

Elektroniskt kungörande av författningar

*Betänkande av Utredningen om elektroniskt
kungörande av författningar*

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:88

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23067-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 16 augusti 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att undersöka om det är möjligt och lämpligt att kungöra författningar elektroniskt i Sverige (dir. 2007:107). Till särskild utredare förordnades den 21 augusti 2007 justitierådet Gudmund Toijer.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 26 september 2007 rättssakkunnige Per Holstad och kanslirådet Per-Anders Svensson. Samma dag förordnades som experter rätts-sakkunniga Lena Bartholf Axelsson och Jenny Forkman, arkivarien Elisabeth Jarborn, professorn Cecilia Magnusson Sjöberg, utvecklingsstrategen Per-Erik Wejshammar, departementssekreteraren Mikael Österlund samt fr.o.m. den 3 oktober 2007 informations-säkerhetsspecialisten Mikael Tanner. Per Holstad entledigades fr.o.m. den 26 oktober 2007 och samma dag förordnades ämnes-sakkunniga Feryal Mentès som sakkunnig i utredningen.

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 4 september 2007 hovrättsassessorn Karin Sandahl.

Utredningens assistenter har varit Caisa Ekberg och Sabina Mittendorf, kommittéservice.

Arbetet har utförts i samråd med sakkunniga och experter.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om elektroniskt kungörande av författningar.

Härmed överlämnas betänkandet *Elektroniskt kungörande av författningar* (SOU 2008:88).

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i oktober 2008

Gudmund Toijer

/Karin Sandahl

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	15
Författningsförslag	19
1 Inledning	33
1.1 Utredningens uppdrag	33
1.2 Utredningens arbete	33
2 Nuvarande ordning	35
2.1 Allmänt om lagstiftningsarbetet	35
2.2 Regeringsformens bestämmelser om utfärdande och kungörande m.m.	35
2.3 Närmare om utfärdande	37
2.4 Närmare om kungörande	38
2.4.1 Kungörandets betydelse	38
2.4.2 Hur kungörandet sker	38
2.5 Tryckning och publicering av författningar	41
2.5.1 Allmänt om publiceringen	41
2.5.2 Trycklov m.m.....	42
2.5.3 Regeringskansliets rättsdatabaser	43
2.5.4 Tryckning, försäljning och distribution av SFS.....	44
2.6 Ikraftträdande	45

2.7	Arkivering.....	46
2.7.1	Rättslig reglering.....	46
2.7.2	Arkivbildning inom Regeringskansliet.....	48
2.8	Fel i samband med utfärdande och kungörande.....	49
2.8.1	Möjligheten att genom rättelse korrigera fel i en kungjord författning.....	49
2.8.2	Rättsvillfarelse och straffrättsvillfarelse.....	50
2.8.3	Statens skadeståndsansvar.....	52
2.9	Det offentliga rättsinformationssystemet.....	53
2.9.1	Rättsinformationsförordningen.....	53
2.9.2	Verva.....	54
2.9.3	Lagrummet.....	55
2.9.4	Rättsinformationsprojektet.....	56
2.10	Privata databaser med rättsinformation.....	57
3	Utvecklingen i Sverige.....	59
3.1	Inledning.....	59
3.2	Elektroniska handlingar.....	60
3.2.1	Likheter och olikheter mellan pappershandlingar och handlingar i elektronisk miljö.....	60
3.2.2	IT-förfalskningsutredningen.....	61
3.2.3	Elektroniska original.....	62
3.3	Elektroniska signaturer.....	62
3.4	Långsiktigt bevarande av elektroniska handlingar.....	64
3.4.1	Riksarkivets föreskrifter.....	65
3.4.2	Elektroniskt material inom Regeringskansliet.....	66
3.5	Handlingsplan för eFörvaltning.....	67
3.6	Elektroniskt kungörande i Post- och Inrikes Tidningar.....	68
3.6.1	Bakgrund och förslag till reform.....	68
3.6.2	Överväganden i propositionen samt beslutad och genomförd reform.....	68

3.7	Elektroniskt kungörande av trafikföreskrifter.....	70
3.7.1	Bakgrund	70
3.7.2	Trafikföreskriftsutredningens betänkande	70
3.7.3	Beslutad reform	71
3.7.4	Genomförandet av reformen – uppbyggnaden av RDT.....	72
4	Informationssäkerhet	77
4.1	Informationssäkerhet och brottslighet.....	77
4.2	Straffbestämmelser.....	77
4.3	Säkerhetsskyddslagen (1996:627)	79
5	Internationella förhållanden	81
5.1	Inledning.....	81
5.2	Internationellt samarbete	81
5.2.1	Arbetsgruppen Working Party for Legal Data Processing	81
5.2.2	Nätverket European Forum of Official Gazettes	82
5.3	Elektronisk publicering av lagstiftning – frågan om tillförlitlighet (autenticitet)	82
5.4	Kungörande i olika länder	84
5.4.1	Österrike	84
5.4.2	Belgien	87
5.4.3	Frankrike	88
5.4.4	Danmark.....	88
5.4.5	Finland.....	93
5.4.6	Norge.....	93
5.4.7	Estland.....	94

6	Överväganden och förslag	97
6.1	Inledande synpunkter och allmänna utgångspunkter	97
6.2	Tillgänglighet	98
6.2.1	Tillgängligheten i dagens system.....	99
6.2.2	Tillgängligheten av en elektronisk SFS.....	100
6.2.3	Slutsats	102
6.3	Tillförlitlighet	102
6.3.1	Vad innebär autenticitet/tillförlitlighet?	103
6.3.2	Vilken är den autentiska versionen?	103
6.3.3	Krav på innehåll och form	104
6.3.4	Tillförlitlighet/pålitlighet i dagens system	105
6.3.5	Tillförlitlighet/pålitlighet i ett elektroniskt system	106
6.3.6	Slutsats	107
6.4	Säkerhet.....	107
6.4.1	Slutsats	109
6.5	Långsiktigt bevarande	109
6.5.1	Slutsats	111
6.6	Ett elektroniskt system bör införas	111
6.7	Vad ska det elektroniska systemet omfatta?.....	115
6.8	Det elektroniska systemet	116
6.8.1	Enbart en elektronisk version bör kungöras	116
6.8.2	Underskriftkravet i 7 kap. 7 § regeringsformen.....	117
6.8.3	En pappersversion kan inte undvaras.....	120
6.8.4	I vilket format ska publiceringen ske?	122
6.8.5	Olika versioners rättsliga status	125
6.8.6	Tillstånd till publicering m.m.	129
6.8.7	Webbplatsen och dess innehåll.....	132
6.8.8	Databasen	137
6.8.9	Bevarande.....	137
6.8.10	Säkerhet	140
6.8.11	Elektroniskt kungörande; en praktisk beskrivning	144

7	Övriga frågor	147
7.1	Genomförande och övergångsbestämmelser	147
7.2	Konsekvensbeskrivning.....	149
7.2.1	Ekonomiska konsekvenser.....	150
7.2.2	Övriga konsekvenser.....	152
8	Författningskommentar	155
8.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar	155
8.2	Förslag till lag om ändring i bibliotekslagen (1996:1596) ...	158
8.3	Förslag till förordning om ändring i författningssamlingsförordningen (1976:725).....	159
Bilaga		
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv 2007:107	165

Sammanfattning

Utredningens förslag

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.

Utredningens överväganden

Ett elektroniskt kungörandesystem bör införas

Utredningen har funnit att det är både möjligt och lämpligt att införa ett elektroniskt system för kungörande av lagar och förordningar. Tekniskt sett går det att med rimliga resurser skapa ett tillförligt och säkert system. Dessutom talar starka ändamåls-skäl för att införa en sådan ordning. Det förhållandet att

kungörandet sker elektroniskt skulle öka tillgängligheten av den autentiska versionen av en författning. Undersökningar visar att allmänhetens tillgång till Internet är mycket god. För många utgör Internet ett allt vanligare sätt att söka information. Eftersom syftet med kungörandet är att göra en författning allmänt känd är det med hänsyn till utvecklingen ett naturligt steg att publicera SFS på Internet. Det kan i sin tur stärka den allmänna grundsatsen att alla förväntas känna till innehållet i gällande författningar. Tillgängligheten förbättras också på så sätt att användaren via en uppkopplad dator kan ta del av författningarna, oberoende av tid och plats.

Med tanke särskilt på dem som inte har möjlighet att använda en dator, föreslås en skyldighet för folkbiblioteken att avgiftsfritt ge allmänheten tillgång till webbplatsen för SFS.

I ett elektroniskt system kommer kungörande att kunna ske varje helgfri måndag–fredag. Det blir också möjligt att förkorta tiden mellan utfärdande och kungörande och därmed kungöra författningar längre tid före ikraftträdandet.

Ett elektroniskt kungörandesystem ligger även i linje med den internationella utvecklingen. Flera länder har med positiva resultat infört sådana system.

Ytterligare en positiv effekt av ett elektroniskt kungörande är att det medför mer rationella och effektiva arbetsmetoder inom Regeringskansliet.

Det är enligt utredningens mening möjligt att säkerställa ett långsiktigt bevarande av författningar i ett elektroniskt kungörandesystem.

Olika versioners rättsliga status m.m.

Förslaget innebär att lagar och förordningar ska kungöras enbart i elektronisk form samt att den elektroniskt kungjorda versionen är den enda officiella och autentiska versionen. Utredningen har emellertid funnit att ett pappersexemplar ändå bör framställas, bl.a. mot bakgrund av den extra säkerhet som ett sådant innebär. Liksom tidigare kommer alltså ett pappersexemplar att återge regeringens beslut. Författningen i pappersform ska undertecknas, biläggas regeringsprotokollet och bevaras på samma sätt som i dag.

Den elektroniskt kungjorda versionen och det pappersexemplar som återger regeringens beslut ska både till form och innehåll helt

stämma överens med varandra. En författning ska kungöras i ett elektroniskt dokumentformat som säkerställer det.

En ansvarig person vid det departement som har handlagt ärendet ska kontrollera överensstämmelsen och lämna sitt tillstånd till att en lag eller en förordning förs in i SFS. Även den kungjorda versionen ska bevaras.

Enligt förslaget ska det inte längre finnas en särskild möjlighet att kungöra förordningar i andra författningssamlingar än SFS eller i någon annan publikation. Härigenom ökas enhetligheten och tydligheten i kungörandet och publiceringen av den autentiska lag- eller förordningstexten.

Om en författning blir svåröverskådlig till följd av ändringar ska den liksom med dagens ordning kunna föras in i sin helhet i SFS genom ett s.k. omtryck. Det ska emellertid kunna ske bara i samband med en ändring av författningen och därmed genom ett beslut av regeringen. Den version av en författning som i sin helhet förs in i SFS vid ett omtryck ska anses autentisk.

Det elektroniska systemet

En rättschef i Justitiedepartementet ska enligt förslaget ha ett övergripande ansvar för SFS och fatta beslut i vissa frågor som rör författningssamlingen.

Den elektroniska publiceringen av SFS ska ske på en särskild webbplats som uppdateras med nya uppgifter en gång varje helgfri måndag–fredag.

Enligt förslaget ska Regeringskansliet ha ett särskilt ansvar för säkerheten i verksamhetssystemet och på den webbplats där den elektroniska publiceringen av SFS sker.

Kostnader och genomförande

De kostnader som förslaget ger upphov till kan i första hand finansieras inom befintliga ekonomiska ramar och i andra hand inom den ordinarie budgetprocessen. På sikt kan förslaget förväntas leda till ett effektivare resursutnyttjande och kostnadsbesparingar för staten.

Det föreslås att de nya reglerna träder i kraft den 1 januari 2011. De tar sikte på lagar och förordningar som kungörs därefter,

liksom på bestämmelser som förs in i SFS i samband med ett kungörande (omtryck). Enligt utredningens bedömning är det av principiella och praktiska skäl inte möjligt att ge de nya reglerna retroaktiva verkningar, och tidigare gällande regler för kungörande får alltså fortsatt giltighet för de författningar som kungjorts enligt den hittills rådande ordningen.

Summary

The Inquiry's proposal

The Inquiry proposes that acts and ordinances be published electronically in the Swedish Code of Statutes, which will be made available on a special website on the Internet. It is proposed that a statute have the same wording as that of the electronic publication in the Swedish Code of Statutes. This means that the electronic version on the special website is the official version of a statute and the one that the public can assume to be correct (the authentic version).

The proposal proceeds from the principle that all legislation included in the Swedish Code of Statutes are to be authentic. In line with this, the Inquiry also proposes that the version of a statute that is incorporated in its entirety into the Swedish Code of Statutes in connection with an amendment to the statute – known as a reprint in the current system – be regarded as authentic. Therefore, there will be no difference between cases where a statute is incorporated into the Swedish Code of Statutes as part of a normal publication and cases of 'reprints'. A reprint should only be possible following a decision by the Government.

The Inquiry proposes that the new regulations enter into force on 1 January 2011, and that they apply to statutes published after that date.

