:801). Av den nya bibliotekslagen framgår bl.a. att allmänheten avgiftsfritt ska få låna eller på annat sätt få tillgång till litteratur oavsett publiceringsform, dvs. oavsett om den tillhandahålls i fysisk form eller digitalt. Bibliotekslagens litteraturbegrepp omfattar bl.a. SFS. Med beaktande av de allmänna regler som gäller för folkbiblioteken genom den nya bibliotekslagens bestämmelser bedömer regeringen att allmänheten kommer att ha avgiftsfri tillgång till den webbplats där SFS publiceras i elektronisk form.

Regeringen redogör för att det följer av 7 kap. 7 § regeringsformen (RF) att författningar, förslag till riksdagen och andra beslut som ska expedieras ska skrivas under på visst sätt för att bli gällande. Regeringen anser att det även framöver bör finnas ett exemplar av en författningstext som har en särskild status och som ytterst kan ligga till grund för en jämförelse med den kungjorda

versionen, t.ex. för att upptäcka felaktigheter. Det exemplaret ska både till form och innehåll återge den författning som regeringen beslutat att utfärda.

Regeringen understryker att det är viktigt att informationen, i form av autentiska författningstexter, är låst och konstant till innehåll och form. Beslutsfattaren har bestämt både vilket innehåll en författning ska ha och hur den ska se ut. Den elektroniskt kungjorda författningen ska i båda dessa avseenden stämma överens med den författning som beslutats och som återges i det undertecknade pappersexemplaret. För det ändamålet är i dagsläget pdf-format det mest ändamålsenliga enligt regeringen. Det kan dock framöver utvecklas andra format som motsvarar pdf-formatet men som ännu bättre fyller de behov som finns vid elektroniskt kungörande. Det är därför inte lämpligt att i detta sammanhang i detalj fastslå formatet.

I dag anses en originalexpedition vara en självständig bärare av beslutet och ha företräde framför protokollet vid en bristande överensstämmelse (prop. 1973:90 s. 296). Om en kungjord version av någon anledning skulle komma att avvika från innehållet i underskriftsexemplaret (genom t.ex. manipulation eller annan felaktighet) är tanken att den kungjorda versionen ska ändras så att den överensstämmer med den beslutade författningen. Innan så har skett ska emellertid en enskild kunna åberopa den kungjorda versionen i förhållande till staten på samma sätt som kan ske i dag. De rättsliga konsekvenserna av det inträffade får då överlämnas åt rättstillämpningen att bedöma, efter omständigheterna i det särskilda fallet. Denna ordning kommer enligt regeringen att fortsätta gälla även efter införandet av ett elektroniskt kungörande av författningar. Regeringen anser inte att det bör införas någon bestämmelse som utpekar olika versioners rättsliga status.

Regeringen redogör för att remissinstansen Post- och telestyrelsen framhållit att det är viktigt att finna ett rättssäkert sätt att ändra felaktigheter i en publicerad författning. En ändring i en författning sker normalt i form av beslut om en ny författning. Hur rättelser av uppenbara fel ska vara möjliga i en publicerad författning kommer att övervägas under det arbete med att förbereda för en övergång till ett elektroniskt system som påbörjats inom Regeringskansliet.

Regeringen föreslår att SFS ska publiceras elektroniskt på en särskild webbplats. Webbplatsen för SFS ska inte tjäna något annat syfte än att bära SFS och således endast ha till funktion att återge kungjorda författningar och förmedla den information som i dag förmedlas genom den tryckta publikationen. Webbplatsen för SFS måste förutom att vara fristående också vara lätt att hitta. Det är dessutom mycket viktigt att webbplatsen finns kvar under överskådlig tid, anför regeringen.

Enligt regeringens förslag ska en författning anses kungjord när den har publicerats i SFS, dvs. när författningen är publicerad på den externa webbplatsen och är åtkomlig för allmänheten.

I propositionen görs bedömningen att kungöranden bör kunna ske varje dag under året. Webbplatsen bör, utöver kungjorda författningar, innehålla i stort sett samma information som det nuvarande årliga bokbandet av SFS gör.

Möjligheten att kungöra förordningar i andra författningssamlingar och publikationer än SFS bör enligt regeringens bedömning kvarstå.

