

Regeringens proposition

2015/16:157



Elektroniskt kungörande av författningar

Prop.
2015/16:157

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 7 april 2016

Stefan Löfvén

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår 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 att enkelt och kostnadsfritt få tillgång till gällande lagar och förordningar via internet.

Förslaget innebär att formerna för kungörande av lagar och förordningar anpassas till den tekniska utvecklingen i samhället. Genom förslaget förbättras möjligheterna för enskilda att ta del av innehållet i en författning. Därigenom ökar också rättssäkerheten. Enligt förslaget är det regeringen som ansvarar för att författningen publiceras elektroniskt på den särskilda webbplatsen.

Förslaget att inte längre kungöra lagar och förordningar i pappersform medför ytterligare positiva effekter i form av minskade kostnader för tryckning och distribution av författningssamlingen och en minskad miljöpåverkan. De nya reglerna föreslås träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Vidare föreslås 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.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar	5
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Huvuddragen i nuvarande ordning om kungörande av författningar	7
4.1	Allmänt om lagstiftningsprocessen	7
4.2	Närmare om kungörande	8
4.2.1	Kungörandelagen.....	8
4.2.2	Författningssamlingsförordningen.....	9
4.2.3	Lagen om skydd för beteckningen SFS	9
4.3	Publicering av författningar.....	10
4.4	Elektroniskt kungörande av trafikföreskrifter	10
4.5	Det offentliga rättsinformationssystemet.....	11
5	Ökad tillgänglighet till kungjorda författningar	12
5.1	Dagens system för kungörande av författningar behöver moderniseras.....	12
5.2	Ett elektroniskt system för kungörande av författningar införs	14
5.3	Kungörande bör enbart ske i elektronisk form	17
5.4	Folkbiblioteken tillhandahåller SFS	18
5.5	Ett pappersexemplar av författningen behövs	19
5.6	Elektroniskt dokumentformat.....	20
5.7	Olika versioners rättsliga status.....	21
5.8	SFS ska publiceras på en särskild webbplats.....	22
5.9	Bevarande av kungjorda författningar	26
5.10	Säkerhet och tillgänglighet	28
6	Ett förenklat kungörande av länsstyrelsernas föreskrifter om eldningsförbud	31
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	33
8	Ekonomiska konsekvenser och andra konsekvenser	34
9	Författningskommentar	36
	Förslag till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar	36
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Elektroniskt kungörande av författningar (SOU 2008:88).....	39
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	40
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser (SOU 2008:88)	44

Bilaga 4	Sammanfattning av rapporten Elektroniskt kungörande av författningar – Fördjupande överväganden och konkreta förslag	45	Prop. 2015/16:157
Bilaga 5	Rapportens lagförslag	47	
Bilaga 6	Lagförslag i utkast till proposition.....	49	
Bilaga 7	Förteckning över remissinstanser (utkast till proposition)	51	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 april 2016.....	52	
	Rättsdatablad.....	53	

1 Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Prop. 2015/16:157

Härigenom 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.

Denna utges genom regeringens försorg.

Om möjligheten att överblicka

Om möjligheten att överblicka

¹ Senaste lydelse 2009:420.

² Senaste lydelse 1980:153.

Prop. 2015/16:157 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.

Regeringen beslutade den 16 augusti 2007 att ge en särskild utredare i uppdrag att ta ställning till om det är möjligt och lämpligt att kungöra författningar elektroniskt i Sverige. Utredaren skulle också, om bedömningen gjordes att ett sådant förfarande bör införas, lämna ett förslag på författningslösning och föreslå organisatoriska, säkerhetsmässiga och praktiska lösningar som gör förändringen möjlig (dir. 2007:107). Utredningen antog namnet Utredningen om elektroniskt kungörande av författningar. Utredningen överlämnade i oktober 2008 betänkandet Elektroniskt kungörande av författningar (SOU 2008:88). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet, vars lagförslag finns i *bilaga 2*, har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr Ju2008/8372/L6).

Den 22 december 2011 beslutade regeringen att inom Regeringskansliet ta fram förslag till en lösning för hur författningar ska kungöras elektroniskt på internet (dnr SB2011/9357/Gransk). Uppdraget redovisades den 29 april 2013 i rapporten Elektroniskt kungörande av författningar – Fördjupade överväganden och konkreta förslag (dnr 2008/8372/L6). En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 4*. Rapportens lagförslag finns i *bilaga 5*.

Länsstyrelserna gav den 23 oktober 2014 in en skrivelse till Finansdepartementet med begäran om ändring i lagen om kungörande av lagar och andra författningar för att få till stånd ett förenklat kungörande av länsstyrelsernas föreskrifter om eldningsförbud. Med anledning av begäran har förslaget i avsnitt 6 utarbetats sedan ärendet den 23 april 2015 överlämnats till Justitiedepartementet (dnr Ju2015/3666/L4).

Regeringen har utarbetat ett utkast till proposition som grundar sig på betänkandets, rapportens och skrivelsens bedömningar och förslag. Utkastet till proposition, vars lagförslag finns i *bilaga 6*, har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 7*.

4 Huvuddragen i nuvarande ordning om kungörande av författningar

4.1 Allmänt om lagstiftningsprocessen

Enligt 1 kap. 4 § regeringsformen, förkortad RF, stiftas lag av riksdagen. I de allra flesta fallen är det regeringen som utarbetar och lägger fram ett lagförslag. Av bestämmelserna i 8 kap. RF framgår att regeringen även har en egen normgivningskompetens och kan besluta förordningar. Även kommuner och förvaltningsmyndigheter har behörighet att efter bemyndigande av riksdagen och regeringen, och i vissa fall endast av regeringen, meddela föreskrifter inom särskilda områden.

Regeringsformen skiljer mellan utfärdande och kungörande av en författning. Med utfärdande (promulgation) avses att författningen får sin

Prop. 2015/16:157 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 (se avsnitt 5.2).

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.

Regeringsformen 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.

4.2 Närmare om kungörande

Enligt förarbetena till kungörandelagen (prop. 1975/76:112 s. 32 och 33) kan kungörandet definieras som en åtgärd som vidtas dels för att sprida kännedom om en författning och därigenom rent faktiskt möjliggöra för medborgarna att tillämpa och följa den, dels för att göra författningen offentlig.

Författningen kan sägas bli en del av gällande lagstiftning först när kungörandet har skett. För att det ska vara möjligt att inrätta sig efter ändringar i rättsreglerna ska en författning träda i kraft först efter det att en viss tid har hunnit förflyta från kungörandet.

Det finns en grundläggande presumtion att alla känner till innehållet i gällande författningar. Presumtionen uppstår i och med att författningen kommer ut från trycket och motiveras främst med att det annars skulle bli mycket svårt att bevisa enskildas subjektiva insikt om att en bestämmelse överträds. Det ställs dessutom vanligen höga krav på den enskilde att informera sig om gällande bestämmelser. Det går normalt inte att skylla på bristande kännedom om rättsreglerna. Ett uteblivet eller felaktigt kungörande kan å andra sidan leda till att en författning inte kan tillämpas.

4.2.1 Kungörandelagen

Enligt kungörandelagen kungörs alla författningar som utfärdas av regeringen i den tryckta publikationen Svensk författningssamling (SFS). Förutom lagar och förordningar får även vissa meddelanden om faktiska förhållanden, s.k. tillkännagivanden, införas i SFS (se 29 § författningssamlingsförordningen [1976:725]). Tillkännagivanden betraktas dock inte som författningar. Något kungörandeförfarande ska inte tillämpas på förordningar som på grund av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) inte får lämnas ut till var och en. En sådan förordning kan gälla t.ex. en viss myndighets krigsorganisation.

Enligt 4 § kungörandelagen kan en lag eller förordning i vissa undantagsfall kungöras på annat sätt än genom ett införande i SFS. Om utomordentliga förhållanden kräver det, kan en författning kungöras på det sätt som regeringen föreskriver, t.ex. via radio eller tv. Exempel på sådana förhållanden är om det på grund av krig eller arbetskonflikt är omöjligt att få en författning utgiven i SFS.

En del förordningar kan beröra en starkt begränsad krets av intressenter. Det kan då finnas särskilda skäl enligt 4 § för att låta kungörandet ske i en annan författningssamling än SFS. Även när det är fråga om förordningar som bara gäller för ett begränsat lokalt område kan det vara motiverat att låta kungöra dem på det sättet. Om innehållet i en förordning riktar sig till enbart en eller ett fåtal mottagare kan det dock ifrågasättas om det verkligen rör sig om föreskrifter och inte om förvaltningsbeslut. Sådana beslut ska inte kungöras, utan expedieras till dem beslutet riktas till.

4.2.2 Författningssamlingsförordningen

I författningssamlingsförordningen finns närmare bestämmelser om formerna för utgivningen av en författningssamling. I förordningen anges bl.a. att utgivaren, eller den utgivaren bestämmer, ska ge tillstånd till tryckning av en författning som ska tas in i SFS. Ett sådant tillstånd får meddelas sedan en chefstjänsteman inom det departement där ärendet har handlagts, eller den som han eller hon bestämmer, har godkänt att författningen trycks. I förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet anges att utgivare av SFS är rättschefen i Statsrådsberedningen.

Av 5 § författningssamlingsförordningen framgår att om en författning har kungjorts i någon annan författningssamling än SFS eller i någon annan publikation ska en notis om detta införas i SFS så snart det lämpligen kan ske.

Enligt 4 § författningssamlingsförordningen ska SFS utkomma med ett häfte i veckan. Alla de författningar som har getts ut i häften under ett kalenderår ska efter årets slut samlas i en inbunden utgåva. I denna ska även notiser och vissa andra uppgifter tas med (6 § författningssamlingsförordningen).

Statliga myndigheter ska enligt 7 § författningssamlingsförordningen se till att de har tillgång till SFS i den utsträckning som behövs. Ett exemplar sänds kostnadsfritt till varje kommun, landsting och kommunbibliotek. Tanken är att allmänheten genom biblioteken gratis och utan stort besvär ska kunna ta del av SFS. Därigenom skapas en viss garanti för att syftet med kungörandet uppnås.

4.2.3 Lagen om skydd för beteckningen SFS

Enligt lagen (1998:281) om skydd för beteckningen SFS får termen Svensk författningssamling inte användas som beteckning på någon annan samling av författningar. Även förkortningen SFS, liksom böjningsformer av beteckningen och förkortningen, skyddas genom lagen.

Prop. 2015/16:157 Nämnda lag tillkom i syfte att upprätthålla tilltron till Svensk författningssamling som förmedlare av den officiella versionen av författningar. Tidigare hade det hänt att författningar som kungjorts i SFS spritts vidare av andra än de som har statens uppdrag för utgivandet och då ofta tillsammans med beteckningen SFS.

4.3 Publicering av författningar

SFS ska enligt 4 § författningssamlingsförordningen komma ut varje vecka, om inte särskilda skäl föranleder annat. Vanligtvis ges ett häfte ut varje helgfri tisdag. För att en författning ska komma med i den ordinarie utsändningen måste trycklov meddelas senast fem arbetsdagar tidigare.