The considerations of the Inquiry

An electronic publication system should be introduced

The Inquiry considers that it is both possible and appropriate to introduce an electronic system for the publication of acts and ordinances. From a technical point of view, it is possible to create a

reliable and secure system with a reasonable level of resources. Moreover, there are strong practical arguments for introducing such a system. Electronic publication would provide greater access to the authentic version of a statute. Studies show that the public has very good access to the Internet. For many people, the Internet is an increasingly common source of information. Since the purpose of publication is to make a statute public knowledge, it is a natural step – in view of developments – to publish the Swedish Code of Statutes on the Internet. In turn, this could strengthen the general principle that everyone is expected to be familiar with the content of current statutes. Access will also be improved by virtue of the fact that the user can read the statutes on a computer linked to the Internet, regardless of time and place.

Bearing in mind, in particular, the fact that some people do not have access to a computer, it is proposed that public libraries be obliged to provide the public with free access to the Swedish Code of Statutes website.

With an electronic system, it will be possible to publish acts and ordinances every Monday–Friday, excluding public holidays. It will also be possible to shorten the period of time between promulgation and publication, and statutes will thus be published long before they enter into force.

An electronic publication system is also in line with international developments. Several countries have introduced such systems and seen positive results.

Another positive effect of electronic publication is that it will lead to more rational and efficient working methods at the Government Offices.

In the Inquiry's view, it is possible to safeguard the long-term preservation of statutes in an electronic publication system.

The legal status of various versions, etc.

It is proposed that acts and ordinances only be published in electronic form, and that the electronically published version be the only official and authentic version. However, the Inquiry considers that a paper copy should nonetheless be produced, in light of the additional security a paper copy provides. A paper copy will, therefore, be a carrier of a Government decision, as has previously been the case. The paper copy of a statute must be

signed, enclosed with the cabinet minutes and kept in the same way as is currently the case.

The electronically published version and the paper copy expressing the Government decision are to be identical to one another, both in form and content. Statutes are to be published in an electronic document format that will insure this.

One person at the ministry that has processed the matter will be responsible for checking that the versions are identical and approving the incorporation of the statute into the Swedish Code of Statutes. The published version must also be kept.

It is proposed that there no longer be a special option of publishing statutes in codes of statutes or any publication other than the Swedish Code of Statutes. This will enable greater consistency and clarity in the publication of the authentic text of an act or ordinance.

If a statute becomes difficult to understand as a result of amendments, it should be possible – as in the current system – for it to be incorporated in its entirety into the Swedish Code of Statutes by means of a ‘reprint’. However, it should only be possible to do this in connection with an amendment to a statute, and hence only following a decision by the Government. The version of a statute that is incorporated in its entirety into the Swedish Code of Statutes by means of a reprint is to be regarded as authentic.

The electronic system

It is proposed that the Director-General for Legal Affairs at the Ministry of Justice have the overall responsibility for the Swedish Code of Statutes and for taking decisions on certain issues concerning the Code.

The Swedish Code of Statutes is to be electronically published on a special website that is updated with new data once every Monday–Friday, excluding public holidays.

It is proposed that the Government Offices have a particular responsibility for the security of the system and the website used to electronically publish the Swedish Code of Statutes.

Costs and implementation

The costs that would arise as a result of this proposal should preferably be financed within the existing financial framework; otherwise they can be financed within the regular budget process. In the long term, it can be expected that the proposal will lead to the more efficient use of resources and cost savings for central government.

It is proposed that the new regulations enter into force on 1 January 2011. They will apply to acts and ordinances published after that date, and to provisions incorporated into the Swedish Code of Statutes in connection with publication (reprint). In the Inquiry's assessment, it is not possible – for reasons of principle and practicality – to allow the new regulations to apply retroactively, and regulations that previously applied for publication will therefore continue to apply for statutes published under the current system.

Författningsförslag

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

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.

Föreslagen lydelse

1 §¹
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.

¹ Senaste lydelse 1999:938.

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.

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*).

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.

4 §²

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

Om möjligheten att överblicka

Lagar och förordningar ska kungöras i Svensk författningssamling.

² Senaste lydelse 1980:153. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket upphävs.

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.

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)³ 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.

³ Lagen omtryckt 1998:1249.

3. Förslag till förordning om ändring i författningssamlings- förordningen (1976:725)

Härigenom föreskrivs i fråga om författningssamlingsförordningen (1976:725)⁴

dels att 5 och 19 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 3, 4, 6, 7, 10, 11, 15, 16, 20–22 och 24 a–29 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas två nya paragrafer, 3 a och 3 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

En av rättscheferna i Justitiedepartementet är *utgivare av* svensk författningssamling (SFS). *I frågor som rör författningssamlingen skall* rättschefen vid behov samråda med rättschefen i Statsrådsberedningen.

Frågor om kungörande av *författning* i SFS i fall som avses i 6 § tredje stycket lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar avgörs av *utgivaren av SFS*.

En av rättscheferna i Justitiedepartementet ska *ansvara för frågor som rör* Svensk författningssamling (SFS). Rättschefen ska vid behov samråda med rättschefen i Statsrådsberedningen *om sådana frågor*.

Frågor om kungörande av *författningar* i SFS i fall som avses i 6 § tredje stycket lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar avgörs av *den ansvariga rättschefen*.

Innan en lag eller en förordning kungörs elektroniskt i SFS ska en chefstjänsteman vid det departement som har handlagt ärendet, eller den som chefstjänstemannen bestämmer, godkänna att författningen förs in i SFS.

Innan en författning som har

⁴ Förordningen omtryckt 2006:66.

beslutats av en central myndighet under regeringen kungörs elektroniskt i SFS enligt 6 § tredje stycket lagen om kungörande av lagar och andra författningar, ska en behörig person vid myndigheten godkänna att författningen förs in i SFS.

3 a §

En författning ska föras in i SFS i ett elektroniskt dokumentformat som innebär att författningen till form och innehåll stämmer överens med vad som har beslutats.

3 b §

Regeringskansliet ska ansvara för säkerheten i det elektroniska systemet för kungörande av författningar.

4 §

SFS utkommer varje vecka, om ej särskilda skäl föranleder annat.

Författningar kan kungöras i SFS varje helgfri måndag, tisdag, onsdag, torsdag och fredag, dock inte midsommarafton, julafton och nyårsafton.

Om det finns särskilda skäl, får avvikelser ske från vad som anges i första stycket.

Om det inte finns någon författning att kungöra en viss dag, ska en upplysning om det lämnas på webbplatsen för SFS.

6 §⁵

De författningar som under ett kalenderår har utgetts i SFS samlas efter årets utgång i bokband. I bandet medtages även sådana notiser som avses i 5 §.

Bandet skall vidare innehålla uppgift om

1. vilka centrala myndigheter under regeringen som under året har låtit *utge* författningssamling,

2. vilka andra myndigheter under regeringen som under året har låtit *intaga* författningar eller allmänna råd i sådan författningssamling,

3. vilka centrala myndigheter under regeringen som under året har kungjort författningar på annat sätt än i författningssamling eller publicerat allmänna råd enligt 28 §.

*Bandet skall också innehålla uppgift om vilka författningssamlingar som under året har utgivits av riksdagsförvaltningen och av förvaltningsmyndigheter under riksdagen samt uppgift om vilka andra myndigheter under riksdagen som under året har låtit *intaga* författningar i en sådan författningssamling. I bandet skall vidare anges att det finns en författningssamling för varje län.*

Myndighet som avses i *andra* stycket skall senast den 15 januari varje år lämna

Webbplatsen för SFS ska även innehålla uppgifter om

1. vilka centrala myndigheter under regeringen som under året har låtit *ge ut* författningssamling,

2. vilka andra myndigheter under regeringen som under året har låtit *föra in* författningar eller allmänna råd i sådana författningssamlingar,

3. vilka centrala myndigheter under regeringen som under året har kungjort författningar på *något* annat sätt än i författningssamling eller publicerat allmänna råd enligt 28 §,

4. vilka författningssamlingar som under året har *getts ut* av riksdagsförvaltningen och av förvaltningsmyndigheter under riksdagen, samt

5. vilka andra myndigheter under riksdagen som under året har låtit *föra in* författningar i en sådan författningssamling.

På webbplatsen ska det anges också att det finns en författningssamling för varje län.

En myndighet som avses i första stycket 1–3 ska senast den 15 januari varje år lämna den

⁵ Ändringen innebär bl.a. att första stycket upphävs.

utgivaren de uppgifter som enligt andra stycket skall intagas i SFS. *ansvariga rättschefen de uppgifter som ska framgå av informationen på webbplatsen.*

7 §⁶

Statliga myndigheter *skall* se till att de har tillgång till SFS i den utsträckning som behövs. Statliga myndigheter *ska* se till att de har tillgång till SFS i den utsträckning som behövs.

Till varje kommun, landsting och kommunbibliotek skall det kostnadsfritt sändas ett exemplar av författningssamlingen.

10 §

Det *åligger* central myndighet som låter *utge* författningssamling enligt denna förordning att utse utgivare för författningssamlingen. En central myndighet som låter *ge ut en* författningssamling enligt denna förordning *ska* utse *en* utgivare för författningssamlingen.

Tillstånd till tryckning av en författning som ska föras in i författningssamlingen meddelas av utgivaren eller den som han eller hon bestämmer. Innan sådant tillstånd meddelas ska den som är behörig godkänna att författningen trycks.

11 §

En författning som en central myndighet låter *utge* *skall* ha samma format som SFS och likartad typografisk utformning. En författning som en central myndighet låter *ge ut* *ska* ha samma format som SFS *hade* när den *gavs ut i tryckt form* och likartad typografisk utformning.

Om det finns särskilda skäl för det, får myndigheten besluta om avvikelser från första stycket. En underrättelse om beslutet *skall* lämnas till regeringen. Om det finns särskilda skäl för det, får myndigheten besluta om avvikelser från första stycket. En underrättelse om beslutet *ska* lämnas till regeringen.

⁶ Ändringen innebär bl.a. att andra stycket upphävs.

15 §

Det åligger länsstyrelse att utse utgivare för länets författningssamling.

Länsstyrelsen ska utse en utgivare för länets författningssamling.

Tillstånd till tryckning av en författning som ska föras in i författningssamlingen meddelas av utgivaren eller den som han eller hon bestämmer. Sådant tillstånd får lämnas efter att den som är behörig har godkänt att författningen trycks.

16 §

Länets författningssamling skall ha samma format som SFS och likartad typografisk utformning.

Länets författningssamling ska ha samma format som SFS hade när den gavs ut i tryckt form och likartad typografisk utformning.

Om det finns särskilda skäl för det, får länsstyrelsen besluta om avvikelser från första stycket. En underrättelse om beslutet skall lämnas till regeringen.

Om det finns särskilda skäl för det, får länsstyrelsen besluta om avvikelser från första stycket. En underrättelse om beslutet ska lämnas till regeringen.

20 §

I författningssamling får endast en författning tryckas på samma blad. Detta gäller dock ej när författningarna förs samman i bokband. För varje författning anges på bladets första sida dagen då den har utkommit från trycket.

I SFS ska varje författning kungöras för sig. Det ska för varje författning framgå vilken dag den har kungjorts i SFS.

I fråga om andra författningssamlingar får endast en författning tryckas på samma blad. Detta gäller dock inte när författningarna förs samman i bokband. För varje författning anges på bladets första sida dagen då den har kommit ut från trycket.

Författning tilldelas ett löp-

Varje författning i en

nummer, som består av årtal och ett nummer som är löpande för kalenderår och *åtskiljes* från årtalet genom kolon. Författning kan dessutom ges en sakbeteckning som visar dess ämnestillhörighet.

Andra stycket äger motsvarande tillämpning beträffande notis som avses i 5 och 12 §. Notisnumreringen *skall* utgöra en serie för sig.

författningssamling ska tilldelas ett löpnummer, som består av årtal och ett nummer som är löpande för kalenderår och *åtskiljs* från årtalet genom kolon. *En* författning kan dessutom ges en sakbeteckning som visar dess ämnestillhörighet.

Tredje stycket *ska ha* motsvarande tillämpning beträffande *en sådan* notis som avses i 12 §. Notisnumreringen *ska* utgöra en serie för sig.

21 §

När *i* *författningssamling intagen författning* kan bli svåröverskådlig till följd av ändringar, bör den *införas* i sin helhet i författningssamlingen. *Detta kan ske antingen i samband med ändring eller* vid annat lämpligt tillfälle.

När *en författning i en författningssamling* kan bli svåröverskådlig till följd av ändringar, bör den *föras in* i sin helhet i författningssamlingen. *Ett sådant införande kan ske*

1. *i samband med en ändring av författningen, och*

2. *i fråga om författningar i andra författningssamlingar än SFS även vid något annat lämpligt tillfälle.*

22 §

Författning som *kungöres* i författningssamling *skall* om möjligt *utges* så att den är författningssamlingens abonnenter till handa i god tid innan den träder i kraft.

En författning som *kungörs* i *en tryckt* författningssamling *ska* om möjligt *ges ut* så att den är författningssamlingens abonnenter till handa i god tid innan den träder i kraft.

24 a §

Bestämmelser om skyldigheten att göra författningar *tillgängliga i elektronisk form* finns i rättsinformations-

Bestämmelser om skyldigheten att göra författningar *tillgängliga i det elektroniska rättsinformationssystemet* finns i

förordningen (1999:175).

rättsinformationsförordningen
(1999:175).

