

Kommittédirektiv



Elektroniskt kungörande av författningar

Dir.
2007:107

Beslut vid regeringssammanträde den 16 augusti 2007

Sammanfattning

En särskild utredare skall undersöka om det är möjligt och lämpligt att kungöra författningar elektroniskt i Sverige. Om utredaren kommer fram till att ett sådant kungörelseförfarande bör införas, skall han eller hon lämna förslag till en författningslösning som gör detta möjligt. Utredaren skall också föreslå organisatoriska, säkerhetsmässiga och praktiska lösningar som gör det möjligt att kungöra författningar elektroniskt.

Utredaren skall också undersöka om det, vid sidan av den elektroniska kungörelsen, bör ges ut en pappersversion av kungörelsen och vilken rättslig status den elektroniska versionen respektive pappersversionen i så fall skall ha. Utredaren skall dessutom föreslå på vilken webbplats en eventuell elektronisk version skall finnas.

Uppdraget skall redovisas senast den 30 september 2008.

Behovet av en utredning

I regeringens skrivelse Ett nytt offentligt rättssystem (skr. 1998/99:17) gjorde regeringen bedömningen att ett kontinuerligt arbete borde bedrivas för att undersöka förutsättningarna för att i framtiden kungöra lagar och andra författningar elektroniskt (se exempelvis s. 13 f.). Målet skulle vara att de elektroniskt publicerade författningarna även skulle ha officiell status. Vid tiden för skrivelsen hade utvecklingen inte kommit så långt att detta gick att åstadkomma.

Den internationella utvecklingen

Sedan skrivelsen kom till har flera EU-länder genomfört reformer som innebär att författningar skall kungöras elektroniskt och att elektroniskt publicerade författningar skall få officiell status.

I Österrike pågår ett arbete med ett helt elektroniskt system för lagstiftningsprocessen. När nya författningar tas fram skall de skapas i systemet. Därefter skall produkten aldrig lämna systemet. Det innebär bl.a. att remittering, parlamentsbeslut samt publicering och kungörande sker i systemet. De elektroniskt publicerade författningarna är officiellt giltiga. Det österrikiska rättsinformationssystemet finns på webbplatsen www.ris.bka.gv.at.

Från och med den 1 januari 2003 kungör Belgien alla författningar elektroniskt. Författningarna ges också ut i pappersform, men endast i fem exemplar, som förvaras på olika platser. Det är dock pappersversionen som har företräde, om innehållet skulle vara olika.

Även i Norge, Frankrike och i viss omfattning även Italien kungör man numera sina författningar elektroniskt. I Tyskland och Slovakien pågår arbete med elektroniskt kungörande. I andra länder planerar man att genomföra något motsvarande. Det finns olika exempel på hur kungörelseförfarandet praktiskt administreras, med både offentlig och privat hantering. Det är alltså tydligt att den internationella utvecklingen går mot att officiella versioner av författningar skall finnas tillgängliga elektroniskt.

Utvecklingen i Sverige

Även i Sverige har det i några sammanhang föreslagits att en elektronisk publicering helt eller delvis skall ersätta publicering i pappersformat. Trafikföreskriftsutredningen har i sitt betänkande Rikstäckande databas för trafikföreskrifter (SOU 2003:119) föreslagit en sådan ordning för bl.a. lokala trafikföreskrifter. Förslagen har lett till propositionen Kungörande av vissa trafikföreskrifter (prop. 2004/05:87). I propositionen föreslås vissa lagstiftningsåtgärder för att

förbereda en övergång till elektroniskt kungörande för lokal trafikreglering. Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag (bet. 2004/05:TU14, rskr. 2004/05:249). Vidare har en reform genomförts som innebär att kungörandet i Post- och Inrikes Tidningar i dag sker elektroniskt (se prop. 2005/06:96, bet. 2005/06:LU24, rskr. 2005/06:229). Regleringen finns huvudsakligen i förordningen (2006:1226) om Post- och Inrikes Tidningar. I regeringens skrivelse Den fortsatta utvecklingen av rättsinformationssystemet (skr. 2003/04:168 s. 37) angav regeringen att Sverige borde följa den internationella utvecklingen mot elektroniskt kungörande. Regeringen ansåg därför att det var angeläget att det även i Sverige utreddes om det är möjligt och lämpligt att publicera och kungöra officiella versioner av författningar elektroniskt. Konstitutionsutskottet har uttalat att det ser med tillfredsställelse att frågan om elektroniskt kungörande av författningar utreds (bet. 2004/05:KU2, rskr. 2004/05:30, bet. 2004/05:KU10, rskr. 2004/05:147).