När en författning kungörs i SFS för första gången publiceras hela grundförfattningen med ingress och eventuella nothänvisningar. När en författning ändras publiceras oftast endast ändringen med en ingress som beskriver ändringen och med hänvisningar. Det förekommer dock att en ändring i en författning publiceras tillsammans med hela den övriga författningen som den ser ut efter ändringen, s.k. omtryck. En författning bör enligt 21 § författningssamlingsförordningen tryckas om när den på grund av ändringar blir svåröverskådlig. Omtrycket kan göras antingen i samband med att författningen ändras eller vid något annat lämpligt tillfälle, s.k. fristående omtryck. Omtryck i samband med ändringar beslutas av regeringen. Fristående omtryck beslutas av utgivaren av SFS.

Ett fristående omtryck har inte något utfärdandedatum och under-tecknas inte. Beslutet om införande i SFS är inte något regeringsbeslut och publiceringen i SFS vid fristående omtryck kan följaktligen inte betraktas som ett formellt kungörande. Ett fristående omtryck kan ses som ett praktiskt hjälpmedel utan rättsverkningar.

4.4 Elektroniskt kungörande av trafikföreskrifter

Regeringen har genom trafikförordningen (1998:1276) meddelat generella regler för vägtrafik. För att anpassa trafikreglerna till lokala förhållanden bemyndigas i trafikförordningen kommunerna, länsstyrelserna, de statliga väghållningsmyndigheterna, Transportstyrelsen och Polismyndigheten att meddela föreskrifter som kompletterar eller ersätter reglerna i trafikförordningen. Enligt kungörandelagen har regeringen rätt att meddela föreskrifter om att vissa typer av föreskrifter får kungöras på annat sätt än genom en tryckt författningssamling. Detta möjliggör ett kungörande av trafikföreskrifter på internet.

Regeringen har i enlighet med detta utfärdat förordningen (2007:231) om elektroniskt kungörande av vissa trafikföreskrifter, i vilken grundläggande regler för en särskild rikstäckande databas för trafikföreskrifter (RDT) och verksamheten runt databasen finns. Förordningen inleds med en bestämmelse som anger att trafikföreskrifter ska kungöras elektroniskt på en särskild webbplats som är tillgänglig och

avgiftsfri för var och en. Webbplatsen får inte innehålla något annat än vad som följer av förordningen.

Transportstyrelsen ansvarar för webbplatsen och är även samordningsmyndighet med ett övergripande ansvar för funktionen och säkerheten i datasystemet. En myndighet, vars föreskrifter ska kungöras på webbplatsen, ansvarar för att uppgifterna är riktiga och att de förs på ett säkert sätt i elektronisk form till Transportstyrelsen. Den beslutande myndigheten ansvarar också för att tilldela föreskrifternas löpnummer. Innan föreskrifterna förs till Transportstyrelsen ska den som är behörig på den beslutande myndigheten ge tillstånd till det.

Webbplatsen ska innehålla två register: ett föreskriftsregister som visar samtliga föreskrifter som har kungjorts på webbplatsen och ett gällanderegister som visar samtliga gällande föreskrifter som har kungjorts på webbplatsen. Transportstyrelsen har bemyndigats att meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen.

Förordningen trädde i kraft den 1 juli 2010. Enligt övergångsbestämmelserna gäller föreskrifter som har publicerats på webbplatsen efter den 1 juli 2010 endast i den där publicerade lydelsen. Av samma bestämmelser framgår vidare att senast den 31 december 2010 ska alla äldre föreskrifter som kungjorts på annat sätt ha publicerats på webbplatsen för att fortsätta gälla.

4.5 Det offentliga rättsinformationssystemet

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

Det övergripande syftet med rättsinformationssystemet är att den offentliga förvaltningen och enskilda ska ha tillgång till grundläggande rättsinformation i elektronisk form. Systemet ska innehålla bl.a. SFS som den kungörs. (Se 1 och 3 §§ rättsinformationförordningen).

Regeringskansliet är informationsansvarig myndighet för den information som gäller SFS. 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).

5 Ökad tillgänglighet till kungjorda författningar

5.1 Dagens system för kungörande av författningar behöver moderniseras

Regeringens bedömning: Ett elektroniskt kungörande av författningar medför en rad fördelar, däribland ökad tillgänglighet för användare. Det är tekniskt möjligt att på ett tillförlitligt sätt kungöra författningar i elektronisk form. Dagens system för kungörande av författningar bör därför moderniseras.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens (se betänkandet s. 98 f.).

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Göteborg* och *Riksarkivet* framhåller vikten av säkerhetsaspekterna. *Statskontoret* instämmer i uppfattningen att det går att uppnå en tillräcklig säkerhet, men anser att det vore värdefullt att undersöka hur säkerhetsfrågorna har lösts i de länder där ett elektroniskt system införts. Remissinstanserna redovisar i övrigt inte någon annan uppfattning.

Bedömningen i utkastet till proposition överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig i denna del instämmer i bedömningen eller lämnar den utan invändningar. *Journalistförbundet*, *Förvaltningsrätten i Härnösand*, *Länsstyrelsen i Blekinge län* och *Post- och telestyrelsen* framhåller vikten av säkerhetsaspekterna.

Skälen för regeringens bedömning

Tillgängligheten till SFS bör förbättras

För att ett kungörande ska vara effektivt måste det finnas kapacitet att nå ut till de tänkta mottagarna. I annat fall förlorar kungörandet sin praktiska betydelse. Det är därför angeläget att författningar kungörs på ett sätt som knyter an till den tekniska utvecklingen för spridning av information. Internet har i det här avseendet inneburit stora förändringar och gör det möjligt att förmedla information till många människor på ett mycket snabbare sätt än tidigare.

Den tryckta upplagan av 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.

Det nuvarande kungörandesystemet erbjuder visserligen 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 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.

För många utgör sökning på internet det vanligaste sättet att söka information. Av Statistiska centralbyråns publikation Privatpersoners användning av datorer och internet framgår att 92 procent av befolkningen i åldern 16 - 85 år hade tillgång till såväl dator som internet år 2014. Ett elektroniskt kungörande skulle 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 kungörandeförfarande måste vara tillförlitligt och säkert

Ett elektroniskt system för kungörande måste uppfylla en rad kvalitetskrav. Den officiella (autentiska) versionen av en författning måste inte bara innehållsmässigt överensstämma med vad som har beslutats. Även formen måste i allt väsentligt överensstämma med den beslutade. En autentisk, elektronisk version av en författning bör alltså presenteras för allmänheten på ett sådant sätt att den visuella upplevelsen i princip är densamma som för beslutsfattaren. I det elektroniska systemet kommer det dock med nödvändighet att finnas vissa marginella avvikelser i typografin, med hänsyn bl.a. till den maskinvara användaren har. För att minimera dessa avvikelser går det att tillhandahålla informationen i ett format som är så "låst" som möjligt till formen. De avvikelser man trots allt tvingas acceptera, även i ett låst system, får betraktas som så pass marginella att de knappast kan ge upphov till några problem i praktiken. Regeringen återkommer till frågan om det elektroniska formatet i avsnitt 5.6.

Tillgängligheten på internet medför att det elektroniska systemet är utsatt för diverse risker. Det är därför viktigt att systemet i alla avseenden håller en hög säkerhetsnivå. För att uppnå ett gott resultat krävs att säkerhetstänkandet omfattar olika nivåer och olika områden. De fysiska hjälpmedel som finns för att lagra, bearbeta och i övrigt hantera digitala data måste skyddas mot förstörelse och yttre påverkan i form av t.ex. brand och skadegörelse. Dessutom måste det finnas goda rutiner för hur arbetet med publiceringen av SFS organiseras och hur information hanteras internt (t.ex. hur behörigheter förmedlas och kontrolleras, hur passerkort och nycklar disponeras, krav på kompetensutveckling och kunskapsförmedling etc.). När sedan författningarna väl har kungjorts på internet måste de skyddas mot hot utifrån som t.ex. manipulation av innehåll och tillgänglighetsattacker, men även mot hot som avser annat

Prop. 2015/16:157 än mänsklig påverkan, t.ex. naturkatastrofer. Det krävs också att ett avbrott, en ändring eller annan påverkan i kungörandesystemet snabbt upptäcks och åtgärdas.

Genom en teknisk lösning som gör det möjligt att snabbt upptäcka och spåra ändringar i informationen på webbplatsen är det möjligt att trygga en god tillförlitlighet hos de kungjorda författningarna. Säkerhetskopior av författningarna och en extra uppsättning av den utrustning och programvara som krävs för ett återställande kan förhindra längre avbrott och säkerställa författningarnas tillgänglighet. Regeringen anser att det går att uppnå den säkerhet som krävs i systemet för elektroniskt kungörande av författningar, när det gäller både driftsäkerhet och skydd mot olika former av störningar. Tillsammans med nuvarande bestämmelser om vad som ska gälla i en nödsituation (kungörande på annat sätt, t.ex. via tv eller i en tryckt författningssamling) och en kontinuerlig översyn av säkerheten i systemet genom risk- och säkerhetsanalyser, bör det elektroniska systemet kunna uppnå en god säkerhetsnivå som garanterar allmänheten tillgänglighet till autentiska författningstexter. Regeringen återkommer till säkerhetsfrågorna i avsnitt 5.10.

Elektroniska författningar måste bevaras

Beslutade och kungjorda författningar måste också kunna bevaras på ett sådant sätt så att det under överskådlig tid finns möjlighet att ta del av dem. För att uppfylla kraven på arkivering måste varje författning bevaras i sitt ursprungliga skick och i ett beständigt format. Som utredningen anger är möjligheterna att bevara elektroniska handlingar i princip lika goda som möjligheterna att bevara pappershandlingar. Det torde dock krävas förändrade rutiner för att bevara elektroniska handlingar. Regeringen återkommer till dessa frågor i avsnitt 5.9.

5.2 Ett elektroniskt system för kungörande av författningar införs

<p>Regeringens förslag: Kungörandet av lagar och förordningar ska ske i Svensk författningssamling (SFS) som publiceras på internet.</p>

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens (se betänkandet s. 111 f.).

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte några invändningar mot förslaget. *Länsrätten i Västernorrlands län*, *Försvarsmakten*, *Försäkringskassan*, *Statskontoret* och *Kungl. biblioteket* framhåller att förslaget kommer att öka tillgängligheten till SFS. *Attunda tingsrätt* anser att domstolsarbetet kommer att underlättas av förslaget. *Statskontoret* anser att det är en brist att förslagets finansiering inte redovisats även om Statskontoret instämmer i uppfattningen att förslaget på längre sikt kommer att innebära kostnadsbesparingar för staten. *Rikspolisstyrelsen* anser att förslaget är en anpassning till den teknik som finns i dag och som ger möjligheter till ett rationellt kungörande av

författningar och en enkel åtkomst till dem. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att det är viktigt att regeringen överväger möjligheten att även länens författningssamlingar ska kungöras elektroniskt. Motsvarande synpunkt när det gäller myndighetsföreskrifter framförs av *Patent- och registreringsverket*, *Transportstyrelsen* och *Svensk förening för informationsspecialister*. *Stockholms universitet* anser att förslaget borde ha omfattat en helhetslösning som inkluderar ett workflowsystem. En sådan lösning hade enligt universitetet bl.a. medfört en ännu högre säkerhet när det gäller de olika versionerna av ett dokument i kungörandeprocessen och fler möjligheter till kontroll än det nu föreslagna systemet. Universitetet anser också att utredningen borde ha behandlat frågan om var myndigheters allmänna råd lämpligen bör publiceras.