25 §

Författningar som ingår i författningssamling *skall* kunna köpas såväl årgångsvis som var och en för sig. Årsabonnemang bör om möjligt kunna begränsas till viss ämnesgrupp av författningar.

Författningar som ingår i *en tryckt* författningssamling *ska* kunna köpas såväl årgångsvis som var och en för sig. Årsabonnemang bör om möjligt kunna begränsas till *en* viss ämnesgrupp av författningar.

26 §

I fråga om författningar som med stöd av 4, 7 eller 9 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar *kungöres* i annan publikation än författningssamling som avses i denna förordning *äger* 7, 17, 18, 19, 21, 22 samt, *i den mån ej hinder däremot möter*, 25 §§ motsvarande tillämpning.

I fråga om författningar som med stöd av 7 eller 9 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar *kungörs* i *någon* annan publikation än *en* författningssamling som avses i denna förordning *ska* 10 § *andra stycket*, 15 § *andra stycket*, 17, 18, 21 och 22 §§ samt, *om det inte finns något hinder mot det*, 25 § *ha* motsvarande tillämpning.

27 §

Allmänna råd *skall* tryckas eller på annat sätt mångfaldigas och tillhandahållas allmänheten. Vare sig de är sammanförda med författning eller upprättas fristående kan de *intagas* i författningssamling. Är de sammanförda med författning, *skall* tydligt *utmärkas* vilka regler som är författningsföreskrifter och vilka regler som är allmänna råd.

I fråga om allmänna råd som har *intagits* i författningssamling

Allmänna råd *ska* tryckas eller på annat sätt mångfaldigas och tillhandahållas allmänheten. Vare sig de är sammanförda med *en* författning eller upprättas fristående kan de *tas in* i *en* författningssamling. Är de sammanförda med *en* författning, *ska det* tydligt *märkas ut* vilka regler som är författningsföreskrifter och vilka regler som är allmänna råd.

I fråga om allmänna råd som har *tagits in* i *en* författnings-

äger vad som sägs om författning i 13 §, 19 § första och tredje styckena, 20 § första och andra styckena samt 21, 24 och 25 §§ motsvarande tillämpning.

samling ska vad som sägs om författning i 10 § andra stycket, 13 §, 15 § andra stycket, 20 § första och andra styckena samt 21, 24 och 25 §§ *ha* motsvarande tillämpning.

28 §

Allmänna råd som ej *intages* i författningssamling bör numreras löpande för kalenderår i en serie som är gemensam för myndigheten. De kan dessutom ges saktbeteckning som visar deras ämnestillhörighet. Serien bör förse med register.

I fråga om allmänna råd som avses i första stycket *äger* 19 § första och tredje styckena samt 21 § och, *i den mån ej hinder däremot möter*, 25 § motsvarande tillämpning.

Allmänna råd som *inte tas in* i en författningssamling bör numreras löpande för kalenderår i en serie som är gemensam för myndigheten. De kan dessutom ges saktbeteckning som visar deras ämnestillhörighet. Serien bör förse med register.

I fråga om allmänna råd som avses i första stycket *ska* 10 § andra stycket och 15 § andra stycket samt 21 § och, *om det inte finns något hinder mot det*, 25 § *ha* motsvarande tillämpning.

29 §

I en författningssamling får inte *införas* något annat än

1. sådana författningar som *skall* kungöras i författningssamlingen,

2. sådana notiser som avses i 5 § första stycket och 12 § första stycket,

3. sådana bekantgöranden i andra hand som avses i 12 § tredje stycket,

4. bekantgöranden i andra hand av sådana författningar som har kungjorts enligt 4 § tredje stycket lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar,

I en författningssamling får *det* inte *föras in* något annat än

1. sådana författningar som *ska* kungöras i författningssamlingen,

2. sådana notiser som avses i 12 § första stycket,

4. bekantgöranden i andra hand av sådana författningar som har kungjorts enligt 4 § *andra* stycket lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar,

5. *sådana omtryck* som avses i 21 §,

6. allmänna råd,

7. sådant som *skall* införas i författningssamlingen enligt särskilda bestämmelser.

Utan hinder av första stycket får i en författningssamling *införas* kortare meddelanden som bör *bringas* till allmän kännedom och som inte lämpligen kan lämnas i annan form, förutsatt att författningssamlingen inte därigenom upphör att vara huvudsakligen en regelsamling. En myndighet som har utfärdat en sådan författning som avses i 2 § första stycket 2 lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar får också införa författningen i den författningssamling där myndighetens författningar i allmänhet kungörs.

Rättsfallsreferat får inte tas in i en författningssamling.

5. *sådant införande av en författning i sin helhet* som avses i 21 §,

7. sådant som *ska* införas i författningssamlingen enligt särskilda bestämmelser.

Utan hinder av första stycket får *det* i en författningssamling *föras in* kortare meddelanden som bör *komma* till allmän kännedom och som inte lämpligen kan lämnas i *någon* annan form, förutsatt att författningssamlingen inte därigenom upphör att vara huvudsakligen en regelsamling. En myndighet som har utfärdat en sådan författning som avses i 2 § första stycket 2 lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar får också införa författningen i den författningssamling där myndighetens författningar i allmänhet kungörs.

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

2. När en ändring av en förordning enligt en övergångsbestämmelse till lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar kungörs i samma författningssamling eller publikation som den ursprungliga förordningen kungjordes, ska en upplysning om detta föras in på webbplatsen för SFS, så snart det lämpligen kan ske. Av upplysningen ska det framgå vilken rubrik förordningen har, när den har utfärdats, i vilken författningssamling eller annan publikation den har kungjorts och, för en förordning som har kungjorts i en författningssamling, vilket löpnummer och vilken eventuell sakbeteckning den har tilldelats.

3. För författningar som har kungjorts före den 1 januari 2011 gäller äldre bestämmelser, om inte författningen i sin helhet har förts in i SFS enligt 3 a § tredje stycket lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

1 Inledning

1.1 Utredningens uppdrag

Enligt direktiven (dir. 2007:107, se *bilaga 1*) ska utredningen ta ställning till frågan om det är möjligt och lämpligt att elektroniskt kungöra de författningar som för närvarande utfärdas och kungörs av regeringen i publikationen Svensk författningssamling (SFS). Utredningen har även till uppdrag att, om man anser att ett sådant kungörelseförfarande bör införas, lämna ett förslag på författningslösning samt föreslå organisatoriska, säkerhetsmässiga och praktiska lösningar som gör förändringen möjlig.

Utredningen ska vidare undersöka om det, vid sidan av den elektroniska kungörelsen, bör ges ut en pappersversion av kungörelsen och vilken rättslig status den elektroniska versionen respektive pappersversionen i så fall ska ha. Dessutom ska utredningen ta ställning till om en särskild databas bör skapas eller om det är lämpligt att utnyttja befintliga databaser samt lämna förslag till vilken webbplats en eventuell elektronisk version ska finnas på. Ett eventuellt förslag bör enligt direktiven utformas så att det inte hindrar att andra författningssamlingar än SFS senare kan anslutas till systemet.

1.2 Utredningens arbete

Arbetet har bedrivits i samråd med förordnade sakkunniga och experter. Utredningen höll sitt första sammanträde den 9 november 2007. Därefter har ytterligare åtta sammanträden hållits. Dessutom har utredaren och sekreteraren träffat de sakkunniga och flera av experterna vid andra tillfällen för att diskutera enskilda frågor inom särskilda sakområden.

För att inhämta kunskap om de elektroniska system för kungörande av författningar som tillämpas i andra länder har

utredaren och sekreteraren gjort studiebesök hos Civilstyrelsen i Danmark samt på Bundeskansleramt och parlamentet i Österrike.

Med anledning av den förestående reformen gällande elektroniskt kungörande av trafikföreskrifter har utredaren och sekreteraren besökt Vägverket i Borlänge. Sekreteraren har även besökt Bolagsverket i Sundsvall för att ta del av myndighetens erfarenheter av elektronisk dokumenthantering i allmänhet och särskilt avseende Post- och Inrikes Tidningar som numera publiceras i elektronisk form på Bolagsverkets webbplats.

Sekreteraren har även haft kontakter med företrädare för Thomson Förlag AB, som enligt ett avtal med staten ombesörjer tryckning, försäljning och distribution av SFS, samt med det tryckeri som anlitas av förlaget.

Utredningen har medverkat vid ett seminarium om elektronisk publicering av författningstexter anordnat av nätverket LISA (Legal Information Standard Action Network) samt närvarat vid en konferens angående säkerhetskrav vid rättslig informationsförsörjning anordnad bl.a. av Stiftelsen för rättsinformation.

Utredningen har samrått med Grundlagsutredningen (Ju 2004:11).

2 Nuvarande ordning

2.1 Allmänt om lagstiftningsarbetet

Enligt 1 kap. 4 § regeringsformen stiftas lag av riksdagen. Även om en lag alltid ska antas av riksdagen är det ofta regeringen som utarbetar och lägger fram ett lagförslag. Av bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen framgår att regeringen även innehar viss egen normgivningskompetens och kan besluta förordningar. Även kommuner och förvaltningsmyndigheter har behörighet att efter bemyndigande av riksdagen och regeringen meddela föreskrifter inom särskilda områden.

När regeringen tar initiativ till en ny lag sker det genom att ett lagförslag – en proposition – arbetas fram och presenteras för riksdagen. Därefter ska förslaget behandlas i ett riksdagsutskott, vars arbete utmynnar i ett skriftligt betänkande där utskottet antingen till- eller avstyrker lagförslaget. Utskottet kan också föreslå ändringar i ett lagförslag som i övrigt tillstyrks. Utskottet lämnar sitt förslag till kammaren för ställningstagande och beslut. Riksdagen skickar därefter en riksdagsskrivelse till regeringen med meddelande om vilket beslut som fattats. Regeringen har sedan att verkställa riksdagens beslut och tillse att författningen utfärdas och kungörs.

2.2 Regeringsformens bestämmelser om utfärdande och kungörande m.m.

Regeringsformen skiljer mellan utfärdande och kungörande av en författning. Med utfärdande (promulgation) avses att författningen får sin slutliga form genom att regeringen vid ett sammanträde beslutar att ta in den i gällande författningssamling. Det är alltså det regeringsbeslut genom vilket författningen får sin slutliga

utformning som åsyftas.¹ Med kungörande avses att den beslutade författningen publiceras eller på annat sätt görs känd och allmänt tillgänglig. Utfärdandet kan ses som normgivningsförfarandets slutpunkt, medan kungörande är mer en praktisk process.²

Enligt 8 kap. 19 § regeringsformen ska en av riksdagen beslutad lag utfärdas av regeringen utan dröjsmål. Både lagar och förordningar ska enligt bestämmelsen kungöras så snart som möjligt. I fråga om förordningar kan dock undantag från kungörelseskyldigheten föreskrivas i lag.³

Regeringsformen anger inte formen för kungörandet. Närmare bestämmelser om kungörande finns i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (kungörandelagen), se nedan avsnitt 2.4.

Författningar ska enligt 7 kap. 7 § regeringsformen skrivas under av statsministern eller något annat statsråd på regeringens vägnar för att gälla. Regler om underskrift av bl.a. författningar finns i förordningen (2007:725) om beslut och protokoll hos regeringen. I förarbetena till bestämmelsen i regeringsformen anges att den bl.a. har till syfte att trygga identiteten mellan utgående expeditioner och fattade regeringsbeslut. Enligt motivuttalanden ska originalexpeditionen, i förhållande till protokollet, anses vara en självständig bärare av beslutet. Vid bristande överensstämmelse mellan protokoll och expedition skulle därmed expeditionen ha företräde.⁴

¹ Se Thomas Bull i Svensk Juristtidning (SvJT) 1999, *Trycket i tid? Om kungörelse, ikraftträdande och rättssäkerhet*, s. 956 och *Gröna Boken* (Ds 1998:66), Riktlinjer för författningsskrivning, s. 113. Det förhållande att regeringen utfärdar sina egna förordningar är enligt ett uttalande i förarbetena till regeringsformen en självklarhet och behöver därför inte särskild nämnas i grundlag (prop. 1973:90 s. 327). I dagligt tal används ordet utfärdande oftast i samband med lagar. Till exempel anges i ett protokoll vid regeringssammanträde endast att regeringen *beslutar* en viss förordning; i detta ligger också att förordningens innehåll bestäms, medan innehållet i lagen ju fastställs av riksdagen. Beträffande lagar anges det i protokollet att regeringen beslutar *utfärda* den, se *Gula boken* (Ds 1998:39), s. 77 f. och exempel 2.38 och 2.43. I SFS anges dagen för utfärdande – dagen för regeringens beslut – både för lagar och förordningar.

² Thomas Bull, a.a., s. 956, not 13.

³ Se 2 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

⁴ Prop. 1973:90 s. 296.