Regeringen redogör i propositionen (s. 27) för gällande bestämmelser om arkivering. Regeringen gör bedömningen att det pappersexemplar av en författning som utgör en bilaga till regeringsprotokollet är att anse som en allmän handling och ska bevaras, i likhet med vad som sker i dag. Vidare gör regeringen bedömningen att också en elektronisk författning är att anse som en allmän handling. Med hänsyn till den rättsliga betydelse som den elektroniskt kungjorda författningen har talar enligt regeringen starka ändamålsskäl för att ett bevarande ska ske. Handlingarna bör inte bli föremål för gallring. Regeringen anser sammanfattningsvis att den elektroniska författningen ska arkiveras i enlighet med kraven i arkivlagen och arkivförordningen.

När det avslutningsvis gäller säkerhet och tillgänglighet gör regeringen bedömningen att Regeringskansliet bör vara den myndighet som ansvarar för säkerheten i verksamhetssystemet och på den särskilda webbplats där den elektroniska publiceringen av SFS sker. Driften av den särskilda webbplatsen bör överlämnas till en extern, privat aktör.

Regeringen föreslår att de nya reglerna träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Ett förenklat kungörande av länsstyrelsens föreskrifter om eldningsförbud

Regeringen pekar på att genom 2 § andra stycket kungörandelagen har regeringen bemyndigats att undanta vissa typer av föreskrifter från kravet på kungörande i länsens författningssamlingar. Det gäller bl.a. föreskrifter som avses i 3 kap. 11 § ordningslagen (1993:1617). Dessa föreskrifter tar sikte på förbud som behövs på grund av särskilda förhållanden för att skydda människor mot fara för liv eller hälsa, mot att vistas inom skade- eller riskområden, rasområden, gruvområden, skjutfält eller skjutbanor eller liknande områden. Regeringen har med stöd av bemyndigandet bestämt att sådana föreskrifter gäller när de har kungjorts eller vid den senare tidpunkt som anges i beslutet. I brådskande fall får föreskrifterna kungöras genom att publiceras i ortstidning eller läsas upp i radio (4 § andra stycket förordningen [1993:1632] med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen [1993:1617]).

Vid införandet av undantaget för regleringen i ordningslagen anfördes att det mot bakgrund av att de aktuella föreskrifterna får utfärdas endast vid särskilda händelser i regel föreligger ett behov av att de träder i kraft med mycket kort varsel (prop. 1992/93:210 s. 323). Det uttalades vidare att kravet på kungörelse i de aktuella situationerna bör kunna tillgodoses genom att beslutet förs in i ortens tidningar eller läses upp i radio och att föreskriften bör kunna träda i kraft omedelbart efter det att den har kungjorts på detta sätt.

Regeringen gör i propositionen bedömningen att även föreskrifter om förbud mot eldning utomhus och liknande förebyggande åtgärder mot brand behöver kunna träda i kraft med mycket kort varsel.

Som anförts i föregående avsnitt kan, för det fall införandet av ett elektroniskt system för kungörande av lagar och förordningar faller väl ut, också en länsstyrelses föreskrifter i framtiden komma att kungöras elektroniskt. En eventuell sådan ytterligare reform bör dock enligt regeringen inte ske innan en utvärdering av den nu föreslagna ordningen med elektroniska kungöranden av författningar har genomförts. I avvaktan på en sådan reform bör kungörandelagen ändras så att regeringen, i likhet med vad som gäller för kungörande av de föreskrifter som avses i ordningslagen, bemyndigas att meddela föreskrifter om att föreskrifter om förbud mot eldning utomhus och liknande förebyggande åtgärder mot brand som har meddelats av en länsstyrelse inte behöver kungöras i länets författningssamling. Kravet på kungörelse när det gäller föreskrifter om förbud mot eldning utomhus och liknande förebyggande åtgärder mot brand bör kunna tillgodoses genom att beslutet förs in i ortens tidningar eller läses upp i radio, och föreskriften bör kunna träda i kraft omedelbart efter det att den kungjorts på detta sätt.

Regeringen föreslår att lagändringen träder i kraft den 1 juli 2016.