Förslaget i utkastet till proposition överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrat sig i denna del tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. *Länsstyrelsen i Stockholms län* ser förslaget som ett första steg mot att även en länsstyrelses föreskrifter i framtiden kan komma att kungöras elektroniskt. Motsvarande synpunkter framförs av *Bolagsverket*, *Post- och telestyrelsen* och *Skatteverket*. *Patent- och registreringsverket* och *Domstolsverket* anser att elektronisk publicering av myndighetsföreskrifter lämpligen borde omfattas av det aktuella lagstiftningsärendet. *Stockholms universitet* framför återigen att förslaget borde ha omfattat en helhetslösning som inkluderar ett workflowsystem.

Skälen för regeringens förslag: Som konstaterats i det föregående skulle ett system med elektroniskt kungörande medföra flera fördelar, bl.a. ökad tillgång till den autentiska författningstexten, minskad pappersanvändning och en anpassning till den tekniska utvecklingen. Det kan visserligen sägas att det redan i dagsläget är fullt möjligt att via internet få tillgång till författningar genom det offentliga rättsinformationssystemet. Rättsinformationssystemet är dock inte fullt tillförlitligt och det kan från tid till annan innehålla fel. De privata rättsdatabaser som finns är inte heller alltid helt tillförlitliga och är dessutom ofta avgiftsbelagda. Det bör i dagens samhälle vara möjligt för enskilda och andra användare att på ett enkelt och kostnadsfritt sätt få tillgång till de autentiska rättsreglerna elektroniskt.

En författning kan av rättssäkerhetsskäl inte ha bindande verkan förrän den blivit offentliggjord. I motiven till kungörandelagen framhålls att ett formellt riktigt kungörande är nödvändigt bl.a. för att en rättsregel ska kunna tillämpas mot någon. I praxis finns exempel på att ansvar inte kunnat utdömas för en överträdelse av föreskrifter som inte varit kungjorda på ett korrekt sätt (NJA 1987 s. 676). Ett sådant synsätt är inte unikt för Sverige. EU-domstolen har uttalat att en rättsakt inte kan göras gällande mot fysiska och juridiska personer innan de har getts möjlighet att ta del av den genom ett offentliggörande i vederbörlig ordning (mål C-161/06 Skoma-Lux, [2007] ECR I-10841 och mål C-345/06 Gottfried Heinrich, [2009] ECR I-1659).

En ordning för kungörandet som överensstämmer med hur allmänheten i allt större utsträckning inhämtar information, bidrar till ökad rättssäkerhet och stärker grundsatsen att alla förväntas känna till

Prop. 2015/16:157 innehåller i en författning. Att fysiska och juridiska personer rent faktiskt får större möjlighet att ta del av författningsreglerna i dess autentiska version kan också medföra ett ökat genomslag för reglerna i samhället.

Ett elektroniskt kungörandesystem ligger dessutom i linje med den internationella utvecklingen på området. Av betänkandet framgår att flera länder infört elektroniska system för kungörande och att ytterligare länder är på gång att införa sådana. Erfarenheterna av reformerna är positiva och utgörs av bl.a. ökad tillgänglighet till författningstexterna, effektivare arbetssätt och lägre kostnader för kungörande. I vissa länder tillämpar man en helt elektronisk kedja i hela lagstiftningsarbetet, s.k. workflow. Ett workflowsystem innebär att författningen arbetas fram elektroniskt för att därefter elektroniskt redigeras, remitteras och bekräftas och slutligen kungöras elektroniskt på internet. Hela processen sker i ett och samma elektroniska system. I Österrike och Danmark där ett elektroniskt kungörandeförfarande har införts har man också workflowsystem för lagstiftningsprocessen. Ett sådant system efterfrågas här i landet av bl.a. *Stockholms universitet*. Regeringen instämmer i uppfattningen att ett sådant system kan ha många fördelar. En sådan ordning skulle dock kräva omfattande förändringar av de interna arbetsrutinerna i Regeringskansliet och skulle försena en reform betydligt. Att undersöka möjligheten till ett workflowsystem har inte heller omfattats av utredningens uppdrag. Regeringen utesluter dock inte att ett elektroniskt kungörande av författningar av Sveriges del kan innebära ett första steg i riktning mot en sådan lagstiftningsprocess.

I betänkandet anges att utöver införandet av elektroniskt kungörande skulle lagstiftningsarbetet också i övrigt kunna tillföras fler elektroniska moment och därigenom ordnas på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt. Ett förfarande som utgår från elektroniska rutiner kan enligt betänkandet leda till mer effektiva och rationella arbetsmetoder som innebär en förbättring av det interna arbetet inom Regeringskansliet. Regeringen anser att ett införande av fler elektroniska interna arbetsrutiner visserligen skulle kunna medföra klara fördelar. Införandet av sådana rutiner skulle dock innebära en förändring av arbetet i Regeringskansliet som, på samma sätt som de förändringar som skulle krävas för att införa ett workflowsystem, skulle kunna försena genomförandet av det elektroniska kungörandet.

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 föranleds av extraordinära förhållanden.

Dessutom skulle ett elektroniskt system leda till ett mer kostnadseffektivt resursutnyttjande och minskad pappersanvändning, vilket är positivt ur miljösynpunkt.

Regeringen bedömer sammanfattningsvis att det finns starka skäl för 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 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 nu föreslagna ordningen med elektroniska kungöranden av författningar.

5.3 Kungörande bör enbart ske i elektronisk form

Regeringens bedömning: Lagar och förordningar som kungörs i SFS bör enbart kungöras i elektronisk form.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens (se betänkandet s. 116 f.).

Remissinstanserna: *Journalistförbundet* och *Svenska tidningsutgivareföreningen* anser att författningarna i fortsättningen även bör ges ut i pappersform, bl.a. med hänsyn till att alla inte har tillgång till internet.

Bedömningen i utkastet till proposition överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Svenska tidningsutgivareföreningen* framför på nytt att författningarna i fortsättningen även bör ges ut i pappersform, av samma skäl som föreningen tidigare angett.

Skälen för regeringens bedömning: I bl.a. Frankrike kungörs författningar både i pappersform och elektroniskt. Båda versionerna har samma rättsliga status och autenticitet. Det är dock inte oproblemiskt att ha flera autentiska versioner av samma författning. Med flera versioner i olika format följer en risk för att versionerna avviker från varandra till form och innehåll. Dubbla system medför dessutom onödiga kostnader och flera av de effektivitetsvinster som ett elektroniskt system kan innebära går förlorade. Exempelvis skulle det inte kunna göras någon tidsvinst i processen, eftersom man skulle vara tvungen att avvakta en tryckprocedur på samma sätt som i dag. Det är dessutom få privatpersoner som i dag direkt har tillgång till den tryckta versionen. De flesta måste antingen beställa det aktuella häftet eller bege sig till ett bibliotek eller en myndighet. Även om man inte har tillgång till dator eller kan hantera en sådan kan det inte anses som en försämring om det tryckta exemplaret tas bort, under förutsättning att biblioteks- eller myndighetspersonalen hjälper till med att ta fram den aktuella författningen elektroniskt. Mot denna bakgrund anser regeringen att den elektroniska versionen ska vara den enda officiella, autentiska versionen, dvs. den version som allmänheten helt kan förlita sig på. En elektronisk

5.4 Folkbiblioteken tillhandahåller SFS

Regeringens bedömning: Genom folkbiblioteken kommer allmänheten att ha avgiftsfri tillgång till den webbplats där SFS publiceras i elektronisk form.

Utredningens förslag avviker från regeringens bedömning på så sätt att utredningen föreslår en lagändring i den gamla bibliotekslagen (1996:1596) i syfte att tillförsäkra allmänheten avgiftsfri tillgång till den webbplats där SFS publiceras i elektronisk form (se betänkandet s. 116 f.).

Remissinstanserna: *Sveriges Kommuner och Landsting* och *Svensk förening för informationsspecialister* är kritiska till utredningens förslag om nya skyldigheter för folkbiblioteken.

Bedömningen i utkastet till proposition överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte några invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: 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. Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet har bl.a. som ändamål att verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. I syfte att anpassa de regler som gäller för det allmänna biblioteksväsendet till förändringar i omvärlden har det nyligen 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. Folkbiblioteken ska samtidigt verka för att öka kunskapen om hur informationsteknik kan användas för kunskapsinhämtning, lärande och delaktighet i kulturlivet. Biblioteken ska därigenom bidra till s.k. digital kompetens, dvs. förmågan att utnyttja informationsteknik för att inhämta och värdera information.

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. Någon särskild bestämmelse om sådan tillgång i enlighet med utredningens förslag är därför inte nödvändig.

Regeringens bedömning: Ett pappersexemplar av författningen bör framställas inför regeringssammanträdet, så att det efter utfärdandet kan undertecknas och bevaras på samma sätt som sker i dag.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens (se betänkandet s. 120 f.).

Remissinstanserna har inga synpunkter i denna del.

Bedömningen i utkastet till proposition överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inga synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 7 kap. 7 § RF ska författningar, förslag till riksdagen och andra beslut som ska expedieras skrivas under på visst sätt för att bli gällande. Syftet med bestämmelsen är i första hand att trygga identitet mellan en utgående expedition, dvs. den beslutshandling som kommuniceras med en mottagare, och det beslut som regeringen har fattat och som framgår av protokollet. Om innehållet i protokollet och expeditionen skulle skilja sig åt anses expeditionen ha företräde. Expeditionen är alltså en självständig bärare av beslutet (prop. 1973:90 s. 296).

Författningar framställs i två exemplar. Dels det exemplar som kommuniceras genom kungörandet (den tryckta versionen som hämtar sitt innehåll från det trycklovade korrektorexemplaret), dels det som bifogas protokollet från regeringssammanträdet (det undertecknade exemplaret). Regeringen har i skrivelsen Ett nytt offentligt rättsinformationssystem (skr. 1998/99:17 s. 16) uttalat att det är den tryckta versionen av SFS som är den autentiska. Detta överensstämmer med principen om expeditioners företräde. Även rättssäkerhetsskäl talar starkt för att allmänheten fullt ut ska kunna förlita sig på innehållet i den kungjorda versionen. Regeringen behandlar frågan om olika versioners rättsliga status närmare i avsnitt 5.7.

I dagsläget går det till följd av bestämmelsen i 7 kap. 7 § RF inte att undvara ett underskrivet pappersexemplar av en författning men det förhållandet att en författning dokumenteras och bevaras även i pappersform bidrar till en ökad säkerhet. I stort sett alla de länder i Europa som har övergått till ett elektroniskt kungörande har behållit en sådan ordning. Skälen till att ett eller flera pappersexemplar anses motiverade varierar dock mellan länderna, liksom när de framställs och vilken rättslig betydelse de tillmäts. 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.

Regeringens bedömning: Författningen bör föras in i SFS i ett elektroniskt dokumentformat som gör att den till innehåll och form stämmer överens med vad som har beslutats.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens (se betänkandet s. 122 f.).

Remissinstanserna: Enligt *Stockholms universitet* bör frågan om i vilket format författningarna ska publiceras utredas vidare innan lagändringen genomförs. Universitetet anser också att det är oklart vem som ska bestämma formatet för publiceringen. *Post- och telestyrelsen* framhåller vikten av att även användare med en internetuppkoppling med låg kapacitet kan ta del av de elektroniskt kungjorda författningarna.

Rapportens bedömning överensstämmer med regeringens.

Bedömningen i utkastet till proposition överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Stockholms universitet* framhåller att universitetet står fast vid sina tidigare framförda synpunkter.