2.3 Närmare om utfärdande

Regeringen har en absolut skyldighet att utfärda en lag som har beslutats i behörig ordning. Om en lag däremot har tillkommit på ett uppenbart lagstridigt sätt eller till sitt innehåll uppenbart strider mot någon grundlag har regeringen både rätt och skyldighet att vägra att utfärda lagen.⁵

Av regeringsformen framgår det att i princip alla regeringsärenden ska avgöras av regeringen som ett kollektiv. I enlighet med principen om kollektiv beslutanderätt ska det departement som bereder ett ärende om utfärdande av en lag eller förordning ge övriga departement tillfälle att lämna synpunkter på det utkast som har upprättats. Rent praktiskt brukar det gå till så att författningstexten först arbetas in i den s.k. SFS-mallen i word av det ansvariga departementet. Därefter tillställs dokumentet – normalt i pappersform – andra departement för granskning och synpunkter. Samrådsformen kallas delning och sker enligt en särskild delningslista. Enligt Statsrådsberedningens riktlinjer ska delning som huvudregel ske i sådan tid att de mottagande departementen disponerar minst fem hela arbetsdagar för sitt arbete.⁶

Därefter fattar regeringen beslut om att utfärda författningen. Beträffande lagar sker detta vanligtvis vid det regerings-sammanträde som hålls på torsdagen efter riksdagens beslut. I samband därmed skrivs lagen under. Om det är en ny lag eller en lag om införande av en ny lag skrivs den i regel under av ordföranden vid regeringssammanträdet (normalt statsministern) och kontrasigneras av föredragande statsråd. Om det är en lag om ändring av en lag skrivs den under av föredragande statsråd och kontrasigneras av ansvarig huvudman.⁷ Förordningar undertecknas av det statsråd som varit föredragande vid regeringssammanträdet och av en huvudman eller annan tjänsteman som berett ärendet.⁸ Det underskrivna exemplaret av författningen arkiveras tillsammans med regeringsprotokollet. Det andra exemplaret – trycklovsexemplaret – utgör arbetsexemplaret (se närmare under avsnitt 2.5.2).

⁵ Gröna boken, s. 113 och Erik Holmberg, *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen och riksdagsordningen* (2006), s. 397.

⁶ Statsrådsberedningens PM 1997:4, *Samrådsformer i Regeringskansliet*, s. 4 och s. 18.

⁷ Se 4 § förordningen (2007:725) om beslut och protokoll hos regeringen.

⁸ Se 5 § förordningen (2007:725) om beslut och protokoll hos regeringen.

2.4 Närmare om kungörande

2.4.1 Kungörandets betydelse

Enligt motiven till kungörandelagen kan kungörandet definieras som en åtgärd som vidtas dels för att sprida kännedom om författningar och därigenom rent faktiskt möjliggöra för medborgarna att tillämpa och följa dem (kungörandets praktiska sida), dels för att göra författningen offentlig (kungörandets rättsliga sida).⁹

Det är en självklar utgångspunkt att en författning av rättssäkerhetsskäl inte kan ha en förbindande effekt förrän den blivit offentliggjord. Författningen kan sägas bli en del av gällande lagstiftning först när kungörandet har skett. I linje med det sagda ska datum, då en författning träder i kraft bestämmas så att viss tid hinner förflyta från kungörandet. Allt för att det ska vara möjligt att inrätta sig efter ändringar i rättsreglerna.¹⁰

Det finns en grundläggande presumtion att alla känner till innehållet i gällande författningar. Presumtionen uppstår i och med att författningen kommer ut från trycket¹¹ och motiveras främst med att det annars skulle bli mycket svårt att bevisa enskildas subjektiva insikt om att en bestämmelse överträds. Det ställs vanligen höga krav på den enskilde att informera sig om gällande bestämmelser och bristande kännedom om rättsreglerna drabbar den okunnige.¹² Ett uteblivet eller felaktigt kungörande kan å andra sidan leda till att en författning inte ska tillämpas (se nedan under avsnitt 2.8). I detta sammanhang blir den formella, juridiska sidan av kungörandet tydlig.

2.4.2 Hur kungörandet sker

Kungörandelagen

I dag kungörs alla författningar som utfärdas av regeringen i den tryckta publikationen Svensk författningssamling (SFS) som ges ut genom regeringens försorg, se 4 § kungörandelagen. Förutom lagar

⁹ Prop. 1975/76:112 s. 32 f. Se även SOU 1973:23, *Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser*, s. 101 f.

¹⁰ Thomas Bull, a.a., s. 957 f. Se även avsnitt 2.6.

¹¹ SOU 1973:23 s. 43. Jfr NJA 1936 s. 210.

¹² SOU 1973:23 s. 42 f.

och förordningar intas även s.k. tillkännagivanden i SFS.¹³ Det förfarande som anges i kungörandelagen ska inte tillämpas på förordningar som på grund av sekretesslagen inte får lämnas ut till envar, till exempel en förordning som gäller 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 bestämmer i det särskilda fallet, 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 § kungörandelagen för att låta kungörandet ske i 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.¹⁴

Ibland kan ett kungörande av en förordning i SFS innebära att författningssamlingen belastas med omfattande material av handboksliknande karaktär. Det kan leda till att författningssamlingen förlorar sin överskådlighet och medföra onödigt höga tryckkostnader. Ofta har en sådan förordning en mer naturlig plats i någon annan publikation än en författningssamling. Regeringen kan då besluta om undantag från kravet på kungörande i SFS och i stället låta tillkänna förordningen på annat sätt. Eftersom det är viktigt att systemet med författningssamlingar inte luckras upp krävs det enligt 4 § kungörandelagen att synnerliga skäl talar för ett sådant kungörande.¹⁵

Av motiven till kungörandelagen framgår att det nuvarande förfarandet – att föra in författningar i en officiell publikation – var det system som vid den tidpunkten, dvs. mitten på 1970-talet, bäst ansågs uppfylla kraven på bevarande och tillgänglighet. I förarbetena anges att ”bara en officiell författningspublikation fyller uppgiften att på en gång sprida kännedom om en författning

¹³ Se 29 § författningssamlingsförordningen (1976:725). Enligt paragrafen kan korta meddelanden som bör bringas till allmän kännedom och som inte lämpligen kan lämnas i annan form tas in i en författningssamling. Se också Gröna boken, s. 15, där det anges att tillkännagivanden kan användas när det finns behov av att upplysa en större krets om faktiska förhållanden.

¹⁴ Prop. 1975/76:112 s. 70 f.

¹⁵ Prop. 1979/80:120 s. 5.

när den kommer ut och att tjäna som uppslagsbok för den som senare vill få exakt kännedom om författningen”.¹⁶

Författningssamlingsförordningen

I författningssamlingsförordningen (1976:725) finns närmare bestämmelser om formerna för utgivningen av en författningssamling. Här i anges bl.a. att en av rättscheferna i Justitiedepartementet är utgivare av SFS (3 §) och att utgivaren, eller den utgivaren bestämmer, ska ge tillstånd till tryckning av en författning som ska intas i SFS (19 §).¹⁷ 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.

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

Enligt 4 § 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.

Statliga myndigheter ska enligt 7 § 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 kommunbiblioteken gratis och utan stort besvär ska kunna ta del av SFS. Därigenom uppnås en viss garanti för att syftet med kungörandet förverkligas. Var och en får tillgång till författningarna på biblioteket som är öppna för alla och detta oavsett vilka ekonomiska villkor som han eller hon lever under.¹⁸ Av lagen (1978:487) om pliktexemplar av skrifter och ljud- och bildupptagningar följer att också vissa andra bibliotek ska få SFS gratis.

¹⁶ Prop. 1975/76:112 s. 35.

¹⁷ Se också 26 § förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, där det sägs att den chefstjänsteman som är utgivare av SFS i samverkan med rättschefen i Statsrådsberedningen ska vaka över lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet i författningsförslag, förslag till riksdagen och kommittédirektiv samt främja en enhetlig handläggning av ärenden inom Regeringskansliet. De ska båda medverka till att språket i författningar och andra beslut blir så enkelt och klart som möjligt.

¹⁸ *Effektivare distribution av författningssamlingar* (Ds 1993:21), s. 9.

Lagen (1998:281) om skydd för beteckningen SFS

Lagen om skydd för beteckningen SFS innehåller bestämmelser om att termen Svensk författningssamling inte får användas som beteckning på någon annan samling av författningar. Även förkortningen SFS, liksom böjningsformer av beteckningen och förkortningen, skyddas genom lagen.

Lagen tillkom i syfte att upprätthålla tilltron till Svensk författningssamling som förmedlare av den officiella versionen av författningar efter att det förekommit 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.¹⁹

2.5 Tryckning och publicering av författningar

2.5.1 Allmänt om publiceringen

SFS ska enligt 4 § författningssamlingsförordningen utkomma 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 (se nedan avsnitt 2.5.2).

När en författning kungörs i SFS för första gången publiceras naturligt nog hela grundförfattningen med ingress och eventuella nothänvisningar. När en författning ändras publiceras oftast endast ändringen med motsvarande ingress och 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. Omtryck i samband med ändringar beslutas av regeringen. Fristående omtryck beslutas av utgivaren av SFS.²⁰

Ett fristående omtryck har inte något utfärdandedatum och undertecknas inte. Beslutet om införande i SFS är inte något regeringsbeslut och publiceringen i SFS vid fristående omtryck kan

¹⁹ Se prop. 1997/98:120 s. 5.

²⁰ Gröna boken, s. 91.

följaktligen inte betraktas som ett formellt kungörande. Enligt ett förarbetsuttalande bör ett fristående omtryck uppfattas som ett praktiskt hjälpmedel utan rättsverkningar. Vid eventuell oöverensstämmelse mellan grundtexten och omtrycket skall grundtexten tillerkännas vitsord.²¹

2.5.2 Trycklov m.m.

Efter regeringssammanträdet fortsätter arbetet inför själva kungörandet av författningen. Mindre ändringar och korrigeringar i författningstexten sker i praktiken även efter regeringssammanträdet. Det är inte alltid så att författningen undertecknas vid regeringssammanträdet utan detta kan i praktiken ske senare.

Redan före regeringssammanträdet sänds författningen till tryckeriet. Tryckeriet lägger då in texten i sitt datasystem och återsänder tre korrektorexemplar och ett underskriftsexemplar till det ansvariga departementet. Departementet kontrollerar efter regeringssammanträdet att regeringen har beslutat den aktuella författningen. Den text som varit föremål för behandling på regeringssammanträdet granskas och författningen godkänns för tryckning om allt är i sin ordning. På det här stadiet har författningen endast ett arbetsnummer.

Om korrekturen innehåller felaktigheter och en justering måste ske före tryckning antecknas en rättelse på handlingen och en cheftjänsteman vid departementet signerar att texten är godkänd efter ändring. En person kan anges som avdragsläsare och får då till uppgift att kontrollera att justeringarna förs in i texten före tryckning. Författningen sänds därefter till Justitiedepartementets granskningsenhet som utför en avslutande formell granskning av författningstexten och beviljar trycklov.

Rent praktiskt utförs den formella granskningen genom att författningstexten kontrolleras mot en särskild checklista, i vilken anges hur texten ska se ut för att ha ett korrekt "utseende". Trycklov beviljas genom att två tjänstemän signerar handlingen. I samband med granskningen förses författningen med ett SFS-nummer.

Samma dag som trycklov beviljats lämnas författningen till tryckeriet på nytt i form av papperskopian med signaturer. Granskningsenheten har då även skapat en innehållsförteckning till

²¹ SOU 1970:48, *Svensk författningssamling*, s. 58.

det aktuella häftet, som sänds till tryckeriet. Det material som överlämnas till tryckeriet återfås inte av Regeringskansliet.

Tryckeriet har sedan fem arbetsdagar på sig att producera författningen (se nedan avsnitt 2.5.4). Under den tiden kan avdragsläsning ske. Därefter ombesörjer förlaget (Thomson Förlag AB) distributionen av författningen till myndigheter, bibliotek och andra prenumeranter. Av författningen framgår vid vilken tidpunkt den utkom från tryckeriet. Utskicket sker med B-post, vilket innebär att mottagaren får författningen några dagar senare. Tryckta exemplar av författningen överlämnas alltid omedelbart till Regeringskansliet. Personal vid granskningsenheten påbörjar då arbetet med att föra in författningarna i Regeringskansliets databaser. Det är från dessa databaser som övriga privata rättsdatabaser hämtar sitt innehåll ifrån (se nedan avsnitt 2.10).

2.5.3 Regeringskansliets rättsdatabaser

Regeringskansliets databaser består i aktuellt hänseende av ett register över Svensk författningssamling (SFSR), Svensk författningssamling i fulltext (SFST) och Svensk författningssamling såsom den kungörs. Den senare 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).

När en författning har lagts in i Regeringskansliets rättsdatabaser är den omedelbart tillgänglig internt. Däremot dröjer det till nästa dag innan innehållet är tillgängligt även för andra användare, t.ex. via www.lagrummet.se.²²

Innehållet i Regeringskansliets rättsdatabaser är inte föremål för något sådant trycklovsförfarande som beskrivits ovan och utgör inte heller någon officiell version av författningarna. Det är den tryckta publikationen SFS som innehåller de officiella och autentiska författningarna. Läsaren kan i dag utgå från att innehållet i publikationen är korrekt och kan också åberopa en

²² Se nedan avsnitt 2.9.1 angående Regeringskansliets informationsansvar.

felaktighet i texten som grund för s.k. rättsvillfarelse.²³ Däremot finns det inte några garantier för att innehållet i Regeringskansliets databaser är korrekt.