En utredning bör därför tillsättas för att pröva om och i så fall hur ett elektroniskt förfarande för kungörande av författningar skulle kunna anordnas i framtiden.

Uppdraget

En särskild utredare skall undersöka om det är möjligt och lämpligt att kungöra författningar elektroniskt i Sverige. Om utredaren bedömer att så är fallet, skall han eller hon lämna förslag till en författningslösning för ett sådant kungörande. Utredaren skall också föreslå organisatoriska, säkerhetsmässiga och praktiska lösningar som möjliggör ett elektroniskt kungörande. Utredaren skall alltså undersöka om de författningar som för närvarande utfärdas och kungörs av regeringen i Svensk författningssamling skulle kunna kungöras elektroniskt. Utredarens förslag bör dock utformas så att det inte hindrar att andra författningssamlingar än Svensk författningssamling senare kan anslutas till systemet.

Bör en pappersversion alltiämt behållas?

Regeringen gjorde i skrivelsen Den fortsatta utvecklingen av rättsinformationssystemet (skr. 2003/04:168 s. 38) den bedömningen att en pappersversion av författningarna inte kunde undvaras, i varje fall inte inom den närmaste framtiden. Den bedömningen gjordes bl.a. därför att inte alla personer har tillgång till en dator eller kan hantera en dator. Om utredaren kommer fram till att författningar i framtiden bör kungöras elektroniskt, skall utredaren trots regeringens bedömning i den nämnda skrivelsen analysera om en pappersversion av författningarna kan undvaras i framtiden.

Utredaren skall, om han eller hon förordar att författningar kungörs i såväl elektronisk form som i en pappersversion, ta ställning till vilken rättslig status den elektroniska versionen av en författning skall ha. Utredaren skall i det sammanhanget analysera i vad mån exempelvis enskilda skall kunna åberopa lydelsen av en elektronisk version av författningen, om den inte stämmer överens med en eventuell pappersversion eller med den version som utfärdats.

Arkivering

I Sverige finns författningarna sparade sedan lång tid tillbaka och det finns fortfarande möjlighet att ta del av dem. En övergång till ett elektroniskt kungörelseförfarande får inte medföra att det inte går att få del av texterna efter mycket lång tid. Utredaren skall därför ta hänsyn till frågor som rör arkivering.

Var skall kungörandet ske?

Om utredaren kommer fram till att ett elektroniskt kungörelseförfarande bör införas, skall han eller hon även ta ställning till och lämna förslag på hur den praktiska hanteringen bör administreras för att författningarna skall kunna kungöras elektroniskt.

Utredaren skall också undersöka om författningarna skall kungöras elektroniskt på någon befintlig webbplats eller om en särskild webbplats bör upprättas för det ändamålet. Utredaren

skall i det sammanhanget också ta ställning till om en särskild databas bör skapas eller om det är lämpligt att utnyttja befintliga databaser.

Säkerhetsfrågor

En utgångspunkt för ett elektroniskt kungörande är att de system som skall användas uppfyller högt ställda krav på tillförlitlighet. Ett sådant system skall klara av angrepp utifrån. Systemet skall även garantera tillförlitligheten hos de uppgifter som läggs in i och som hålls tillgängliga genom systemet. Systemet skall också vara tillgängligt 24 timmar om dygnet. Utredaren skall därför uppmärksamma och analysera dessa och andra säkerhetsproblem som kan uppstå och som måste kunna hanteras. Utredaren skall också analysera och föreslå vilka praktiska rutiner som bör tillämpas vid ett elektroniskt kungörelseförfarande för att säkerställa en ordning utan risk för rättsförluster.