Skälen för regeringens bedömning: I det pågående arbetet med framtagande av ett elektroniskt system bör det dokumentformat för kungörande av författningar väljas som erbjuder bäst möjlighet att varaktigt ”låsa” och kontrollera författningen i dess helhet. Det är också viktigt att formatet är öppet och plattformsoberoende så att ingen användare utestängs från möjligheten att ta del av en författning på grund av en teknisk utrustning eller programvara som inte fullt ut kan tillgodogöra sig formatet. För närvarande finns det i huvudsak två dokumentformat som kan komma i fråga, XML- eller PDF-format. XML är i första hand ett verktyg som används i syfte att hantera och bearbeta information. PDF används främst för att förmedla och presentera information på ett av avsändaren förutbestämt sätt.

Kungörandets funktion är att föra ut viss information till allmänheten och innebär en envägskommunikation, inte ett informationsutbyte. Till skillnad från många andra situationer när information förmedlas på internet är syftet inte att informationen ska kunna bearbetas eller användas på något annat sätt än att ge besked om innehållet i gällande författningar. Det är därför 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-formatet det mest ändamålsenliga. 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.

Regeringen instämmer i *Stockholms universitets* synpunkter att det bör finnas en elektronisk version av författningarna i ett format som är bättre än PDF för återanvändning. Regeringen är dock av uppfattningen att en sådan version inte behöver vara den kungjorda versionen. Det får anses tillräckligt att den konsoliderade versionen av författningarna tillhanda-

hålls i ett annat format genom det offentliga rättsinformationssystemet. Regeringen har tidigare i skrivelsen Den fortsatta utvecklingen av rättsinformationssystemet (skr. 2003/04:168 s. 33) behandlat frågan om gemensamma standarder för informationen i systemet och uttalat att systemet bör vara låst till gemensamma standarder för märkning och strukturering.

5.7 Olika versioners rättsliga status

Regeringens bedömning: Bestämmelser om den rättsliga statusen av olika versioner av samma författning eller om omtryck i samband med ändringar bör inte anges i lag.

Utredningens bedömning överensstämmer inte med regeringens (se betänkandet s. 125 f). Utredningen föreslår att det i lag ska föreskrivas dels att en författning har den lydelse som framgår av det elektroniska kungörandet i SFS, dels att om en författning i sin helhet förs in i SFS i samband med att en ändring av författningen kungörs elektroniskt, ska författningen i sin helhet ha den lydelse som då förs in.

Remissinstanserna: *Arbetsmiljöverket* anser att en ordning där författningens autentiska version kungörs i elektronisk form samtidigt som en pappersversion med särskild status framställs, kan medföra oklarheter vid skillnader mellan texterna.

Rapportens bedömning överensstämmer med regeringens. I rapporten anges att om man i lag slår fast att en författning har den lydelse som framgår av det elektroniska kungörandet, kan det uppstå oklarhet om möjligheten att kunna ändra en felaktig version av en kungjord författning till den lydelse som riksdag eller regering har beslutat.

Bedömningen i utkastet till proposition överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Den enda remissinstans som yttrat sig i denna del är Post- och telestyrelsen som menar att frågan bör utredas närmare för att finna ett rättssäkert sätt att ändra felaktigheter i en autentisk version av en författning.

Skälen för regeringens bedömning: Som regeringen anført i föregående avsnitt bör den kungjorda elektroniska versionen utgöra den enda officiella och autentiska versionen av en författning som publiceras i SFS. 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 fortsätta att gälla även efter införandet av ett elektroniskt kungörande av författningar.

Utredningen föreslår i sitt betänkande att en särskild bestämmelse ska tas in i kungörandelagen som uttryckligen pekar ut den elektroniskt kungjorda versionen som den autentiska. I rapporten anges att en sådan bestämmelse riskerar att leda till en oklarhet i fråga om möjligheten att ändra en felaktig version av en kungjord författning till den lydelse som riksdag eller regering har beslutat. I gällande rätt finns inte någon sådan bestämmelse som utredningen föreslår avseende vilken lydelse av en författning som ska anses vara gällande. Den rådande uppfattningen är – även utan en sådan bestämmelse – att det är tryckt SFS som innehåller den officiella och autentiska författningen. Läsaren kan i dag utgå från att innehållet i denna publikation är korrekt och kan också åberopa en felaktighet i texten som grund för rättsvillfarelse (jfr skr. 1998/99:17 s. 15). Inte heller förordningen (2007:231) om elektroniskt kungörande av trafikföreskrifter innehåller någon bestämmelse som anger att föreskrifterna har den lydelse som framgår av den elektroniskt kungjorda versionen. Regeringen anser att gällande rätt fungerar väl och att en bestämmelse som utpekar olika versioners rättsliga status inte bör införas.

Som Post- och telestyrelsen framhåller är det 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.

5.8 SFS ska publiceras på en särskild webbplats

Regeringens förslag: SFS ska publiceras elektroniskt på en särskild webbplats. En författning ska anses kungjord när den har publicerats i SFS på webbplatsen.

Regeringens bedömning: 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 kvarstå.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens (se betänkandet s. 132 f.). Till skillnad mot regeringen anser utredningen att möjligheten att kungöra förordningar i andra författningssamlingar och publikationer än SFS bör tas bort. Utredningen anser också att en författning ska anses kungjord när den har gjorts tillgänglig i SFS på webbplatsen.

Remissinstanserna: *Post- och telestyrelsen* instämmer i vikten av att SFS åtskiljs från annan information från staten och att den ska ha en egen webbplats. *Post- och telestyrelsen* anser att webbplatsen och dess adress inte bör anknyta till regeringens officiella webbplats utan bli mera självständig. *Transportstyrelsen* framför en liknande uppfattning. *Försäkringskassan* anser att det ska vara möjligt med bl.a. fritextsökningar på webbplatsen. *Kassan* anser också att systemet bör

omfatta någon form av abonnemangsservice. Därutöver anser kassan att det behöver läggas fast hur de myndigheter som ska kungöra föreskrifter i SFS ska hantera dokumentöverföringen.

Rapportens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Förslaget och bedömningen i utkastet till proposition överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att det bör framgå av den nya lagtexten att författningen, när den publiceras på webbplatsen, alltid ska åtföljas av publiceringsdatum.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

SFS ska publiceras på en egen webbplats

Enligt förordningen med instruktion för Regeringskansliet är rättschefen i Statsrådsberedningen utgivare av SFS. Regeringen anser att det praktiska arbetet med kungörandet, dvs. införandet av författningen i SFS på webbplatsen ska utföras av personal vid Regeringskansliet. Det kräver inte någon lagändring.

Det är viktigt att SFS tydligt åtskiljs från annan information från staten. Elektroniskt kungörande av författningar är inte detsamma som rättsinformation, som syftar till att förädla författningstexten och skapa ett mervärde. Den statliga rättsinformationen finns på webbplatsen lagrummet.se. 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 ska vara naturligt för allmänheten att söka efter SFS på platsen. Publiceringen bör således ske på en särskild webbplats med en särskild server, inrättad endast för ändamålet att publicera SFS, utan annat syfte än att innehålla kungjorda författningar och förmedla vissa andra uppgifter som enligt nuvarande ordning förs in i den tryckta SFS. Det är dessutom mycket viktigt att webbplatsen finns kvar under överskådlig tid. Även om man i framtiden skulle övergå till ett annat sätt att kungöra författningar på, måste allmänheten kunna hitta äldre autentiska författningar på den plats där de en gång kungjordes. Motsvarande gäller givetvis för tidigare kungjorda författningar i den tryckta SFS. För att uppnå fördelarna av en publicering på en särskild webbplats är namnet på webbplatsen – webbadressen – av stor betydelse. Regeringen instämmer i vissa remissinstansers synpunkter att det vore önskvärt att webbadressen är självständig i förhållande till den som används för regeringens officiella webbplats. Regeringen har därför låtit registrera domännamnen svenskforfattningssamling.se respektive svenskforfattningssamling.se och svenskforfattningssamling.eu respektive svenskforfattningssamling.eu.

En författning ska anses kungjord när den har publicerats i SFS

Enligt utredningens förslag ska en författning anses kungjord när den har gjorts tillgänglig i SFS på webbplatsen. I rapporten föreslås ett system för kungörande som innebär att publiceringen på webbplatsen kommer

Prop. 2015/16:157 att ske dagen efter det att Regeringskansliet har slutfört kungörandearbetet. I rapporten anføres vidare att en ordning där författningen ska anses kungjord när den har gjorts tillgänglig i SFS på webbplatsen kan medföra en något oklar tidpunkt för kungörandet eftersom tidpunkten för tillgängliggörande i publiceringssystemet inte kommer att vara densamma som tidpunkten för tillgängliggörande på webbplatsen. I enlighet med rapportens förslag anser regeringen därför att en författning ska anses kungjord när den har publicerats i SFS, det vill säga när författningen är publicerad på den externa webbplatsen och är åtkomlig för allmänheten. Därigenom bör inte något tvivel kunna uppstå om vid vilken tidpunkt kungörandet har skett.

Endast elektroniskt kungjorda författningar ska föras in på webbplatsen

En författning bör som huvudregel kungöras en gång och enligt den ordning som gällde vid tillfället för kungörandet. Ett förslag om elektroniskt kungörande bör därför inte omfatta redan kungjorda författningar utan ta sikte på de författningar som kungörs efter det att en ny ordning har trätt i kraft.

Webbplatsen kommer alltså att omfatta elektroniskt kungjorda lagar och förordningar. För närvarande ska enligt 6 § tredje stycket kungörandelagen även myndighetsföreskrifter kungöras i SFS om det saknas någon annan författningssamling i vilken kungörandet kan ske eller om det av särskilda skäl anses vara den lämpligaste åtgärden. I praktiken har bestämmelsen tillämpats bl.a. vid publicering av vissa föreskrifter av stort allmänt intresse. Möjligheten att kungöra myndighetsföreskrifter i SFS bör behållas. Arbetet för den myndighet som ska kungöra sina föreskrifter i SFS bör kunna ske på samma sätt som i dag fram till slutskedet av processen. Av rapportens förslag framgår att en skillnad för myndigheternas arbetsprocess bör bli att myndigheten själv får hantera framtagande av en slutlig elektronisk fil och att myndigheten inte har någon framtida kontakt med tryckeriet. När myndigheten har gett tillstånd till kungörandet är tanken att den ska överföra en PDF-fil till Regeringskansliet. Det rör sig om endast ett fåtal föreskrifter per år. Ordningen bör därför inte ge upphov till några egentliga praktiska problem.

SFS utkommer nu i tryckt form varje vecka om inte särskilda skäl föranleder annat. I ett elektroniskt kungörandesystem kommer åtgärden att föra in författningar i SFS ske relativt enkelt och utan någon större tidsåtgång. Kungörandet av författningar bör därför kunna ske varje dag under året. En sådan ordning överensstämmer med vad som anges i 8 kap. 19 § andra stycket RF om att lagar ska kungöras så snart som möjligt. I linje med vad *Sveriges Kommuner och Landsting* framför bör det framgå när en författning publicerades på webbplatsen motsvarande den nuvarande uppgiften om när en författning kom ut från trycket. Regleringen om att det för varje författning ska anges när den utkom från trycket finns i 20 § författningssamlingsförordningen. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det, i stället för i den nya lagtexten, bör övervägas om en ändring av 20 § författningssamlingsförordningen bör göras inför en övergång till ett elektroniskt system.