2.5.4 Tryckning, försäljning och distribution av SFS

Enligt ett avtal som löper till och med den 31 december 2008²⁴, mellan Staten och Thomson Fakta AB, numera Thomson Förlag AB (förlaget), ska förlaget svara för tryckning, försäljning och distribution av SFS med tillhörande register över gällande författningar, att SFS för varje årgång utges i bokband samt att den färdiga texten med de uppgifter som behövs för att identifiera den återförs elektroniskt till Regeringskansliet. Tryckningen ska ske enligt särskilda anvisningar som finns intagna i en bilaga till avtalet.

I avtalet anges bl.a. att förlaget ska svara för att minst ett exemplar av varje häfte av SFS, samma dag och så snart som möjligt efter det att häftet kommit ut från tryckeriet, finns tillgängligt för allmänheten på den plats som utgivaren bestämmer. Förlaget ska även svara för att varje häfte samtidigt lämnas till Justitiedepartementets granskningsenhet.

Försäljning av SFS kan ske dels genom abonnemang, dels genom lösnummerförsäljning av varje författning eller den inbundna årsamlingen. Under tre år efter det att en författning kom ut ska förlaget ansvara för att tillhandahålla tryckta exemplar av den. Under ytterligare tre år därefter ska förlaget ansvara för att tillhandahålla författningen i form av antingen tryckta exemplar eller som fotokopior.

Som framgått sker kontakten med förlag och tryckeri i två omgångar. Första kontakten sker före regeringsammansammanträdet då ett första utkast till författningstext framställs. Inför tryckningen får tryckeriet dels en pappersversion av författningstexten, dels författningen som en fil på en diskett. På tryckeriet sker sedan redigering och konvertering. Efter tryckningen återsänds totalt fyra pappersexemplar (tre korrektorexemplar och ett underskriftsexemplar) av författningen till Regeringskansliet.

Den andra och avslutande kontakten sker efter regeringsammansammanträdet när författningen är antagen i sin slutgiltiga form

²³ Skr. 2003/04:168, *Den fortsatta utvecklingen av rättsinformationssystemet*, s. 35.

²⁴ Under utredningstiden har staten och Thomson Förlag AB träffat ett nytt avtal om tryckning, försäljning och distribution av SFS. Det nya avtalet löper i två år från och med den 1 januari 2009, med viss möjlighet till förlängning i ytterligare två år.

och tryckning ska ske för kungörande i SFS. När tryckeriet får de trycklovade korrekturtemplaren av granskningsenheten ser tryckeriet till att eventuella ändringar förs in. Därefter kontaktas de ansvariga departementen för s.k. avdragsläsning, vilken sker mot en pappersutskrift. Som ett sista moment före tryckning sker ytterligare en korrekturläsning, denna gång av en person vid förlaget. Om något fel då upptäcks kontaktar förlaget Regeringskansliet som lämnar godkännande till att en eventuell justering sker.

2.6 Ikraftträdande

Det datum då en författning träder i kraft har av naturliga skäl blivit en yttersta gräns för när en författning ska vara utfärdad och kungjord. Normalt är det emellertid inte godtagbart att vänta så länge med att utfärda respektive kungöra författningar; det måste finnas tid att sätta sig in i de nya reglerna.

Tidigare gällde att en författning trädde i kraft fyra veckor efter att den hade kommit ut från trycket i SFS, om inte annat särskilt angavs i författningen. I 13 § kungörandelagen anges numera att det av en författning ska framgå när den träder i kraft.

Konstitutionsutskottet har vid sin granskning av författningsarbetet uttalat att det om möjligt bör anges en bestämd dag för ikraftträdandet och att man alltså bör undvika att låta ikraftträdandet bli beroende av när författningen kungjorts.²⁵

En författning bör i normalfallet inte komma ut från trycket senare än fyra veckor före ikraftträdandet. Enligt Konstitutionsutskottet är även den gränsen snävt tilltagen med hänsyn till behovet av rådrum. En författning bör endast i speciella undantagsfall komma ut från trycket senare än två veckor före ikraftträdandet.²⁶

Konstitutionsutskottet har vid upprepade tillfällen uttalat kritik om att författningar kommer ut från trycket alltför sent i förhållande till ikraftträdandet.²⁷

²⁵ Bet. 1983/84:KU30, s. 8.

²⁶ Bet. 2004/05:KU10, s. 50.

²⁷ Bet. 2004/05:KU10, s. 39 f. Se också bet. 2007/08:KU10, s. 11 ff., där Konstitutionsutskottet bl.a. konstaterar ett tillfälle då lagar som avsåg ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden hade kungjorts först efter det att de trätt i kraft, vilket enligt Konstitutionsutskottet är oacceptabelt och påkallar ändrade rutiner.

2.7 Arkivering

2.7.1 Rättslig reglering

Myndigheternas arkivering syftar till att förverkliga offentlighetsprincipen. Kravet på allmänhetens tillgång till allmänna handlingar förutsätter regler för hur handlingarna ska bevaras och förvaras. Den primära regeln om arkivering finns därför i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF), som handlar om allmänna handlingars offentlighet. Grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar meddelas genom lag (2 kap. 18 § TF).

I arkivlagen (1990:782) återfinns regler om arkivvården vid myndigheter. Enligt 3 § bildas arkivet av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet jämte sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § TF – t.ex. minnesanteckningar och koncept – som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Med allmän handling förstås enligt 2 kap. 3 § TF en framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel, om den förvaras hos myndighet eller är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. Även en elektronisk handling kan alltså utgöra en allmän handling.²⁸

Myndigheternas arkiv ska enligt 3 § arkivlagen bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen och forskningens behov. I arkivlagen anges vidare att myndigheter, vid framställning av handlingar, ska använda material och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet (5 §) och att myndigheten ska organisera sitt arkiv på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas (6 §).

I sammanhanget kan nämnas även att myndigheter enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) är skyldiga att utan dröjsmål registrera en allmän handling som kommit in till eller upprättats vid myndigheten. En registrering kan dock underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårigheter kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats.

Allmänna handlingar ska bevaras i ursprungligt skick. Det innebär att de över tiden ska kunna presenteras med samma

²⁸ Se närmare om begreppet elektronisk handling under avsnitt 3.2.

innehåll och form som de hade när de kom in till myndigheten eller upprättades där.

Även om huvudregeln är att allmänna handlingar ska bevaras får – inte minst av praktiska och ekonomiska skäl – viss gallring ske (10 § arkivlagen). Vid gallring ska dock alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår tillgodoser de ändamål som anges i 3 § arkivlagen. Om det finns avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar i annan lag eller i förordning så gäller de bestämmelserna.

Med gallring avses att handlingar sorteras ut och förstörs. När det rör sig om elektroniskt material innebär det oftast att informationen raderas från det fysiska underlaget. Alla åtgärder som medför förlust av betydelsebärande data samt av möjligheterna att bedöma om en handling är äkta och i ursprungligt skick räknas som gallring, vilket får särskild betydelse när det gäller ADB-upptagningar (se mer nedan avsnitt 3.4).

Ytterligare bestämmelser om arkivering finns i arkivförordningen (1991:446). Av 3 § framgår att arkivering ska ske av allmänna handlingar i ett ärende så snart ärendet har slutbehandlats. Allmänna handlingar som inte ingår i ett ärende ska enligt samma paragraf arkiveras så snart de har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. I fråga om diaries och journaler samt register och förteckningar som förs fortlöpande ska varje införd anteckning anses arkiverad i och med att den har gjorts. Det betyder att en upptagning som förs fortlöpande omfattas av arkivlagens bestämmelser redan under aktiv tid.²⁹

För statliga myndigheter (utom riksdagens myndigheter, regeringen, Regeringskansliet och utrikesrepresentationerna, se nedan avsnitt 2.7.2) gäller enligt 14 § arkivförordningen att handlingar får gallras endast om det finns stöd för det i en föreskrift eller i ett beslut av Riksarkivet, om inte särskilda föreskrifter om gallring har meddelats i lag eller förordning.

Även reglerna i arkivförordningen är ganska allmänt hållna och i ett antal bestämmelser bemyndigas Riksarkivet att meddela närmare föreskrifter om bl.a. arkivvård och gallring.³⁰

²⁹ SOU 1996:40, *Elektronisk dokumenthantering*, s. 112.

³⁰ Riksarkivets föreskrifter ges ut i två serier; en för generella föreskrifter som gäller alla statliga myndigheter (RA-FS) och en för myndighetsspecifika föreskrifter (RA-MS) som avser en statlig myndighet eller en grupp av myndigheter.

2.7.2 Arkivbildning inom Regeringskansliet

Flera av arkivförordningens bestämmelser, bl.a. de som bemyndigar Riksarkivet att meddela närmare föreskrifter om arkivvård och gallring, gäller inte för riksdagens myndigheter, regeringen, Regeringskansliet eller utrikesrepresentationen, se 10 § arkivförordningen.

För Regeringskansliets del finns närmare föreskrifter om arkivering dels i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (54–59 §§), dels i Regeringskansliets föreskrifter om arkivbildning, arkivvård och utlåning av arkivhandlingar, RKF 2005:15. I förordningen anges bl.a. att det ska finnas en kansliarkivarie i Regeringskansliet. Kansliarkivarien har ett övergripande ansvar för att de mål för arkivbildning som anges i arkivlagen uppnås, samråder med Riksarkivet i arkivfrågor som har principiell betydelse och är arkivansvarig för Regeringskansliets centralarkiv.

Departementen ska samråda med kansliarkivarien i flera frågor av betydelse för arkivbildningen. På departementen är en expeditionschef arkivansvarig.

Arkivering sker vanligtvis i samband med aktbildning (5 och 6 §§ RKF 2005:15). En akt ska arkiveras senast inom tre veckor från det att avgörandet i ärendet har expedierats eller – om det rör sig om ett avgörande som inte expedieras – inom tre veckor från dagen för avgörandet.

För Regeringskansliet finns även föreskrifter om gallring av allmänna handlingar (RKF 1999:03, omtryck 2006:09). I 2 § räknas olika typer av handlingar upp som under de förutsättningar som anges i bestämmelsen ska gallras när de inte längre behövs för regeringens eller Regeringskansliets verksamhet. Det rör sig bl.a. om handlingar som kommit in för kännedom och som inte föranleder någon åtgärd, handlingar som genom sitt innehåll eller sin funktion har tillfällig eller ringa betydelse samt övertaliga kopior.

I arbetsprocessen med att utfärda och kungöra lagar är det endast protokollet från det regeringssammanträde som behandlat den aktuella författningen och underskriftsexemplaret av den aktuella författningen samt eventuellt rättelseblad som arkiveras. Någon gallring sker inte av dessa handlingar. Den tryckta versionen av SFS arkiveras alltså inte av Regeringskansliet.³¹

³¹ Se bilaga 4 till Förvaltningsavdelningens Promemoria den 19 januari 2005, *Arkivbeskrivning för Regeringskansliet*.

2.8 Fel i samband med utfärdande och kungörande

2.8.1 Möjligheten att genom rättelse korrigera fel i en kungjord författning

Om en författning som utkommit från trycket i SFS, till följd av skrivfel, räknfel eller något annat sådant förbiseende innehåller en uppenbar oriktighet, kan rättelse ske genom att ett rättelseblad upprättas av det departement som ansvarar för författningen. De fel som kan och bör rättas genom rättelseblad är vanligen felskrivningar såsom att ett ord eller en siffra av förbiseende har utlämnats etc. Däremot kan en rättelse som innebär en materiell ändring normalt inte ske genom rättelseblad. Mindre fel som saknar betydelse anses inte böra rättas.³²

Rör det sig om en lag och ett fel som omfattas av riksdagsbeslutet är utrymmet för rättelse mycket litet. I princip är det inte tillåtet att göra någon form av rättelse i förhållande till vad som riksdagen har beslutat om. Det gäller även om det skulle finnas uppenbara fel i riksdagens beslut. I en sådan situation är det i stället riksdagen som får ändra eller rätta sitt beslut. Rättelse kan därför endast ske av sådana delar av lagen som innehåller uppgifter som riksdagen inte har beslutat om, t.ex. en del av ingressen och notapparaten. Däremot kan rättelse ske om regeringens beslut inte stämmer överens med vad riksdagen har beslutat, eller om den kungjorda versionen inte stämmer överens med vad riksdag och regering har beslutat, t.ex. på grund av fel i samband med tryckningen.

I praktiken synes det anförda ha lett till att förordningar rättas i något större utsträckning än lagar.

Rättelsebladet ska genomgå kontroller och beviljas trycklov på det sätt som beskrivits närmare under avsnitt 2.5.2. Rättelsebladet tas sedan in i ett kommande häfte av den löpande SFS-upplagan.

Departementet ska beställa ett arkivbeständigt exemplar av korrektorexemplaret av rättelsebladet. Det exemplaret ska fogas till det regeringsprotokoll som innehåller beslutet om författningen.

I den bundna upplagan av SFS korrigeras de genom rättelseblad upprättade felen. Några rättelseblad förekommer därför inte i den bundna upplagan.

³² Statsrådsberedningens PM 1988:5 om rättelser av fel i SFS efter tryckningen.

2.8.2 Rättsvillfarelse och straffrättsvillfarelse

Rättsvillfarelse kan definieras som en felaktig uppfattning som består i eller beror på villfarelse om rättsreglers innehåll eller om gällande rätt. Med straffrättsvillfarelse avses en villfarelse om gällande rätt som kan leda till ansvarsfrihet för brott.