Finansiella frågor

Anslaget för Svensk författningssamling uppgår för budgetåret 2007 till 845 000 kr (prop. 2006/07:1, utg.omr.1).

Utredaren skall redovisa vilka budgetkonsekvenser förslagen kan komma att medföra och lämna förslag på hur dessa kostnader kan finansieras. Denna analys skall göras ur såväl ett kort som ett längre perspektiv. I analysen ingår att väga in ekonomiska vinster och effektivitetsvinster men också aspekter som exempelvis författningarnas tillgänglighet.

Författningsändringar

Utredaren skall lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att lämnade förslag skall kunna genomföras. Utredaren får även lämna andra författningsförslag, exempelvis för att tydliggöra den rättsliga betydelsen av ett kungörande. Om utredaren anser att förslag som han eller hon avser att lämna nödvändiggör ändringar av grundlag skall utredningen

samråda med Grundlagsutredningen (Ju 2004:11). Utredaren skall också samråda med andra som berörs av frågorna.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget skall redovisas senast den 30 september 2008.

(Justitiedepartementet)

Bakgrund*Riksdagens beslut om lagar*

Regeringens lagförslag presenteras för riksdagen i form av propositioner. När en proposition har lämnats till riksdagen skall den anmälas av talmannen vid ett sammanträde med kammaren. Riksdagsledamöterna har därefter normalt 15 dagar på sig att motionera med anledning av propositionen. Efter motionstidens utgång påbörjar riksdagsutskottet sin behandling av propositionen. När utskottet har tagit ställning i sak till propositionen och de anslutande motionerna upprättas ett förslag till utskottsbetänkande, varefter utskottet beslutar om den slutliga utformningen av betänkandet. När betänkandet har tryckts skall det normalt bordläggas vid två tillfällen. Sedan kan det behandlas av kammaren. När kammaren har fattat beslut i ärendet expedieras beslutet genom en riksdagsskrivelse till regeringen. En beslutad lag skall utfärdas av regeringen utan dröjsmål (8 kap. 19 § regeringsformen).

Regeringens utfärdande av lagar

Ett ärende om utfärdande av en lag handläggs i allmänhet av det departement som är ansvarigt för propositionen. Författningstexten arbetas in i den s.k. SFS-mallen och det utkastet bereds inom Regeringskansliet. Efter denna omgång fattar regeringen beslut om att utfärda den aktuella författningen. Detta brukar ske vid det regeringssammanträde som hålls på torsdagen efter riksdagens beslut. Efter det regeringssammanträdet skrivs lagen under (7 kap. 7 § regeringsformen). Om det är en ny lag eller en lag om ikraftträdande av en ny lag skrivs den i regel under av statsministern och kontrasigneras av föredragande statsråd. Om det är en lag om ändring, förlängning eller upphävande av en lag skrivs den under av föredragande statsråd och kontrasigneras av ansvarig huvudman. De underskrivna exemplaren av författningarna arkiveras tillsammans med regeringsprotokollen. Lagen publiceras därefter i Svensk författningssamling.

Tryckning och publicering av lagar

Svensk författningssamling kommer ut varje tisdag i princip året runt. Veckan före skall utgivaren av Svensk författningssamling eller någon som han eller hon utser ge trycklov för varje författning.

Inför tryckningen tilldelas lagen först ett arbetsnummer och lämnas sedan till tryckeriet som trycker ett korrektur. När korrekturet har tryckts sänds det från tryckeriet till det departement som svarar för författningen. Sedan departementet har granskat korrekturet och har godkänt att det får tryckas (trycklov), lämnas trycklovskorrekturen till granskningsenheten på Justitiedepartementet för en formaliagranskning. Därefter meddelar också granskningsenheten trycklov och tilldelar författningarna SFS-nummer samt upprättar ett register över de aktuella författningarna. Dessa lämnas därefter till förlaget för tryckning.

Förordningar beslutas och utfärdas av regeringen

Regeringens förordningar utfärdas, trycks och publiceras på samma sätt som lagar.