Vid konstruerandet av en sådan webbplats som nu är aktuell gäller rent allmänt att webbplatsens säkerhet i huvudsak står i ett omvänt förhållande till webbplatsens komplexitet. Ju mer komplex och dynamisk en webbplats är desto större säkerhetsrisker exponeras den för. För att kunna utforma webbplatsens säkerhet på ett optimalt sätt bör därför webbplatsens dynamik och komplexitet komma i andra hand. Som anförs i rapporten får vidareutnyttjandet av information och data från författningar i första hand tas om hand av rättssystemet. Webbplatsen för elektroniskt kungörande bör renodlas till sådan envägskommunikation om kungörande med maximala krav på säkerhet som också förutsätts i betänkandet.

Liksom i den tryckta formen av SFS bör webbplatsen innefatta ett kronologiskt register. Regeringen instämmer i *Försäkringskassans* uppfattning att man bör göra fritextsökningar möjliga. Den design och utformning av webbplatsen som föreslås i rapporten med en möjlighet till fritextsökning bör enligt regeringen också kunna ersätta det sakregister som finns i dag. Vissa ytterligare upplysningar som i dag förs in i det bokband med SFS som ges ut en gång om året bör lämnas på webbplatsen. En sådan ordning överensstämmer också med rapportens förslag till utformning av webbplatsen.

Enligt 6 § författningssamlingsförordningen ska bokbandet innehålla s.k. notiser, dvs. underrättelser om vilka förordningar som har kungjorts i någon annan författningssamling än SFS eller i någon annan publikation. Att en förordning kan kungöras i en annan författningssamling eller i en annan publikation om det av särskilda respektive synnerliga skäl finns anledning till det, framgår av 4 § andra stycket kungörandelagen. Utredningen föreslår i sitt betänkande att denna möjlighet att kungöra förordningar någon annanstans än i SFS tas bort. I rapporten anges att betänkandets skäl för borttagande av aktuell möjlighet inte är övertygande. I rapporten föreslås därför att regleringen i 4 § andra stycket kungörandelagen bör behållas.

Som exempel på särskilda skäl anges i 4 § andra stycket kungörandelagen det förhållandet att möjligheten att överblicka författningssamlingen underlättas av en sådan publicering. I motiven till bestämmelsen (prop. 1975/76:112 s. 70 f. och 1979/80:120 s. 5) anges att en del förordningar, som inte är undantagna från kungörelsekravet, kan vara mycket speciella eller beröra en starkt begränsad krets av intressenter eller ett begränsat lokalt område. Enligt motiven kan SFS bli alltför omfattande och besvärlig att överblicka om författningssamlingen skulle belastas av sådana författningar. Bestämmelsens syfte är alltså i första hand att avlasta SFS. Om kungörandet sker på elektronisk väg genom att SFS publiceras elektroniskt spelar emellertid storleken av ett dokument eller av författningssamlingen inte längre någon roll. Av denna orsak kan, som utredningen anför, detta skäl till undantagsbestämmelsen inte längre anses föreligga. Även om författningar kommer att kungöras elektroniskt kvarstår dock att vissa författningar, t.ex. sådana som endast berör en starkt begränsad krets av intressenter, även i fortsättningen kan anses lämpliga att kungöra i någon annan författningssamling eller publikation. Ett exempel på en sådan författning är förordningen (DVFS

Prop. 2015/16:157 1996:19) om ledighet för domare, som regeringen kungör i Domstolsverkets författningssamling. Regeringen anser därför att denna undantagsmöjlighet i 4 § andra stycket kungörandelagen bör behållas. Webbplatsen kommer därmed också att behöva innehålla uppgifter om vilka förordningar som har kungjorts i någon annan författningssamling än SFS eller i någon annan publikation.

Det bör vidare liksom i dag anges vilka centrala myndigheter under regeringen som låtit ge ut en författningssamling, vilka andra myndigheter under regeringen som låtit ta in författningar och allmänna råd i en sådan författningssamling och vilka centrala myndigheter under regeringen som under året har kungjort författningar på annat sätt än i författningssamling eller publicerat allmänna råd.

SFS innehåller i dag även s.k. tillkännagivanden. Det rör sig om kortare meddelanden med information om vissa beslut eller liknande som det finns behov av att upplysa en större krets om, t.ex. Riksbankens referensränta. Även om behovet av sådana tillkännagivanden har minskat genom möjligheten att sprida information via olika webbsidor på internet bör SFS och således webbplatsen tills vidare omfatta även sådana meddelanden. Vid tillkännagivanden är det inte fråga om någon normgivning utan enbart om information i en viss fråga.

Servicefunktioner på webbplatsen

Som ovan angetts ska SFS vara enkel att ta del av och det ska vara tydligt för användaren vad syftet med webbplatsen är. Någon form av information om SFS och webbplatsen och en vägledning för hur användaren kan söka sig till en viss författning bör därför lämnas. Det bör även anges vilka författningar som omfattas av webbplatsen, dvs. sådana författningar som utfärdats sedan den nya ordningen trätt i kraft. Det bör även framgå var tidigare kungjorda autentiska författningar kan återfinnas. Som föreslås i rapporten bör webbplatsen också innehålla information om hur man vidareutnyttjar annan rättslig information från exempelvis Domstolsverket.

5.9 Bevarande av kungjorda författningar

Regeringens bedömning: Inom ramen för den föreslagna ordningen bör både pappersexemplar av en författning och den elektroniskt kungjorda författningen bevaras enligt arkivlagen.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens (se betänkandet s. 137 f.).

Remissinstanserna: *Kungl. biblioteket* påpekar att lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument inte är tillämplig på författningar som enbart publiceras elektroniskt. *Arbetsmiljöverket* och *Svenska tidningsutgivareföreningen* framhåller vikten av att elektroniskt kungjorda författningar kan bevaras långsiktigt.

Rapportens bedömning överensstämmer med regeringens.

Bedömningen i utkastet till proposition överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Riksarkivet* poängterar vikten av att för det elektroniska formatet även behålla sådan kringinformation som gör det möjligt att söka efter och, om så behövs, återskapa informationen i en handling. *Länsstyrelsen i Blekinge län* framhåller bl.a. behovet av att det finns tekniska lösningar tillgängliga för e-arkiv innan ett elektroniskt system införs.

Skälen för regeringens bedömning

Bestämmelser om arkivering

Den primära regeln om arkivering finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, förkortad TF, som handlar om allmänna handlingars offentlighet. Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras och om gallring m.m. av sådana handlingar meddelas genom lag (2 kap. 18 § TF). Enligt 3 § arkivlagen bildas en myndighets arkiv av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet. En handling är en framställning i skrift eller bild och en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel (2 kap. 3 § TF). Handlingsbegreppet omfattar alltså i första hand dels handlingar i traditionell bemärkelse, dels information som kommit till eller lagrats elektroniskt. För att en handling ska vara allmän i tryckfrihetsförordningens mening krävs att den förvaras hos en myndighet och antingen är att anse som inkommen till myndigheten eller upprättad där. Även om huvudregeln är att allmänna handlingar ska bevaras får – inte minst av praktiska och ekonomiska skäl – viss gallring ske (10 § arkivlagen). Ytterligare bestämmelser om arkivering finns i arkivförordningen (1991:446). Av förordningens 3 § framgår att arkivering ska ske av allmänna handlingar i ett ärende så snart ärendet har slutbehandlats. Flera av arkivförordningens bestämmelser gäller inte för riksdagens myndigheter, regeringen, Regeringskansliet eller utrikesrepresentationen (10 § arkivförordningen).

För Regeringskansliets del finns närmare föreskrifter om arkivering dels i förordningen med instruktion för Regeringskansliet, dels i Regeringskansliets föreskrifter.

Den elektroniskt kungjorda författningen bör arkiveras

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. Frågan är då om även den elektroniskt kungjorda författningen utgör en allmän handling som utan vidare bör bevaras enligt arkivlagens huvudregel.

En teknisk upptagning anses förvarad hos en myndighet, om myndigheten kan överföra upptagningen till läsbar eller annan uppfattbar form, t.ex. då upptagningen är tillgänglig i den datorutrustning som finns hos myndigheten. En handling är upprättad hos myndigheten om den tillkommit hos myndigheten och finns i ett definitivt, färdigt skick. En handling anses upprättad hos en myndighet när den har expedierats, när den annars har slutbehandlats eller när den har justerats eller på annat sätt färdigställts av myndigheten (2 kap. 7 § TF).

Den elektroniskt kungjorda författningen utgör en handling som, efter att den kungjorts genom att föras in i SFS, får anses ha färdigställts på ett sådant sätt att den är upprättad i Regeringskansliet. Förslaget innebär att Regeringskansliet kommer att förfoga över den databas som innehåller den elektroniska författningen och ha möjlighet att överföra informationsinnehållet till läsbart skick. Den elektroniska författningen ska därmed anses förvarad i Regeringskansliet. Författningen är att jämföras med ett beslut som har expedierats, i detta fall genom att publiceras i SFS, och således slutresultatet av ett ärende. Som påpekats förfogar Regeringskansliet över den aktuella databasen och den används tillsammans med webbplatsen för att regeringen ska kunna uppfylla sin skyldighet att kungöra författningar i SFS.

Regeringen instämmer således i vad utredningen anför om 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 starka ändamålsskäl för att ett bevarande ska ske. Ståndpunkten överensstämmer även med de ställningstaganden som redovisats i samband med reformen av Post- och Inrikes Tidningar och införandet av en ordning med ett elektroniskt kungörande av trafikföreskrifter. Handlingarna bör inte bli föremål för gallring.

Regeringen anser att den elektroniska författningen ska arkiveras i enlighet med kraven i arkivlagen och arkivförordningen. Det är i det sammanhanget viktigt att den elektroniska fil som innehåller författningen är läsbar även i framtiden oavsett vilken teknik som då används. Det är därför nödvändigt att även bevara viss kringdokumentation, t.ex. information om det tekniska system som författningen skapats i.

I dag skickar tryckeriet pliktexemplar av tryckt SFS till bibliotek i enlighet med lagen om pliktexemplar av dokument och förordningen (2008:1420) om pliktexemplar av dokument. Vid ett elektroniskt kungörande av författningar bör exemplaren i stället lämnas i enlighet med lagen (2012:492) om pliktexemplar av elektroniskt material och förordningen (2012:866) om pliktexemplar av elektroniskt material. Av 2 § i sist nämnda förordning framgår att Kungl. biblioteket för framtiden ska bevara det som lämnats enligt lagen om pliktexemplar av elektroniskt material.

5.10 Säkerhet och tillgänglighet

Regeringens bedömning: 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.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens (se betänkandet s. 140 f.).

Remissinstanserna: *Post- och telestyrelsen* anser att den viktigaste säkerhetsaspekten är ett fullgott skydd mot manipulation av innehållet på den särskilda webbplatsen. Post- och telestyrelsen instämmer i

utredningens slutsats att man bör använda ett skydd som möjliggör upptäckt av förändringar.

Rapportens bedömning överensstämmer med regeringens.

Bedömningen i utkastet till proposition överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte några invändningar mot bedömningen. Post- och telestyrelsen framhåller vikten av att det elektroniska systemet och dess driftmiljö utformas så att en hög grad av riktighet och tillgänglighet säkerställs, vilket ställer höga krav på säkerheten för det elektroniska system som väljs liksom på filformatet och den tekniska standarden.