Som ovan nämnts förutsätts allmänheten känna till innehållet i gällande rätt. Endast det förhållande att en person är okunnig om att en viss handling inte är tillåten medför inte befrielse från straffansvar. För ansvarsfrihet krävs att okunskapen, eller villfarelsen, är uppenbart ursäktlig. Eftersom en förutsättning för den nämnda presumtionen är att allmänheten har haft en reell möjlighet att skaffa sig kännedom om innehållet i en författning kan mer allvarliga fel och brister i samband med kungörandet av en författning medföra att den inte ska tillämpas.

Rättsvillfarelse kan ha betydelse även utanför straffrättsens område. Vid andra sanktioner än straffrättsliga påföljder, t.ex. uttagande av sanktionsavgifter, har det förhållandet att den enskilde varit i villfarelse om vilka skyldigheter en bestämmelse ålägger honom eller henne ansetts kunna medföra att avgiften inte tas ut eller i vart fall sätts ned.

Straffrättsvillfarelse

I 24 kap. 9 § brottsbalken framgår vad som avses med straffrättsvillfarelse. Där anges att en gärning som någon begår i villfarelse rörande dess tillåtlighet inte ska medföra ansvar för honom eller henne om villfarelsen på grund av att fel förekommit vid kungörandet av den straffrättsliga bestämmelsen eller av annan orsak var uppenbart ursäktlig. Som framgår av ordalydelsen ska bestämmelsen tillämpas med stor restriktivitet.

Ansvarsfrihet kan enligt motiven inträda i de fall gärningsmannen inte haft möjlighet att förstå att gärningen var otillåten och i de fall hans bristande kännedom om straffbestämmelsen inte beror på oaktsamhet. Kravet på aktsamhet ställs mycket högt.

Om det har skett ett fel i publiceringen och felet är väsentligt kan det vara aktuellt att tillämpa bestämmelsen om straffrättsvillfarelse. Som exempel på ett sådant väsentligt fel anges i motiven att kungörandet inte har ägt rum innan den straffbelagda gärningen begicks eller att kungörandet av successiva ändringar som träder i

kraft samtidigt gjorts på ett sådant sätt att betydande svårigheter förelegat att klarlägga den slutliga lydelsen av bestämmelsen. Även om det med felaktig publicering i första hand avses brister i kungörelseförfarandet eller feltryck i SFS skulle, enligt ett uttalande i förarbetena, även ett feltryck i lagboken kunna leda till att en villfarelse är uppenbart ursäktlig, om felet är sådant att det inte går att utläsa författningens rätta innebörd.³³

I praktiken är det relativt ovanligt att bestämmelsen om straffrättsvillfarelse tillämpas på grund av att gärningsmannen anses ha saknat möjlighet att få kännedom om innehållet i en rättsregel. Det finns några exempel som härrör från tiden under eller omedelbart efter första världskriget, som avsett överträdelse av författningar som trätt i kraft strax innan gärningen begicks och som gärningsmannen inte hunnit få vetskap om. På trafikområdet finns dock flera exempel på fall där straffansvar för en överträdelse av en lokal trafikföreskrift inte har kunnat utkrävas därför att föreskriften inte varit intagen i kommunens liggare och därmed inte tillkännagivits på ett korrekt sätt.³⁴

Bestämmelsen om straffrättsvillfarelse har även tillämpats under vissa förutsättningar när en offentlig myndighet genom någon ämbetsåtgärd gett någon anledning att anta att en lagregel haft ett annat innehåll än den i verkligheten haft.³⁵

Rättsvillfarelse i andra fall

Även utanför straffrättens område finns det regler som anknyter till frågan om rättsvillfarelse och där liknande överväganden måste ske.

Skattetillägg är en särskild avgift som åläggs en skattskyldig som lämnat en oriktig uppgift till ledning för taxeringen. I 5 kap. 14 § taxeringslagen (1990:324) anges att den skattskyldige helt eller delvis ska befrias från skattetillägget om felaktigheten eller underlåtenheten framstår som ursäktlig eller det annars framstår som oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Vid bedömningen ska särskilt beaktas bl.a. om felaktigheten eller underlåtenheten har berott på att den skattskyldige har felbedömt en skatteregel eller betydelsen av de faktiska förhållandena, eller om felaktigheten eller

³³ Prop. 1993/94:130 s. 56 f.

³⁴ Se bl.a. NJA 1987 s. 676.

³⁵ Prop. 1993/94:130 s. 59.

underlåtenheten har föränletts av vilseledande eller missvisande kontrolluppgifter. Även andra situationer än de uppräknade kan enligt motiven leda till avgiftsbefrielse därför att de framstår som ursäktliga. Som exempel anges det fall där en skattskyldig med fog förlitat sig på en uppgift som har lämnats av en myndighet eller i officiellt publicerad skatteinformation men som visat sig vara felaktig.³⁶

Även vid uttagandet av miljöstraffavgifter kan frågan om rättsvillfarelse få betydelse. Miljööverdomstolen har i flera rättsfall anfört att den legalitetsprincip som gäller på straffrättens område i lika hög grad gör sig gällande i ett system med miljöstraffavgifter. Föreskrifter som omfattas av straffsystemet måste därför vara så klart utformade att det inte kan uppstå någon tvekan om vem som är ansvarig och under vilka förutsättningar ansvar inträder.³⁷ En miljöstraffavgift kan åläggas bl.a. den som åsidosätter villkor eller bestämmelser i miljöbalken. Enligt 30 kap. 2 § behöver en avgift inte tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till bl.a. vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa. Felaktiga besked från en myndighet som framkallat den gärning eller passivitet som föränlett miljöstraffavgiften torde vanligtvis utgöra grund för avgiftsbefrielse.³⁸

2.8.3 Statens skadeståndsansvar

Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) ska staten ersätta skada som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar. Med myndighetsutövning avses normalt sett sådana beslut och åtgärder från det allmännas sida som är ett uttryck för samhällets rätt att utöva makt över medborgarna.³⁹ Som myndighetsutövning räknas i allmänhet inte rådgivning eller liknande serviceverksamhet från det allmännas sida.⁴⁰ Enligt praxis utgör normgivning myndighets-

³⁶ Prop. 2002/03:106 s. 241.

³⁷ Se t.ex. MÖD 2003:20 och 2002:58.

³⁸ Stefan Rubenson, Kommentar till 30 kap. 2 § miljöbalken, databasen Zeteo (Nordstedts Juridik).

³⁹ Bengtsson, Bertil m.fl., *Skadeståndslagen, en kommentar* (2006), s. 90.

⁴⁰ Jfr dock 3 kap. 3 § skadeståndslagen som anger att staten ska ersätta ren förmögenhets-skada som vållas av att en myndighet genom fel eller försummelse lämnar felaktiga upplysningar eller råd, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl.

utövning. Ett skadeståndsgrundande fel av lagstiftaren kan vara av olika slag.⁴¹

Om en författning får ett felaktigt innehåll vid kungörandet i SFS, kan man inte på samma sätt tala om ett fel i lagstiftningen. Kungörandet anses i allmänheten inte som en del av normgivningsprocessen. Frågan i vad mån fel vid själva kungörandet skulle kunna ge upphov till skadeståndsansvar för staten har – såvitt utredningen har sig bekant – inte ställts på sin spets i rättstillämpningen. Ett eventuellt skadeståndsansvar skulle alltså förutsätta bl.a. att det anses vara en fråga om fel eller försummelse ”vid myndighetsutövning”.

2.9 Det offentliga rättsinformationssystemet

2.9.1 Rättsinformationsförordningen

Det finns redan i dag en skyldighet att göra författningar tillgängliga i elektronisk form (se 24 a § författningssamlingsförordningen och 3 § rättsinformationsförordningen [1999:175]). I enlighet härmed finns författningar – utöver kungörandet i SFS – även att tillgå via det offentliga rättsinformationssystemet och portalen www.lagrummet.se. Informationen i rättsinformationssystemet är avgiftsfri.

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

Regeringskansliet är informationsansvarig myndighet för den information som gäller SFS. Informationsansvaret innebär en skyldighet att se till att informationen görs elektroniskt tillgänglig och sprids. Det innebär också ett ansvar för säkerheten i det egna informationssystemet och en skyldighet att se till att informationen är aktuell, tillförlitlig och i övrigt uppfyller kraven som uppställs i rättsinformationsförordningen (10 §).

⁴¹ Göran Lambertz, *Skadestånd vid fel av lagstiftaren*, uppsats i Essays on Tort, Insurance, Law and Society in Honour of Bill W. Dufwa (2006) s. 695 ff. och NJA 2001 s. 210. Se också de processuella förutsättningarna för skadeståndstalan som anges i 3 kap 7 § skadeståndslagen dvs. att talan om ersättning med anledning av beslut av regeringen endast får föras om beslutet har upphävts eller ändrats.

För samordningen av rättsinformationssystemet finns det en samordningsmyndighet, Verket för förvaltningsutveckling (Verva). Myndigheten ska bl.a. samordna frågor om standardisering i rättsinformationssystemet, ansvara för sammanlänkning av de deltagande databaserna, sköta praktisk samordning och gemensamma driftsfrågor och bevaka gemensamma säkerhetsfrågor (16 §).

När det nuvarande rättsinformationssystemet skapades angavs bl.a. att staten har ett ansvar för en kontinuerlig grundservice av rättsinformation till allmänheten och den offentliga förvaltningen. Det viktigaste kravet på innehållet i rättsinformationssystemet är att kvaliteten upprätthålls. Informationen måste vara korrekt och uppdaterad. Utöver att tillhandahålla viss information ansåg man att staten bör ta ett visst ansvar för att förädla rättsinformationen samt se till att informationen finns elektroniskt tillgänglig på ett överskådligt och enhetligt sätt. Staten ska också se till att det finns grundläggande standarder för märkning som i sin tur kan möjliggöra en bättre struktur av informationen och förbättra sökmöjligheterna. För att göra det möjligt att lätt hitta informationen borde dokumenten struktureras på ett enhetligt och standardiserat sätt. Vidare är ambitionen att informationen i systemet på sikt ska kunna grupperas och presenteras på flera olika sätt samt att länkning mellan olika informationskällor borde vara möjlig, vilket i sin tur förutsätter en genomtänkt märkning med hjälp av standardiserade märkningssystem. Slutligen ställs stora krav på systemets tillgänglighet och på säkerheten. Det ska i princip vara öppet dygnet runt utan möjlighet att manipulera innehållet och utan att det interna systemet blir åtkomligt för obehöriga.⁴²

2.9.2 Verva

Verva⁴³ är central förvaltningsmyndighet för utveckling av en sammanhållen statlig förvaltning. Verva har till uppgift att bistå regeringen med det underlag som regeringen behöver för att utveckla en effektiv och ändamålsenlig statsförvaltning. Verva ska bland annat samordna myndigheternas IT-arbete i syfte att utveckla den elektroniska förvaltningen, säkerställa att myndigheterna har tillgång till en ändamålsenlig infrastruktur när det gäller

⁴² Skr. 2003/04:168 s. 6 f.

⁴³ Stabsutredningen har i betänkandet *Ett stabsstöd i tiden* (SOU 2008:22) föreslagit att Verva ska avvecklas från och med år 2009.

standarder och liknande krav som ska vara gemensamma för elektroniskt informationsutbyte samt ansvara för utveckling av rättsinformation.

Verva har som målsättning att bidra till att kontakten mellan medborgare och förvaltningen upplevs som enkel, effektiv och ändamålsenlig. För att bidra till en sådan utveckling utarbetar Verva bl.a. kravspecifikationer, föreskrifter, vägledningar och metodstöd för den elektroniska förvaltningen samt tillhandahåller ramavtal inom IT-området.

Enligt 3 § förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte får Verva meddela föreskrifter i fråga om standarder eller liknande krav som ska vara gemensamma för elektroniskt informationsutbyte för myndigheter under regeringen. I enlighet med bemyndigandet i förordningen har Verva meddelat en föreskrift om statliga myndigheters arbete med säkert elektroniskt informationsutbyte (VERVAFS 2007:2). Föreskriften, som är subsidiär i förhållande till andra författningsbestämmelser, syftar till att skapa förutsättningar för ett säkert och förtroendefullt elektroniskt informationsutbyte genom att myndigheterna bedriver sin verksamhet med den säkerhet som är nödvändig med hänsyn till den enskilda myndighetens förutsättningar (se 2 §). Föreskrifterna innebär bl.a. att en myndighet ska upprätta en informationssäkerhetspolicy och utse en säkerhetsansvarig person som fortlöpande redovisar och dokumenterar vilka granskningar och skyddsåtgärder som vidtagits. Myndigheten ska också genomföra risk- och sårbarhetsanalyser för att avgöra vilka risker som ska elimineras, reduceras eller accepteras.

2.9.3 Lagrummet

Lagrummet.se är en gemensam webbplats för den offentliga förvaltningens rättsinformation och innehåller bl.a. rättsinformation hos regeringen, riksdagen, högre domstolar och statliga myndigheter samt en del internationell information. Verva har det övergripande ansvaret för webbplatsen men varje myndighet ansvarar för innehållet i den egna rättsinformationen och hur den publiceras på Internet. Lagrummet.se är alltså inte någon databas för rättsinformation utan en gemensam ingångssida genom vilken användaren slussas vidare till innehållet i databaserna.