Hur författningar kungörs i dag

Av 8 kap. 19 § andra stycket regeringsformen följer att lagar och förordningar skall kungöras så snart det kan ske. Regeringsformen anger däremot inte i vilken form kungörandet skall ske.

I dag kungörs de författningar som utfärdas av regeringen i den tryckta publikationen Svensk författningssamling. Det framgår av 4 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (kungörandelagen). Bestämmelser om Svensk författningssamling finns också i författningssamlingsförordningen (1976:725) samt i lagen (1998:281) om skydd för beteckningen Svensk författningssamling. Svensk författningssamling ges ut genom regeringens försorg.

Det är också möjligt att kungöra en viss författning som har beslutats av regeringen i en annan författningssamling om det underlättar möjligheten att överblicka författningsmaterialet

eller om det annars finns särskilda skäl. Om det finns synnerliga skäl, får regeringen bestämma att kungörandet skall ske i någon annan publikation. I mycket speciella fall kan en viss författning kungöras på annat sätt, exempelvis via radio eller TV.

Författningar som beslutas av centrala myndigheter under regeringen skall kungöras i myndighetens författningssamling. I dag har cirka 70 myndigheter en egen författningssamling. Om en sådan författningssamling saknas för myndigheten, skall myndighetens författningar kungöras i en annan författningssamling som ges ut av en central myndighet och i sista hand i Svensk författningssamling (6 § kungörandelagen). Om det finns synnerliga skäl, får regeringen tillåta att en central myndighet under regeringen kungör en författning på annat sätt än i en författningssamling (7 § kungörandelagen).

I kungörandelagen finns det särskilda bestämmelser för författningar som beslutas av riksdagsförvaltningen eller av en förvaltningsmyndighet under riksdagen (8 § kungörandelagen). Författningar som beslutas av en länsstyrelse eller av någon annan regional eller lokal statlig myndighet som är underordnad regeringen skall kungöras i länets författningssamling (9 § kungörandelagen). Även i dessa fall kan regeringen under vissa förutsättningar tillåta att en viss författning kungörs på annat sätt.

Om det undantagsvis finns någon bestämmelse om att en viss författning skall kungöras på något annat sätt än som nämnts, skall även den bestämmelsen följas. Om bestämmelsen omfattar kungörande i ortstidning, skall 3 § lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. tillämpas (11 § kungörandelagen). I den bestämmelsen anges bl.a. att kungörelsen skall införas i alla lokala dagstidningar som har en spridning av någon betydenhet bland dem inom orten som kungörelsen riktar sig till.

Betydelsen av ett kungörande

Regeringsformen skiljer mellan utfärdande och kungörande av en författning (8 kap. 19 § regeringsformen). Med utfärdande avses det regeringsbeslut genom vilket författningen får sin

slutliga utformning. Genom kungörandet, dvs. själva publiceringen av författningen i fråga, offentliggörs författningen och blir därmed allmänt tillgänglig.

Kungörandet har betydelse på flera olika sätt. Det har till uppgift att sprida författningens innehåll, vilket är en förutsättning för att författningen faktiskt skall kunna tillämpas och följas. Medborgarna har också ett legitimt intresse av att kunna följa vad statsorganen och förvaltningsmyndigheterna beslutar. Men kungörandet har också en speciell rättslig betydelse. Ett uteblivet kungörande av en författning kan leda till att författningen inte skall tillämpas. I betänkandet Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser (SOU 1973:23 s. 40 f.) konstaterades att författningar normalt inte kan tillämpas mot enskilda förrän de publicerats i vederbörlig ordning. I den proposition som betänkandet resulterade i uttalade det föredragande statsrådet bl.a. att det i huvudsak hade överlämnats till rättstillämpningen vad gällande rätt innebar om det fanns brister i kungörandet av en författning samt att övervägande praktiska skäl talade för att så även borde ske i fortsättningen (se prop. 1975/76:112 s. 61 f.). Den rättspraxis som finns på området tyder också på att domstolarna i stor utsträckning har upprätthållit kravet på korrekt form för kungörande (se Thomas Bull i Svensk Juristtidning 1999 s. 954 f.).