Utskottets ställningstagande

Utskottet ställer sig bakom de skäl för den föreslagna lagstiftningen som anförts i propositionen. Utskottet konstaterar vidare att det inte har väckts någon motion med anledning av propositionen. Emellertid noterar utskottet att 4 § andra stycket lagen om kungörande av lagar och andra författningar, utöver vissa språkliga ändringar, föreslås ändrad på så sätt att ordet ”särskilda” utgår i första meningen. Av författningskommentaren i propositionen framgår att endast språkliga ändringar varit avsedda. Enligt utskottets uppfattning bör ordet ”särskilda” alljämt kvarstå i bestämmelsen. Utskottet föreslår därför att ordet ”särskilda” läggs till mellan orden ”andra” och ”skäl” i förslaget till ny lydelse av 4 § lagen om kungörande av lagar och andra författningar. Utskottet tillstyrker i övrigt regeringens lagförslag.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2015/16:157 Elektroniskt kungörande av författningar:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar

Häri genom föreskrivs i fråga om lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar

dels att 2 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 5 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

I fråga om andra författningar än lagar gäller att 4–9 §§ inte tillämpas på en författning

1. som på grund av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) inte får lämnas ut till envar eller

2. som endast reglerar en statlig myndighets inre förhållanden eller förhållandet mellan statliga myndigheter inbördes, förutsatt att författningen inte innehåller något som kan vara av väsentligt intresse för utomstående eller för berörda arbetstagares eller uppdragstagares rättsställning.

Regeringen får meddela föreskrifter om att följande föreskrifter inte behöver kungöras på det sätt som anges i 9 §:

1. Föreskrifter som avses i 41 § väglagen (1971:948).

2. Lokala trafikföreskrifter.

3. Föreskrifter med särskilda trafikregler som har meddelats av en statlig väghållningsmyndighet.

4. Föreskrifter som avses i 3 kap. 11 § ordningslagen (1993:1617).

5. Föreskrifter om förbud mot eldning utomhus och liknande förebyggande åtgärder mot brand som har meddelats av en länsstyrelse.

Regeringen får också meddela föreskrifter om att föreskrifter om högsta tillåtna färdhastighet eller om bärighetsklasser för vägar inte behöver kungöras på det sätt som anges i 6 §.

4 §²

Författning som utfärdas av regeringen skall kungöras i Svensk författningssamling. Denna utges genom regeringens försorg.

Lagar och förordningar ska kungöras i Svensk författningssamling.

Om möjligheten att överblicka

Om möjligheten att överblicka

¹ Senaste lydelse 2009:420.

² Senaste lydelse 1980:153.

författningsmaterialet underlättas *därav* eller andra särskilda skäl *föreligger*, får regeringen bestämma att en *viss* av regeringen beslutad författning i stället *skall* kungöras i någon annan angiven författningssamling. Om synnerliga skäl *föreligger*, får regeringen bestämma att en sådan författning *skall* kungöras i någon annan angiven publikation.

Gör utomordentliga förhållanden det *påkallat kan* regeringen *bestämma* att *viss* författning *skall* kungöras på annat sätt än som anges i första stycket. *Därvid skall* tid som annars räknas från kungörande i Svensk författningssamling i stället räknas från det *av* regeringen *föreskrivna* kungörandet.

författningsmaterialet underlättas eller *det finns* andra skäl, får regeringen bestämma att en av regeringen beslutad författning i stället *ska* kungöras i någon annan angiven författningssamling. Om *det finns* synnerliga skäl, får regeringen bestämma att en sådan författning *ska* kungöras i någon annan angiven publikation.

Om utomordentliga förhållanden *kräver* det *får* regeringen *besluta* att *en* författning *ska* kungöras på *något* annat sätt än som anges i första stycket. *Den* tid som annars räknas från kungörande i Svensk författningssamling *ska då* i stället räknas från det *kungörande som* regeringen *beslutat*.

5 §³

Regeringen ska se till att Svensk författningssamling publiceras elektroniskt på en särskild webbplats.

En författning ska anses kungjord när den har publicerats i Svensk författningssamling på webbplatsen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016 i fråga om 2 § och i övrigt den dag som regeringen bestämmer.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för författningar som har utfärdats före ikraftträdandet.

³ Tidigare 5 § upphävd genom 1999:938.