2.9.4 Rättsinformationsprojektet

När arbetet med att bygga upp rättsinformationssystemet var klart övergick det s.k. rättsinformationsprojektet till att göra informationen tillgänglig i strukturerad form. Statskontoret, som tidigare ansvarade för samordningen av rättsinformationssystemet, konstaterade i en förstudie 2004 att det fanns stora brister i den digitala hanteringen av rättsinformationen. Med anledning härav initierade Verva en förstudie i syfte att ge rekommendationer till ett kommande implementeringsprojekt för vidareutveckling av rättsinformationssystemet. En särskilt sammansatt arbetsgrupp genomförde förstudien och resultatet publicerades i en rapport i februari 2007 (Vervas rapportserie, nr 2007:1). I rapporten konstaterades att det saknades en gemensam standard för att uttrycka rättsinformation samt att rättsinformationsmaterialet fanns utspritt över flera olika system på flera olika myndigheter, vilket bl.a. skapade problem vid länkning mellan olika dokument. I rapporten presenterades förslag till vidare arbete och åtgärder, bl.a. att skapa förutsättningar för central lagring i en gemensam databas i stället för den nuvarande decentraliserade lösningen.

Förstudien har legat till grund för Rättsinformationsprojektets arbete med att ta fram en standard för att märka den information som regleras i rättsinformationsförordningen. Standarden bygger på en märkning som gör det möjligt att strukturera informationen så att den bland annat blir sökbar och sammanhållen med hjälp av länkar. Inom ramen för projektet har ett lagringssystem och märkningsverktyg utvecklats och testats i en försöksverksamhet som omfattat sex olika myndigheter, däribland Regeringskansliet.

Försöksverksamheten har utmynnat i ett förslag till hur det svenska rättsinformationssystemet ska utvecklas, vilket har remissbehandlats under våren 2008. Enligt förslaget leder ett definierat arbetsflöde till en mer effektiv publicering av rättsinformationen. Informationen kommer att vara strukturerat sökbar och dokumentens relationer kommer att kunna presenteras entydigt. Vervas lösning ställer krav på myndigheterna att märka och publicera rättsinformationen. Den nya ordningen ska enligt förslaget införas i två steg. I det första steget ska myndigheterna arbeta med märkning ”om” dokumenten och publicering av dem i pdf (Portable Document Format). I det andra steget ska märkningen göras i dokumenten. I detta steg används ett xml-baserat format.

2.10 Privata databaser med rättsinformation

Via webbplatsen www.lagrummet.se kan en medborgare alltså få tillgång till innehållet i Regeringskansliets rättsdatabaser och en elektronisk version av SFS. Det finns flera andra sätt att på elektronisk väg ta del av icke-officiella versioner av författningar. Flera privata företag tillhandahåller informationstjänster som innebär att en abonnent får tillgång till databaser med juridiskt material, bl.a. SFS. Vissa företag tillhandahåller kostnadsfritt författningstexter elektroniskt på Internet. Det finns även andra, icke-kommersiella, aktörer som tillhandahåller författningstexter och annan rättsinformation på Internet.

3 Utvecklingen i Sverige

3.1 Inledning

Allt fler moment inom den offentliga förvaltningen sker med hjälp av elektroniska rutiner. Regering och riksdag har i olika sammanhang slagit fast att den statliga förvaltningen ska vara ett föredöme som aktiv användare av informationsteknik såväl i den egna verksamheten som i samverkan med företag och myndigheter (se t.ex. prop. 1999/2000:86). I linje härmed har det bl.a. genomförts författningsändringar innebärande att företag kan ge in anmälningar och ansökningar elektroniskt till olika myndigheter. Möjligheten att elektroniskt underteckna en handling har bidragit till genomförandet av sådana förändringar. Framställandet av elektroniska handlingar har i sin tur gett upphov till nya frågeställningar bl.a. om elektroniska handlingars rättsliga status och hur man säkrar ett långsiktigt bevarande av desamma.

Över huvud taget har den snabba tekniska utvecklingen och möjligheten till webbaserad kommunikation skapat nya förutsättningar för användningen av elektronisk informationsförmedling. En uttalad statlig målsättning är att så många som möjligt ska få kunskap om och tillgång till IT, vilket i sin tur ska stimulera användningen av modern informationsteknik (se prop. 1995/96:125 och prop. 1999/2000:86). I syfte att skapa en effektiv förvaltning har bl.a. i budgetpropositionen för 2007 framhållits att ny informationsteknik ska tas tillvara fullt ut.

Med utgångspunkt i ett lagförslag presenterat av Justitiedepartementet i promemorian *Kungörande i PoIT, Redovisning av uppdrag om elektroniskt kungörande* (Ds 2005:2), har lagändringar genomförts som innebär att sådana kungörelser som sker genom publicering i Post- och Inrikes Tidningar numera sker i elektronisk form (rskr. 2005/06:229). Vidare har riksdagen beslutat om

lagändringar som innebär att föreskrifter för lokal trafikreglering kan kungöras elektroniskt (rskr. 2004/05:249).

3.2 Elektroniska handlingar

I vardagligt tal avses med termen handling en traditionell, skriftlig pappershandling. Som redan påpekats används begreppet numera även för att beteckna objekt i en elektronisk miljö. Innebörden av begreppet elektronisk handling kan dock variera något beroende på sammanhanget.

3.2.1 Likheter och olikheter mellan pappershandlingar och handlingar i elektronisk miljö

När frågan om elektroniska handlingars rättsliga status har behandlats i lagstiftningssammanhang har ofta en jämförelse skett mellan elektroniska handlingars respektive pappershandlingars karakteristiska egenskaper.

En skriftlig pappershandling kan sägas bestå av flera särskiljbara delar som fyller olika funktioner. En del utgörs av pappret som bär informationen och en annan del av uppgifterna i handlingen, dvs. själva informationen. För att en pappershandling ska betraktas som en urkund krävs en tredje del, nämligen en utställarangivelse, som innebär att det av handlingen går att utläsa vem som är dess utställare. Det sker vanligen genom att handlingen undertecknas.¹

En traditionell handling är således en fysisk sak och det går att utpeka ett eller flera original exemplar. Utställarangivelsen, om en sådan finns, och uppgifterna i handlingen är låsta till varandra genom pappersarket och sambandet mellan dessa delar är så självklart att endast själva bäraren ofta nämns, t.ex. en faktura. Pappret avgränsar och strukturerar på ett varaktigt sätt en sammanställning av uppgifter.²

En elektronisk handling bör inte beskrivas som en fysisk sak. Det finns inte ett fysiskt föremål som informationen är fast knuten till; det man i stället kan tala om är ett originalinnehåll. Bäraren, uppgifterna och utställarangivelsen är inte knutna till varandra i

¹ Prop. 1998/99:130 s. 243 och SOU 2007:92, *Urkunden I Tiden – en straffrättslig anpassning*, s. 40 f.

² Se SOU 2007:92 s. 104 och 106.

samma låsta och varaktiga form som i en pappershandling. Det skydd som pappret genom sin inramande effekt innebär för en pappershandling ersätts ofta, när det gäller elektroniska handlingar, med ett tekniskt skydd för data, dvs. ett skydd för de mönster av digitala signaler som representerar handlingens informationsinnehåll. Det kan ske t.ex. genom en elektronisk signatur (se nedan under avsnitt 3.3)

Ytterligare en skillnad är att en pappershandling kan läsas direkt i den form den lagras medan data – den information som förmedlas genom en elektronisk handling – måste omvandlas till läsbar form t.ex. på en bildskärm, för att kunna läsas av en människa.³

3.2.2 IT-förfalskningsutredningen

Ämnet elektroniska handlingar har nyligen behandlats av IT-förfalskningsutredningen (Ju 2005:05), som haft i uppdrag att göra en översyn av vissa bestämmelser i brottsbalken ur ett IT-perspektiv. I betänkandet *Urkunden I Tiden – en straffrättslig anpassning* (SOU 2007:92) tar utredningen ställning till vilka objekt som ska omfattas av brottsbalkens urkundsbegrepp. Utredningen konstaterar att det för närvarande är oklart om och i vilken utsträckning handlingar i elektronisk miljö har urkundsstatus i den mening som brottsbalken avser samt att det behövs lagstiftning för att undanröja osäkerheten och anpassa urkundsbegreppet till IT-utvecklingen.

Utredningen föreslår att urkundsdefinitionen i 14 kap. 1 § andra stycket brottsbalken utvidgas till att omfatta även elektroniska handlingar som upprättats till bevis eller annars är av betydelse som bevis och som har utställarangivelse som kan kontrolleras på ett tillförlitligt sätt. Med det föreslagna elektroniska handlingsbegreppet avses skriftliga elektroniska handlingar, dvs. sådana vars föreställningsinnehåll förmedlas med text, i förekommande fall i förening med t.ex. en bild. Det är den elektroniska handlingen i lagrad form som avses.⁴

IT-förfalskningsutredningen föreslår också att vissa fall av brukande av en falsk elektronisk handling, vars status inte når upp till det föreslagna urkundsbegreppet, straffbeläggs. Det rör sig om elektroniska meddelanden som saknar kontrollerbar utställar-

³ SOU 2007:92 s. 91.

⁴ SOU 2007:92 s. 126 ff.

angivelse men som ändå kan vara i behov av straffrättsligt skydd. Förslaget innebär att en särskild bestämmelse om brukande av falsk elektronisk handling införs i 14 kap. brottsbalken, som tar sikte på situationen att någon, i en rättslig eller ekonomisk angelägenhet, sanningslöst utger en elektronisk handling för att härröra från en angiven utställare. Syftet med åtgärden ska vara att orättmätigt skaffa sig en förmån eller undgå förpliktelse. Vidare ska åtgärden innebära fara i bevishänseende för att omfattas av straffbestämmelsen.⁵

3.2.3 Elektroniska original

Informationsförmedling i elektronisk miljö bygger på kopiering av digitala data. Nya exemplar uppstår därmed som är identiska med sina förlagor. En elektroniskt underskriven handling kan kopieras så att alla data tas med utan ändringar. Varje nytt exemplar håller samma kvalitet.⁶ Trots att man därför, när det gäller elektroniska handlingar, inte kan tala om en originalhandling i ordets traditionella mening har begreppet ”elektroniskt original” kommit att användas i olika sammanhang. Bland annat återfinns termen i 8 kap. 3 § årsredovisningslagen (1995:1554), 4 kap. 2 b § aktiebolagsförordningen (2005:559) och i Bolagsverkets föreskrifter (BOLFS 2006:4) om elektronisk ansökan.⁷

Det som vanligen avses med ett elektroniskt original är en elektronisk handling försedd med en elektronisk signatur. Genom den elektroniska signaturen får den elektroniska handlingen ett skydd mot efterföljande ändringar och därigenom en garanti för äkthet. Den elektroniska signaturen ger också handlingen en yttre ram genom att avgränsa de uppgifter som utställarangivelsen omfattar.

3.3 Elektroniska signaturer

Med elektroniskt original eller elektroniska urkunder avses alltså i första hand elektroniska handlingar försedda med någon form av elektronisk utställarangivelse. Skriver man sitt namn sist i ett e-

⁵ SOU 2007:92 s. 137.

⁶ SOU 2007:92 s. 110.

⁷ SOU 2007:92 s. 108 ff.

postmeddelande utgör det i och för sig en elektronisk signatur. Det som numera vanligen åsyftas är emellertid en mer avancerad form av elektronisk underskrift som man åstadkommer med hjälp av digital kryptologisk bearbetning och som benämns elektronisk signatur.⁸

Vid elektroniska signaturer används s.k. asymmetrisk kryptering. Kryptering innebär en metod för att dölja textens innebörd genom att göra den oläslig för en oinvid. För att kunna läsa texten måste den dekrypteras med hjälp av en krypteringsnyckel. Vid asymmetrisk kryptering använder man sig av krypteringsnycklar i par. Den ena delen av nyckelparet kallas privat nyckel (eller hemlig nyckel) och används av undertecknaren för att skapa signaturen. Den andra nyckeln kallas öppen nyckel och kan användas för att verifiera signaturer. De två nycklarna är beroende av varandra och bildar ett unikt par.⁹

För att man ska kunna vara säker på att en bestämd öppen nyckel verkligen hör ihop med den person som framstår som utställare av en elektronisk handling används vanligen certifikat. Ett certifikat för en öppen nyckel är i sig en elektroniskt signerad handling där en betrodd part intygar att en viss öppen nyckel hör ihop med en viss person.¹⁰ PKI (Public Key Infrastructure) brukar man kalla den infrastruktur som används för att skapa elektroniska säkerhetslösningar med hjälp av asymmetrisk kryptering.¹¹

Målsättningen med den elektroniska signaturen är att den ska kunna vara en fullvärdig elektronisk ersättning för en juridisk bindande namnteckning. Från och med januari 2001 finns en lag (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer. Lagen bygger på ett EG-direktiv och innebär att det går att framställa elektroniska signaturer som ur legal synpunkt inte är sämre än en traditionell underskrift.¹²

Enligt lagens 2 § är en *elektronisk signatur* data i elektronisk form som är fogade till eller logiskt knutna till andra elektroniska data och som används för att kontrollera att innehållet härrör från den som framstår som utställare och att det inte har förvanskats. En *avancerad elektronisk signatur* är knuten uteslutande till en undertecknare och gör det möjligt att identifiera undertecknaren.