Brister i kungörandet av en författning är särskilt reglerat inom straffrättens område. Okunskap om straffbestämmelser på grund av fel vid kungörandet kan enligt 24 kap. 9 § brottsbalken medföra ansvarsfrihet. Enligt förarbetena till bestämmelsen (prop. 1993/94:130 s. 57 f.) är det främst brister i kungörelseförfarandet och feltryck i Svensk författningssamling som avses.

I sammanhanget kan nämnas att regeringen i mycket speciella fall har en möjlighet att vägra att utfärda en lag som har beslutats av riksdagen. Det kan ske om den beslutade föreskriften är uppenbart grundlagsstridig (11 kap. 14 § regeringsformen).

Den officiella eller autentiska lagstiftningen

I internationella sammanhang skiljer man ibland på den officiella versionen av en viss författningstext och versioner som är avskrifter eller kopior av originalet. Denna distinktion får särskild betydelse på grund av den snabba utvecklingen av informationstekniken och möjligheten att publicera elektroniska versioner av författningar. Med informationsteknikens hjälp kan det bli möjligt att relativt enkelt ändra innehållet i en författning som har publicerats i elektronisk form. Tanken med officiella versioner är att det alltid skall finnas möjlighet att konsultera en officiell version av en författning. Med en officiell eller autentisk version menas då en version som lagstiftaren garanterar är den riktiga versionen av en författning och som därmed allmänheten skall kunna lita på. Den officiella versionen skall också alltid ha företräde framför andra versioner om lydelsena skulle skilja sig åt.

I Sverige har det inte funnits något behov av någon författningsreglering av vilket exemplar av en viss författning som har företräde framför en annan version. Av förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 295 f.) framgår att regeringsprotokollet, till vilket den beslutade författningen eller författningsändringen är bifogad med underskrifter av de ansvariga, är det grundläggande dokumentet i fråga om regeringens beslut men att expeditionen är en självständig bärare av ett beslut och att expeditionen har företräde framför protokollet vid bristande överensstämmelse mellan dokumenten. Ett problem i sammanhanget är att någon egentlig expedition av en beslutad författning eller författningsändring inte förekommer.

Det offentliga rättsinformationssystemet

Utöver själva kungörandet av författningarna i olika författningssamlingar är dessa också tillgängliga via det offentliga rättsinformationssystemet och portalen lagrummet.se. Det övergripande syftet med rättsinformationssystemet är att tillförsäkra den offentliga förvaltningen och enskilda tillgång till grundläggande rättsinformation i elektronisk form. De regler som styr rättsinformationssystemet finns i rättsinformationsförordningen

(1999:175). I systemet skall bl.a. föreskrifter av olika slag ingå. Bland föreskrifterna märks främst Svensk författningssamling. Enligt 3 § första stycket skall systemet innehålla Svensk författningssamling som den kungörs, referensregister över författningar i Svensk författningssamling och grundförfattningarna i Svensk författningssamling i deras lydelse med införda ändringar (s.k. konsoliderad form).

Systemet skall också innehålla gällande förordningar som kungörs i andra författningssamlingar och gällande föreskrifter som är beslutade av myndigheter under regeringen, och som skall kungöras (4 §).

Regeringskansliet är informationsansvarig myndighet för den information som gäller Svensk författningssamling och respektive myndighet har informationsansvar för den egna myndighetens föreskrifter. Informationsansvaret innebär en skyldighet att se till att informationen görs elektroniskt tillgänglig och sprids. Det innebär också ett ansvar för säkerheten i det egna informationssystemet och en skyldighet att se till att informationen är aktuell, tillförlitlig och i övrigt uppfyller kraven enligt förordningen.

För samordningen av rättsinformationssystemet finns det en samordningsmyndighet, Verket för förvaltningsutveckling (Verva). Samordningsmyndighetens uppgifter framgår av 16 § förordningen.

En närmare beskrivning av rättsinformationssystemet och planerna för den fortsatta utvecklingen finns i skrivelsen Den fortsatta utvecklingen av rättsinformationssystemet (skr. 2003/04:168, bet. 2004/05:KU2, rskr. 2004/05:30).