Skälen för regeringens bedömning

Ett elektroniskt kungörande måste vara säkert och tillgängligt

En mycket god säkerhet och tillgänglighet är en förutsättning för ett elektroniskt kungörande. Med framförhållning och planering kan kortare och i förväg planerade avbrott för sedvanligt systemunderhåll förläggas till sådana tidpunkter att de i mycket liten utsträckning påverkar tillgängligheten av webbplatsen. Det måste dock tas i beräkning att datasystemet, trots en god säkerhet, även kan komma att drabbas av oplanerade avbrott vid något tillfälle. För denna situation bör åtgärder ha vidtagits så att systemet så snabbt som möjligt kan återställas och bli tillgängligt för allmänheten i ursprungligt skick. För att så ska kunna ske måste avbrottet snabbt upptäckas och åtgärdas. I Regeringskansliets föreskrifter om säkerhetsskydd (RKF 2015:10) anges att säkerhetskopior ska framställas i syfte att säkerställa att den ursprungliga informationen vid behov kan återskapas med en rimlig arbetsinsats. Säkerhetskopiorna ska förvaras separat och på ett betryggande sätt. Enligt föreskrifterna får en säkerhetskopia av informationen i ett datasystem endast hanteras av särskilt utsedd personal och på ett sådant sätt att obehörig åtkomst hindras. De säkerhetskopior som framställs i enlighet med nuvarande bestämmelser kan i händelse av avbrott i systemet ligga till grund för ett snabbt återskapande.

Om det inte skulle gå att kungöra en författning på grund av fel eller brister i systemet går det att utnyttja möjligheten enligt 4 § tredje stycket kungörandelagen att kungöra en författning på annat sätt än i SFS. Bestämmelsen är tänkt att tillämpas när det på grund av särskilda hinder t.ex. krig eller arbetskonflikt, är omöjligt att få en författning utgiven i SFS, men den bör även kunna tillämpas vid andra förhållanden som orsakar längre avbrott i systemet. Det är både lämpligt och nödvändigt att regeringen då kan besluta att kungörandet ska ske på annat sätt så att nya författningar kan komma till allmänhetens kännedom. Bestämmelsen i 4 § tredje stycket kungörandelagen fyller alltså en funktion även i ett elektroniskt kungörandesystem. Däremot är det inte möjligt att lösa problemet med att författningar som har kungjorts i det elektroniska systemet före avbrottet inte kommer att vara tillgängliga under den period systemet ligger nere. Med hänsyn till fördelarna med ett elektroniskt system anser regeringen dock att det är en konsekvens som får accepteras. Det bör i sammanhanget påpekas att det även i dag finns

Prop. 2015/16:157 en risk att situationer uppstår som innebär att författningar som har kungjorts i tryckt version tillfälligt blir otillgängliga för någon, t.ex. vid brand- eller vattenskada.

För rättssäkerheten är det viktigt med förutsebarhet och allmänheten bör därför på olika sätt i förväg informeras om vad som händer och gäller vid ett eventuellt systemavbrott.

Ett annat hot mot det elektroniska kungörandesystemet är att någon ändrar innehållet i de autentiska författningstexterna eller lurar en användare till en falsk version av den officiella webbplatsen. Enligt regeringens mening måste systemet hålla en så hög grad av säkerhet att det kan motstå sådana attacker. I rapporten föreslås ett system med elektronisk signatur för att garantera dokumentets äkthet när det läggs ut för allmän åtkomst på webbplatsen. Trots att säkerheten upprätthålls på en hög nivå kan det dock inte uteslutas att det vid något tillfälle inträffar incidenter. Resultatet kan i sådana fall bli att en användare tror sig ta del av en autentisk författning trots att så inte är fallet.

Det kan framstå som oskäligt att den som tror sig ta del av en autentisk författningstext på den officiella webbplatsen för kungörande drabbas av några negativa följder på grund av avvikelserna. På samma sätt som vid andra avvikelser mellan innehåll i olika ”officiella” författningstexter och liksom i dagens pappersbaserade förfarande får de rättsliga konsekvenserna av det inträffade avgöras efter en bedömning av omständigheterna i det särskilda fallet.

Regeringen anser i likhet med utredningen och *Post- och telestyrelsen* att det för kungörandesystemets trovärdighet är viktigt att det finns säkra funktioner för att så snabbt som möjligt upptäcka varje form av manipulation och för att ett snabbt åtgärdande sker. Datasystemet bör omfatta en funktion som larmar vid varje form av obehörig åtgärd och som gör det möjligt att upptäcka och spåra ändringar i dokumenten. Ett annat enkelt sätt att höja säkerheten är att en uppdatering av informationen på webbplatsen enbart kan ske genom vissa datorer i ett slutet system som bara används för det ändamålet och där tillträde kräver särskild behörighet.

Efter att en obehörig åtgärd upptäckts måste, på samma sätt som vid ett systemavbrott, återställandearbetet genomföras snabbt. Säkerhetskopior, och i sista hand det skriftliga underskriftsexemplaret, kan ligga till grund för ett återskapande av dokumenten till ursprungligt skick.

Rapportens slutsatser avseende säkerhetsaspekter

I regeringens uppdrag som låg till grund för rapporten ingick att lämna detaljerade förslag till innehåll och struktur på webbplatsen, vilka krav som bör ställas på bl.a. säkerhet och tillgänglighet samt att ta fram förslag på en särskild databas utifrån bl.a. kraven på säkerhet. I rapporten anförts i dessa delar bl.a. följande.

Den mest fördelaktiga lösningen för driften av webbplatsen är att den sköts av en extern privat aktör. En privat aktör kan enligt rapporten erbjuda mer avancerade driftlösningar och en mer fördelaktig kostnadsbild än vad en statlig myndighet kan göra. En extern, privat drift skulle dessutom bäst bemöta en möjlig framtida utveckling av ett kungörandesystem som omfattar även myndighetsföreskrifter. I

rapporten understryks vidare att en extern, privat operatör i jämförelse med en myndighet också kan erbjuda en större möjlighet till säker driftlösning. Avgörande för rapportens slutsats i säkerhetsfrågan är att en extern aktör kan erbjuda en bättre tillgänglighet på så sätt att informationen i systemet är åtkomlig och användbar vid begäran av en behörig enhet. Till skillnad mot Regeringskansliets it-drift, som är uppbyggd för att nästan uteslutande tillgodose interna behov, kan externa, privata aktörer erbjuda lösningar avsedda för hundratusentals användare eller fler. Även om en verksamhet överläts till en privat aktör understryks i rapporten att den offentliga beställaren fortfarande är ansvarig inför medborgarna för att verksamheten fungerar på ett korrekt sätt.

I rapporten anförs vidare att säkerhetsfrågan är den viktigaste utgångspunkten vid designen av webbsidan och framtagande av den tekniska lösningen. Den publika webbservern utformas så att säkerhetshål undviks. Webbplatsen skapas i syfte att minimera riskerna för eventuella felavbrott.

Vidare framhålls i rapporten att ett elektroniskt system för kungörande måste ha en mycket hög grad av driftsäkerhet. Kungjorda författningar på den publika webbsidan bör helst vara åtkomliga för allmänheten dygnet runt, sju dagar i veckan. En sådan lösning i en enda driftmiljö är i och för sig tekniskt möjlig att åstadkomma, men innebär mycket stora kostnader. I rapporten presenteras ett förslag till en sådan teknisk lösning där risken för otillgänglighet bedöms uppgå till 26 timmar per år. Om i stället två separata driftmiljöer för webbplatsen upphandlas skulle risken för otillgänglighet enligt rapporten minska till ungefär fem minuter per år.

Om fel skulle inträffa på den interna databasen skulle det endast få effekt på författningar som ska kungöras. Lika höga driftkrav på den interna databasen som för den publika webbservern kan enligt rapporten därför inte anses föreligga.

Regeringen anser att de bedömningar och förslag som framförs i rapporten i dessa delar i allt väsentligt bör kunna fungera som utgångspunkter i det fortsatta arbetet avseende utformning och drift av webbplatsen.

6 Ett förenklat kungörande av länsstyrelsernas föreskrifter om eldningsförbud

Regeringens förslag: 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.

Förslaget i utkastet till proposition överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte några invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen får överlåta åt en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter om förbud mot eldning utomhus och liknande förebyggande åtgärder mot brand (10 kap. 1 § andra och tredje styckena lagen [2003:778] om skydd mot olyckor). Länsstyrelserna och kommunerna har bemyndigats att meddela sådana föreskrifter (2 kap. 7 § förordningen [2003:789] om skydd mot olyckor). Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbud mot eldning utomhus döms till böter (10 kap. 3 § första stycket 1 samma lag).

Enligt 9 § kungörandelagen ska en länsstyrelses föreskrifter om förbud mot eldning utomhus och liknande förebyggande åtgärder mot brand kungöras genom att publiceras i länets författningssamling. Författningssamlingen ges ut genom länsstyrelsens försorg. Om utomordentliga förhållanden kräver det kan regeringen medge att en sådan författning kungörs på något annat sätt.

I författningssamlingsförordningen finns bestämmelser om länens författningssamlingar (15–18 §§ författningssamlingsförordningen [1976:725]). Av bestämmelserna framgår att samlingarna ska ha samma format som SFS och likartad typografisk utformning. Till skillnad från vad som gäller för SFS finns dock i förordningen inte någon reglering om att länens författningssamlingar ska utkomma med bestämda tidsintervaller. Den praktiska hantering som utgivningen av författningssamlingarna är förenad med innebär att det kan ta viss tid från det att en författning beslutats till dess att den träder i kraft.

Genom 2 § andra stycket kungörandelagen har regeringen bemyndigats att undanta vissa typer av föreskrifter från kravet på kungörande i länens 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.

Även föreskrifter om förbud mot eldning utomhus och liknande förebyggande åtgärder mot brand behöver kunna träda i kraft med mycket kort varsel. Som anförts ovan i avsnitt 5.2 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 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 föreskrifterna 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. I linje med vad som nu gäller för kungörande av de föreskrifter som avses i 3 kap. 11 § ordningslagen bör kravet på kungörelse när det gäller föreskrifter om förbud mot eldning utomhus och liknande förebyggande åtgärder mot brand 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.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Förslaget 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 ska träda i kraft den 1 juli 2016. De nya bestämmelserna om elektroniskt kungörande ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer. För författningar som har utfärdats före ikraftträdandet ska äldre bestämmelser gälla.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens (se betänkandet s. 147 f.). Utredningen föreslår dock att de nya bestämmelserna ska träda i kraft vid ett visst bestämt datum.

Remissinstanserna: *Post- och telestyrelsen* anser att de kungjorda autentiska författningarna i så hög utsträckning som möjligt och så snart som möjligt ska finnas enbart på den särskilda webbplatsen. Man bör därför överväga om samtliga beslut om ändringar i författningar ska föranleda beslut om omtryck och således ett införande i SFS på webbplatsen. Samma uppfattning framförs av *Ystads tingsrätt*, *Domstolsverket* och *Svensk förening för informationsspecialister*.

Rapportens förslag överensstämmer med regeringens.

Förslaget i utkast till proposition överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inga synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Ett ikraftträdande av nu föreslagna bestämmelser om elektroniskt kungörande förutsätter att de föreslagna projekten har genomförts och att en förvaltningsorganisation har hunnit färdigställas. Även om planeringen bör inrikta sig på att allt ska vara klart till ett visst datum kan det inte med säkerhet sägas vilket datum det kan bli fråga om. Ändringarna i lagen bör därför i stället träda i kraft den dag som regeringen bestämmer. Med en sådan ordning ökar möjligheten

Prop. 2015/16:157 att faktiskt kunna tillämpa reglerna om elektroniskt kungörande vid den tidpunkt då alla praktiska förutsättningar för detta är på plats.

När det gäller förslaget att regeringen ska bemyndigas att föreskriva att länsstyrelsens föreskrifter om förbud mot eldning utomhus och liknande förebyggande åtgärder mot brand inte behöver kungöras i länets författningssamling krävs inte motsvarande förberedande åtgärder före ikraftträdandet. Den bestämmelsen bör därför träda i kraft så snart som möjligt.

Det vore naturligtvis en fördel om alla författningar som har kungjorts i tryckt form i SFS kunde överföras till elektronisk form och betraktas som autentiska i samband med reformen. En sådan överföringsprocess skulle dock medföra stora praktiska svårigheter. Ett krav på att författningar som tidigare har blivit kungjorda i skriftlig form ska kungöras igen i det elektroniska systemet bör därför inte införas. I stället bör äldre bestämmelser gälla även fortsättningsvis för sådana författningar som har utfärdats före de nya bestämmelsernas ikraftträdande. Det leder till att man under en övergångstid måste leva med parallella system för hur gällande författningar har kungjorts. Om regeringen beslutar att en författning ska föras in i SFS genom ett omtryck bör författningen dock i sin helhet kungöras elektroniskt. Detta bör gälla trots att en tidigare lydelse av författningen har kungjorts i den tryckta versionen av SFS enligt hittillsvarande ordning. Som några remissinstanser har påpekat bör man sträva efter att i så hög utsträckning som möjligt besluta om omtryck av äldre grundförfattningar. Det är dock knappast praktiskt möjligt att vid varje framtida ändring besluta om omtryck. Vid mer omfattande ändringar i en författning kan det finnas skäl att särskilt överväga om ändringarna bör ske genom att en ny författning får ersätta den gamla, varefter den nya författningen kungörs elektroniskt och därmed i sin helhet blir autentisk i elektronisk form.

8 Ekonomiska konsekvenser och andra konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen om elektroniskt kungörande ökar möjligheten för var och en att enkelt och kostnadsfritt få tillgång till gällande lagar och förordningar via internet.

Förslagen om elektroniskt kungörande medför vissa initiala och löpande kostnader. Kostnaderna kan finansieras inom befintliga budgetramar. På sikt förväntas förslagen innebära kostnadsbesparingar för staten.

Förslaget 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 leder inte till några ökade kostnader.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens (se betänkandet s. 149 f.).

Remissinstanserna: *Statskontoret* bedömer att förslaget på lång sikt kommer att leda till kostnadsbesparingar för staten.

Rapportens bedömning överensstämmer huvudsakligen med regeringens. Reformen medför ökade kostnader under två inledande år och därefter beräknas alla kostnader kunna finansieras genom överföring av anslag för dagens friexemplar av tryckt SFS. De ökade initiala kostnaderna kan finansieras inom ramen för Regeringskansliets anslag genom omprioriteringar.

Bedömningen i utkastet till proposition överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inga synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget om elektroniskt kungörande kommer att medföra flera positiva konsekvenser. Med ett elektroniskt system för kungörande av författningar kommer fler personer än i dag, i stort sett oberoende av var de bor eller befinner sig, på ett enkelt sätt avgiftsfritt kunna ta del av en autentisk författning. Förslaget innebär således en ökad tillgänglighet till SFS. Förslaget bör även leda till ett mer användarvänligt system. Genom att tillhandahålla autentiska författningar i elektronisk form på internet förbättras den offentliga servicen i förhållande till såväl enskilda som företagare.

Det förhållandet att författningar kungörs och tillhandahålls i en autentisk version på internet kan visserligen innebära en risk för olika typer av angrepp riktade mot det elektroniska systemet. Risken för brottsliga angrepp kan dock minimeras genom en effektiv kontroll och ett kontinuerligt säkerhetsarbete. I ett elektroniskt system finns dessutom möjlighet att spåra och upptäcka olika former av intrång, vilket skapar förutsättningar för att i efterhand reda ut vad som hänt och vidta de åtgärder som kan behövas.

Förslaget att regeringen bemyndigas att föreskriva 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 bedöms inte leda till några ökade kostnader. 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.

En övergång till elektroniskt kungörande har inneburit stora kostnadsbesparingar för de allra flesta länder som bytt till en sådan ordning. I vissa länder har reformen till och med föranletts av krav på besparingar. Förslagen förväntas på sikt innebära ett effektivare resursutnyttjande och kostnadsbesparingar för staten. Genom att övergå till ett elektroniskt system undgår staten kostnader för tryckning och distribution av författningssamlingen. Dessutom möjliggör förslaget att produktionsarbetet inom Regeringskansliet ordnas på ett mer effektivt sätt och tar mindre arbetstid i anspråk. Det förhållandet att ett elektroniskt system på sikt för med sig mer ändamålsenliga och rationella arbetsmetoder inom Regeringskansliet kan i sin tur leda till kortare handläggningstider i författningsarbetet.

Förslaget bör bl.a. medföra en minskad pappersanvändning, vilket leder till lägre kostnader och mindre miljöpåverkan. Besparingar kan även förväntas hos bl.a. myndigheter och bibliotek som framöver inte

Prop. 2015/16:157 längre behöver ta emot SFS i tryckt form med det arbete det kan innebära.

Regeringens bedömning är att regleringen i bibliotekslagen innebär att den som inte har tillgång till en dator med internetuppkoppling kommer att kunna vända sig till en offentlig inrättning, i första hand folkbiblioteken, för att där kunna använda den utrustning och få den hjälp som behövs för att få tillgång till webbplatsen för SFS. För folkbiblioteken torde detta inte innebära några väsentligt ökade kostnader eftersom befintlig teknisk utrustning kan tas i anspråk och den tillkommande arbetsbördan inte kan bedömas som särskilt stor.

Regeringens förslag innebär inledningsvis vissa investeringskostnader för staten. För att skapa det elektroniska systemet krävs bl.a. teknisk kompetens och utrustning. En särskild it-lösning tas fram speciellt för kungörandet av författningar och en särskild webbplats skapas. Vissa utbildningskostnader kommer att tillkomma för personal inom Regeringskansliet. Kostnaderna kan begränsas genom att arbetet till stor del sker inom Regeringskansliet och genom att befintliga resurser tas i anspråk.

Utöver kostnader för att bygga upp systemet uppkommer löpande driftskostnader för underhåll och uppdatering av systemet.

Det är svårt att bedöma storleken av kostnadsposterna eftersom de är beroende av flera osäkra faktorer. Till exempel kan kostnaderna för driften variera en del beroende på hur det tekniska systemet slutligen utformas.

De initiala och löpande kostnader som förslagen medför bedöms sammantaget kunna finansieras inom befintliga budgetramar.

9 Författningskommentar

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

2 § 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 §.

Paragrafen reglerar frågor om undantag från vissa av bestämmelserna i kungörandelagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Paragrafens *andra stycke* kompletteras med ett bemyndigande enligt vilket regeringen får 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 på det sätt som anges i 9 §. De föreskrifter som avses är sådana som en länsstyrelse meddelar med stöd av 2 kap. 7 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

4 § Lagar och förordningar ska kungöras i Svensk författningssamling.

Om möjligheten att överblicka 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*.

Paragrafen reglerar frågor om i vilka publikationer författningar kungörs. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Paragrafens *första stycke* ändras språkligt utan att någon saklig ändring avses. Där anges huvudregeln att lagar och förordningar ska kungöras i SFS. Den bestämmelse som hittills funnits om att SFS utges genom regeringens försorg tas bort som en följd av att någon tryckt version inte längre ska finnas. I 5 § första stycket finns bestämmelser om den nya elektroniska publiceringen av SFS.

I övrigt görs vissa språkliga ändringar i paragrafens *andra och tredje stycken*.

5 § 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.

Paragrafen, som är ny, reglerar frågor om elektronisk publicering av SFS och när en författning ska anses kungjord. Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

I *första stycket* anges att SFS ska publiceras elektroniskt på en särskild webbplats på internet. Med uttrycket särskild webbplats avses att webbplatsen är fristående från andra webbplatser och har en egen webbadress. Regeringen ska även fortsättningsvis ha ansvar för publiceringen av SFS.

Tidpunkten för kungörandet har stor betydelse för när en författning kan göras gällande i förhållande till allmänheten. Enligt den hittills gällande ordningen anses en författning i praktiken vara kungjord när den

Prop. 2015/16:157 har kommit ut från trycket. I ett elektroniskt system ska kungörandet, enligt *andra stycket*, anses ske vid den tidpunkt då författningen har publicerats i SFS och därmed är åtkomlig på webbplatsen för allmänheten.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

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.

Av *första punkten* framgår att 2 § träder i kraft den 1 juli 2016 och att tidpunkten när lagen i övrigt ska träda i kraft överläts till regeringen att bestämma. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Av *andra punkten* framgår att äldre bestämmelser gäller för författningar som utfärdats före ikraftträdandet. Detta innebär att författningar som utfärdats före ikraftträdandet av nu föreslagna bestämmelser inte behöver kungöras igen efter ikraftträdandet. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Sammanfattning av betänkandet Elektroniskt kungörande av författningar (SOU 2008:88)

Prop. 2015/16:157
Bilaga 1

Utredningen föreslår att kungörandet av lagar och förordningar ska ske elektroniskt genom att en författning förs in i Svensk författningssamling (SFS) som publiceras på en särskild webbplats på Internet. Enligt förslaget ska en författning ha den lydelse som framgår av det elektroniska kungörandet i SFS. Det innebär att det är den elektroniska versionen på den särskilda webbplatsen som är den officiella version av en författning och som allmänheten därför kan utgå från som korrekt (den autentiska versionen).

Utgångspunkten för förslaget är att alla författningar som förs in i SFS ska vara autentiska. I linje härmed föreslår utredningen att även den version av en författning som förs in i sin helhet i SFS i samband med en ändring av författningen, det som i dagens ordning kallas omtryck, ska anses som autentisk. Det ska alltså inte göras någon skillnad på det fall att en författning förs in i SFS vid ett vanligt kungörande och det fall att det sker vid ett s.k. omtryck. Ett omtryck ska kunna ske endast efter beslut av regeringen.

Utredningen föreslår att de nya reglerna träder i kraft den 1 januari 2011 och att de ska omfatta författningar som kungörs därefter.

Betänkandets lagförslag

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

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

dels att 1 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁴

Författningar som har beslutats av riksdagen eller regeringen eller av en myndighet under regeringen eller riksdagen *skall* kungöras enligt denna lag, om inte annat följer av 2 §. Detsamma gäller de internationella överenskommelser och de ändringar i sådana som enligt författning *skall* gälla som svensk rätt.

Med författning *skall* i denna lag förstås lagar, förordningar och andra rättsregler som i 8 kap. regeringsformen betecknas som föreskrifter.

Rättsakter som innefattar föreskrifter beslutade av Europeiska gemenskaperna och som enligt lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen gäller här i landet kungörs i Europeiska *gemenskapernas* officiella tidning.

Författningar som har beslutats av riksdagen eller regeringen eller av en myndighet under regeringen eller riksdagen *ska tillkännages genom att* kungöras enligt denna lag, om inte annat följer av 2 §. Detsamma gäller de internationella överenskommelser och de ändringar i sådana som enligt författning *ska* gälla som svensk rätt.

Med författning *ska* i denna lag förstås lagar, förordningar och andra *sådana* rättsregler som i 8 kap. regeringsformen betecknas som föreskrifter.

Rättsakter som innefattar föreskrifter beslutade av Europeiska gemenskaperna och som enligt lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen gäller här i landet kungörs i Europeiska *unionens* officiella tidning (*EUT*).

⁴ Senaste lydelse 1999:938.

Svensk författningssamling ska genom regeringens försorg publiceras elektroniskt på en särskild webbplats.

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

En författning har den lydelse som framgår av det elektroniska kungörandet i Svensk författningssamling. Om en författning i sin helhet förs in i Svensk författningssamling i samband med att en ändring av författningen kungörs elektroniskt, ska författningen i sin helhet anses ha den lydelse som då förs in.

4 §⁵

Författningar 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 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 kungöra i någon annan angiven publikation.

⁵ Senaste lydelse 1980:153. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket upphävs.

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.

Om utomordentliga förhållanden *kräver det*, kan regeringen bestämma att viss 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 av regeringen föreskrivna kungörandet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

2. För författningar som har kungjorts i Svensk författningssamling före den 1 januari 2011 gäller äldre bestämmelser, om inte författningen därefter i sin helhet förs in i Svensk författningssamling enligt 3 a § tredje stycket.

3. Har en författning med stöd av äldre bestämmelser kungjorts i någon annan författningssamling än Svensk författningssamling eller i någon annan publikation, ska en ändring av författningen kungöras i samma författningssamling eller publikation, om det är möjligt.

2. Förslag till lag om ändring i bibliotekslagen
(1996:1596)

Härigenom föreskrivs att det i bibliotekslagen (1996:1596)⁶ ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

3 a §

Folkbiblioteken ska avgiftsfritt ge allmänheten tillgång till den webbplats där Svensk författningssamling publiceras i elektronisk form.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

⁶ Lagen omtryckt 1998:1249.

Förteckning över remissinstanser (SOU 2008:88)

Riksdagens ombudsmän, Riksdagsförvaltningen, Svea hovrätt, Kammarrätten i Göteborg, Attunda tingsrätt, Ystads tingsrätt, Länsrätten i Västernorrlands län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Datainspektionen, Försvarsmakten, Räddningsverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Skatteverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Statskontoret, Stockholms universitet, Luleå tekniska universitet, Kungl. biblioteket, Statens jordbruksverk, Boverket, Post- och telestyrelsen, Patent- och registreringsverket, Riksarkivet, Arbetsmiljöverket, Transportstyrelseutredningen (N 2007:05), Sveriges kommuner och landsting, Sveriges advokatsamfund, Thomson Förlag AB, Nordstedts Juridik AB, Svenska Journalistförbundet, Tidningsutgivarna, Svensk förening för informationsspecialister.

Sammanfattning av rapporten Elektroniskt kungörande av författningar – Fördjupande överväganden och konkreta förslag

Prop. 2015/16:157
Bilaga 4

I denna rapport ges fördjupade överväganden och konkreta förslag till hur ett system för elektroniskt kungörande av författningar (SFS) skulle kunna se ut, genomföras och finansieras.

Rapporten utgår från de förslag och bedömningar som tidigare har gjorts i betänkandet Elektroniskt kungörande av författningar (SOU 2008:88, ”betänkandet” eller ”utredningen”).

En av de viktigaste utgångspunkterna i betänkandet var säkerheten, som ansågs ha en avgörande betydelse. Kraven på säkerhet har därför i hög grad styrts de förslag som lämnas i denna rapport.

Rapportens förslag omfattar bara en mindre del av det totala arbetet med framtagande av föreskrifter. Processen med föreskriftsarbete kan vara lång och innefatta många arbetsmoment och aktörer. Förslagen avser endast de sista delarna av kungörandeprocessen. För gemensam beredning, delning och arbetet före dessa processer föreslås inga förändringar. Ambitionen har varit att göra övergången till ett nytt system så enkel och smidig som möjligt för verksamheten.

Det föreslås att avtalet med förlaget som trycker SFS ska upphöra i samband med övergången till ett elektroniskt kungörande. Regeringskansliet föreslås internt ta över hela arbetsprocessen inom ramen för redan befintligt tekniskt system – DHS (Microsoft Sharepoint).

Den föreslagna gången är att SFS-korrekturet tas fram som idag och att korrekturet sedan bereds och delas på samma sätt som sker idag. Den kommunikationskedja som korrekturet därefter ska ta sig igenom fram till kungörande (assistent, handläggare, cheftjänsteman, SB Gransk) föreslås dock ske inom ett utvecklat DHS-system i stället för genom de pappersutskick och/eller USB-minnen som används idag. Godkännanden och tillstånd till kungörande lämnas elektroniskt i DHS-systemet, först av det ansvariga departementet och sist av SB Gransk.

Den tekniska lösningen för kungörandet föreslås av säkerhetsskäl bestå av två delar; dels en låst intern miljö och dels en publik webbserver där allmänheten kan ta del av de kungjorda författningarna.

När SFS-korrekturet slutligen har godkänts för publicering av SB Gransk förs det över till den låsta interna miljön (säkerhetslösningen). I den miljön förses dokumentet sedan med en signering och där skapas också de webbsidor som ska ligga till grund för publiceringen på webbplatsen.

Ju mer komplex och dynamisk en webbplats görs, desto större säkerhetsrisker exponeras den för. Det föreslås därför att den publika webbplatsen konstrueras som en statisk webbplats med ett begränsat antal vyer. Tjänster som fritextsökningar och abonnemang av kungjord SFS ska dock vara tillgängliga för webbplatsens besökare.

Vad avser betänkandets författningsförslag så föreslås vissa mindre justeringar. Bl.a. föreslås att den nuvarande ordningen med SB Gransk som granskare och tillståndsgivare bibehålls, liksom den nuvarande möjligheten för regeringen att kungöra förordningar i andra

författningssamlingar än SFS samt att författningar ska kunna kungöras i SFS alla dagar på året.

Det elektroniska kungörandet bör införas den 1 april 2015, alternativt den 1 oktober 2015. Det föreslås att genomförandet sker i projektförm och att två projektorganisationer upprättas, en för verksamhetsbaserad utveckling (dokumentproduktion) och en för teknisk utveckling (webbplats/drift/säkerhetslösning). Det förordas också att projektledarna rekryteras internt i Regeringskansliet. Projektarbetet beräknas pågå från slutet av 2013 till början av 2015.

De sammanlagda utvecklingskostnaderna för projekten beräknas uppgå till 3,5 mnkr. Skulle enbart externa projektledare behöva rekryteras för genomförandet kan emellertid kostnaderna öka till dubbla det beloppet. Den sammanlagda kostnaden för driften av webbserver och applikationsserver beräknas uppgå till 0,5 mnkr per år.

Det kan förväntas att SB Gransk får en viss ökad arbetsbelastning genom utökat kontrollarbete och tekniskt kungörandearbete. En minst lika stor arbetsbesparing kan emellertid förväntas för Regeringskansliet genom att författningsarbetet kan effektiviseras.

Genom ett elektroniskt kungörande frigörs också medel som idag används för betalning för kostnadsfri tilldelning av Svensk författningssamling till kommuner, landsting och kommunbibliotek. Medel som idag används för statliga prenumerationer av SFS frigörs likaså. Den totala besparingen för dessa delar kan beräknas överstiga 1,3 mnkr per år.

Genomförandet av utvecklingsprojekten beräknas medföra kostnader på 1 mnkr som får finansieras genom omprioriteringar.

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

*Betänkandets lydelse*⁷

Föreslagen lydelse

3 a §

Svensk författningssamling ska genom regeringens försorg publiceras elektroniskt på en särskild webbplats.

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

En författning har den lydelse som framgår av det elektroniska kungörandet i Svensk författningssamling. Om en författning i sin helhet förs in i Svensk författningssamling i samband med att en ändring av författningen kungörs elektroniskt, ska författningen i sin helhet anses ha den lydelse som då förs in.

Svensk författningssamling ska genom regeringens försorg publiceras elektroniskt på en särskild webbplats.

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

⁷ SOU 2008:88

Lagar och förordningar ska kungöras i Svensk författningssamling.

Lagar och förordningar ska kungöras i Svensk författningssamling.

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

Om utomordentliga förhållanden kräver det, kan regeringen bestämma att viss författning ska kungöras på något annat sätt än som anges i första stycket. Den tid som annars räknas från kungörandet i Svensk författningssamling ska då i stället räknas från det av regeringen föreskrivna kungörandet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

1. Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

2. För författningar som har kungjorts i Svensk författningssamling före den 1 januari 2011 gäller äldre bestämmelser, om inte författningen därefter i sin helhet förs in i Svensk författningssamling enligt 3 a § tredje stycket.

3. Har en författning med stöd av äldre bestämmelser kungjorts i någon annan författningssamling än Svensk författningssamling eller i någon annan publikation, ska en ändring av författningen kungöras i samma författningssamling eller publikation, om det är möjligt.

2. Har en författning med stöd av äldre bestämmelser kungjorts i någon annan författningssamling än Svensk författningssamling eller i någon annan publikation, ska en ändring av författningen kungöras i samma författningssamling eller publikation, om det är möjligt.

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

Härigenom 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 i lagen ska införas en ny paragraf, 5 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §⁸

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 §.

⁸ Senaste lydelse 2009:420.

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

Om möjligheten att överblicka 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.

4 §⁹

Lagar och förordningar ska kungöras i Svensk författningssamling.

Om möjligheten att överblicka författningsmaterialet underlättas eller andra skäl *finns*, 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 av regeringen föreskrivna kungörandet.

5 §¹⁰

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 regeringen bestämmer.

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

⁹ Senaste lydelse 1980:153.

¹⁰ Tidigare upphävd genom 1999:938.

Förteckning över remissinstanser (utkast till proposition)

Prop. 2015/16:157
Bilaga 7

Riksdagens ombudsmän, Riksdagsförvaltningen, Svea hovrätt, Kammarrätten i Göteborg, Attunda tingsrätt, Ystads tingsrätt, Förvaltningsrätten i Härnösand, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Datainspektionen, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Riksbanken, Finansinspektionen, Skatteverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Statskontoret, Skolverket, Stockholms universitet, Luleå tekniska universitet, Kungliga biblioteket, Statens jordbruksverk, Boverket, Bolagsverket, Post- och telestyrelsen, Patent- och registreringsverket, Riksarkivet, Arbetsmiljöverket, Transportstyrelsen, Sveriges kommuner och landsting, Sveriges advokatsamfund, Stockholms handelskammare, It- och telekomföretagen, Bisnode Sverige AB, Sveriges Television, Sveriges Radio AB, Thomson Förlag AB, Wolters Kluwer Sverige AB, Svenska Journalistförbundet, Tidningsutgivarna, Svensk förening för informationsspecialister.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 april 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Romson, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Persson, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Lövin, Regnér, Andersson, Ygeman, Bolund, Kaplan, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Hadzialic

Föredragande: statsrådet Johansson

Regeringen beslutar proposition Elektroniskt kungörande av författningar

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EU-regler
--------------------	--	---

Lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar	2 §	
--	-----	--