⁸ Statskontorets rapport 2003:13, *Elektroniska urkunder*, s. 22.

⁹ Statskontorets rapport 2003:13 s. 15 f.

¹⁰ *Elektroniska signaturer* (Ds 1999:73) s. 25 ff.

¹¹ Statskontorets rapport 2003:13 s. 16 f.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/93/EG av den 13 december 1999 om ett gemenskapsramverk för elektroniska signaturer (signatordirektivet).

Den är skapad med hjälpmedel som endast undertecknaren kontrollerar och är knuten till andra elektroniska data på ett sådant sätt att förvanskningar av dessa data kan upptäckas. *En kvalificerad elektronisk signatur* är en avancerad elektronisk signatur som är baserad på ett kvalificerat certifikat och som är skapad av en säker anordning för signaturframställning.

Som redan påpekats innebär en elektronisk signatur en utställarangivelse som skänker en elektronisk handling status av urkund och original. Utställarangivelsen hänför sig av naturliga skäl till handlingen i dess lagrade form. Det läsbara objektet kan inte sett för sig kontrolleras på ett tillförlitligt sätt eftersom funktionerna för en sådan kontroll är utformade för granskning av den lagrade informationen.¹³

3.4 Långsiktigt bevarande av elektroniska handlingar

Som framgått ovan kan med begreppet elektronisk handling delvis avses olika saker. Tryckfrihetsförordningens handlingsbegrepp omfattar en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas med hjälp av tekniska hjälpmedel, alltså även elektroniska handlingar i en vid definition. Om den förvaras hos myndigheten och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten utgör den en allmän handling och ska då bevaras (se ovan avsnitt 2.7).¹⁴

Arkiveringsreglerna är teknikneutrala och arkivering kan ske även elektroniskt.¹⁵ När det gäller elektroniska handlingar är det viktigt att handlingen bevaras så att den, oavsett tiden, alltid ser likadan ut som den gjorde när den skapades, dvs. att handlingen bevaras i sitt ursprungliga skick. Även möjligheter som funnits att bedöma om handlingarna är oförvanskade och äkta behöver bevaras.

När det gäller elektroniska handlingar är det inte själva bäraren av informationen som är relevant utan informationsinnehållet, vilket kan flyttas från underlag till underlag. Det är alltså informationsinnehållet som ska bevaras i original, inte bäraren av

¹³ SOU 2007:92 s. 127.

¹⁴ Statskontoret, *Förstudierapport om framtidens elektroniska arkiv*, Dnr 2003/67 s. 26.

¹⁵ Gränsström, Claes m.fl., *Arkivlagen, Bakgrund och kommentarer* (2000), s. 122.

informationen.¹⁶ Handlingarna ska också skyddas från skada, förstörelse, tillgrepp och obehörig åtkomst.¹⁷

För att det ska vara möjligt att upprepa sammanställningar som myndigheten har kunnat göra i ett IT-system krävs att digitala data bevaras tillsammans med bl.a. dokumentation över de databasstrukturer och sammanställningsmöjligheter som funnits hos myndigheten samt över myndighetens strategi för långtidslagring.¹⁸

3.4.1 Riksarkivets föreskrifter

När det gäller ADB-upptagningar har Riksarkivet utfärdat föreskrifter om upptagning för automatisk databehandling (RA-FS 2003:2), om överlämnade av upptagningar för automatisk databehandling till Riksarkivet och landsarkivet (RA-FS 2003:3) och om tekniska krav för ADB-upptagningar (RA-FS 2003:1). Det pågår för närvarande ett arbete med att ta fram nya föreskrifter i syfte att förtydliga och precisera vilka krav som en myndighet ska leva upp till när det gäller bevarande av elektroniskt material. Målsättningen är att föreskrifterna ska vara klara för publicering under 2008.

Riksarkivets nuvarande föreskrifter om lämpligt format för framställning och bevarande av allmänna handlingar innehåller inte något krav på användning av en specifik produkt eftersom ett bevarande kräver ett oberoende av leverantörsspecifika produkter. I första hand hänvisas till internationell standard, därefter övriga standarder och i sista hand de tekniska krav som Riksarkivet utarbetat. När det gäller format för digitalt långtidsbevarande rekommenderas formatet pdf/a-1 för kontorsdokument. Formatet är inte avsett att användas för att framställa ett dokument utan för upprättandet av den slutliga handlingen.¹⁹

På grund av den snabba tekniska utvecklingen måste det finnas en möjlighet att förflytta informationsinnehåll, dvs. att konvertera informationen till andra format eller migrera uppgifterna till andra versioner eller system.²⁰ Eftersom alla åtgärder som innebär någon form av informationsförlust är att anse som gallring måste en konvertering, som medför att viss information går förlorad, ha stöd

¹⁶ Statskontorets PM 2003/67, s. 26.

¹⁷ Riksarkivets rapport 2006:1, *Elektroniskt underskrivna handlingar*, s. 12.

¹⁸ Riksarkivets rapport 2006:1, s. 12.

¹⁹ Riksarkivets PM, *Format för digitalt långtidsbevarande – PDF/A-1*, 2007-08-10.

²⁰ Statskontorets PM 2003/67 s. 28.

i en gallringsbestämmelse.²¹ Genom konverteringen har då i sak en gallring skett även om grunduppgifterna finns kvar eftersom vissa bearbetningsmöjligheter har tagits bort.²²

För att skydda elektroniska handlingar mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst räcker det inte med ett fysiskt skydd, t.ex. att servrar finns i låsta utrymmen. Dessutom krävs brandväggar, behörighetssystem och andra säkerhetsåtgärder för att skydda handlingar mot förvanskning, förstörelse och obehörig åtkomst. När det gäller upptagningar för automatiserad behandling ställs krav på regelbunden säkerhetskopiering.²³ Även en konvertering kan utgöra en form av skydd mot förstörelse genom att säkerställa att informationsinnehållet anpassas till den tekniska utvecklingen och därigenom går att tyda.

3.4.2 Elektroniskt material inom Regeringskansliet

Bestämmelserna i 4–9 §§ RKF 2005:15 om hur arkivet ska organiseras är mediaoberoende och omfattar även sådana delar av Regeringskansliets arkiv som utgörs av upptagningar för automatiserad behandling.

Handlingar som kommit in till eller expedierats från Regeringskansliet med elektronisk post, eller annars lagras i digital form, samt hemsidor eller andra handlingar som upprättats eller spritts elektroniskt i informationssyfte, får enligt 3 § 1 RKF 2006:09 gallras om innehållet har förts över till annat format eller annan databärare om gallringen inte innebär mer än ringa informationsförlust. Det åligger varje departement att avgöra i vilket fall gallring kan ske.

Upptagningar för automatiserad behandling inom Regeringskansliet skyddas genom ett stort antal beslut om s.k. säkerhetsgodkännande fattade av kanslisäkerhetschefen eller säkerhetschefen i berört departement med stöd av Regeringskansliets föreskrifter om säkerhetsskydd, RKF 1998:16. I föreskrifterna finns närmare bestämmelser om bl.a. informationssäkerhet, datasäkerhet, tillträdesbegränsning och brandskydd.

När det gäller datasäkerhet anges bl.a. att databehandlingen inom Regeringskansliet ska vara organiserad så att ett entydigt

²¹ Statskontorets PM 2003 /67 s. 26.

²² Claes Gränsström m.fl., a.a., s. 37.

²³ Riksarkivets rapport 2006:1, s. 16 och 4 kap 3 § Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om upptagningar för automatisk databehandling (RA-FS 2003:2).

ansvar finns för såväl teknisk utrustning som den information som hanteras i datasystemen (3 kap. 2 §). I 2 kap. 5–8 §§ finns särskilda bestämmelser om hur handlingar i datautrustning ska hanteras. Till exempel anges att sådana tekniska åtgärder ska vidtas som kan skydda allmänna handlingar i datautrustning mot förändringar.

När flera användare utnyttjar samma datasystem eller datautrustning ska det enligt 3 kap. 15 § finnas tekniska och administrativa rutiner som säkerställer att varje användare endast får tillgång till sådan information som han eller hon är behörig att läsa eller arbeta med. Information i datasystem ska enligt 3 kap. 19 § säkerhetskopieras så att den ursprungliga informationen med en rimlig arbetsinsats vid behov kan återskapas. En säkerhetskopia av informationen i ett datasystem får endast hanteras av särskilt utsedd personal och på ett sådant sätt att obehörig åtkomst hindras.

3.5 Handlingsplan för eFörvaltning

I en handlingsplan för eFörvaltning²⁴ har regeringen slagit fast grunderna för en IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning. Målet är att det år 2010 ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service. Sverige ska återta sin ledande position inom området elektronisk förvaltning genom att utveckla den svenska, decentraliserade samverkansmodellen. Modellen bygger på att myndigheternas datorsystem kommunicerar med varandra på ett standardiserat sätt utan att vara fast kopplade till varandra. Såsom prioriterade frågor för år 2008 anges i handlingsplanen bl.a. förenklad tillgång till statliga register och databaser, förbättrad tillgänglighet och öppenhet i elektroniska kommunikationsnät, robusta elektroniska informationsnät och IT-säkerhet.

²⁴ Regeringskansliet, Finansdepartementet, *Handlingsplan för eFörvaltning, Nya grunder för IT-baserad verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning*.

3.6 Elektroniskt kungörande i Post- och Inrikes Tidningar

3.6.1 Bakgrund och förslag till reform

Beslut eller andra åtgärder av myndigheter och andra ska i vissa fall kungöras i syfte att sprida information om ett visst förhållande. Kungörande kan ske som ett led i ett registreringsförfarande. Huvudregeln har varit att kungörandet ska ske i den skriftliga publikationen Post och Inrikes Tidningar (PoIT). Sedan den 1 januari 2007 sker kungörandet emellertid elektroniskt via Bolagsverkets webbplats. Post- och Inrikes Tidningar har alltså blivit en elektronisk tidskrift.

Frågan om ett elektroniskt kungörande har utretts och behandlats i två departementspromemorior, *Elektroniskt kungörande* (Ds 2003:42) och *Kungörande i PoIT* (Ds 2005:2). I den senare promemorian lämnades ett förslag som ledde fram till den nuvarande ordningen. Enligt förslaget skulle den elektroniska tidningen uppdateras fem gånger i veckan och införda kungörelser finnas allmänt tillgängliga via Bolagsverkets officiella webbplats utan kostnad. För att på ett enkelt sätt tillgodose behovet av att med absolut säkerhet kunna kontrollera att en viss uppgift har varit införd i PoIT, eller att en uppgift inte i efterhand har utsatts för elektronisk manipulation, föreslogs att Bolagsverket även skulle framställa tre exemplar av tidningen i pappersform.

3.6.2 Överväganden i propositionen samt beslutad och genomförd reform

I en proposition som överlämnades till riksdagen i mars 2006 föreslog regeringen att riksdagen skulle anta sådana lagändringar som gjorde den föreslagna reformen möjlig (se prop. 2005/06:96). Regeringen ansåg att ett offentliggörande på Internet skulle leda dels till att kungörelserna snabbare kom till allmänhetens kännedom, dels till en avsevärt bättre spridning av kungörelsen. Härutöver skulle en mer rationell och ändamålsenligt hantering uppnås genom att man lät Bolagsverket ombesörja kungörandet.

Lagrådet fann vid sin granskning att det var lämpligt att även i fortsättningen ge ut PoIT som en periodisk skrift, dock i mer begränsad upplaga. Lagrådet ansåg att kungörelseannonserna, även

med bibehållande av det nuvarande systemet, kunde bli fritt tillgängliga från Bolagsverkets webbplats. Regeringen ansåg emellertid att en sådan lösning skulle ha beaktansvärda nackdelar och bl.a. innebära att efterlysta kostnadsbesparingar för enskilda och myndigheter skulle bli avsevärt mindre.

I fråga om det elektroniska dokumentets rättsliga status uttalade regeringen att det är den version av kungörelsen som offentliggörs på Bolagsverkets webbplats som är att betrakta som originalversionen. De rättsverkningar som följer av offentliggörandet i Post- och Inrikes Tidningar ska således vara knutna till det faktiska offentliggörandet, dvs. det som sker på Bolagsverkets webbplats. Om det i det enskilda fallet skulle gå att påvisa att innehållet i den elektroniskt offentliggjorda versionen har varit ett annat än det som framgår av en pappersutskrift, är det följaktligen den elektroniska versionen som primärt är relevant.

Regeringen anförde vidare att den på Bolagsverkets webbplats offentliggjorda versionen inte är att betrakta som en skrift i tryckfrihetsförordningens mening, eftersom den inte kommer att tryckas eller mångfaldigas. Eftersom tryckfrihetsförordningens bestämmelser inte skulle bli tillämpliga skulle publiceringen inte heller omfattas av lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument.

De uppgifter som kungjorts skulle enligt promemorians förslag finnas kvar på Bolagsverkets webbsida i två, eller i vissa fall, sex år. Några särskilda regler om gallring hade inte föreslagits, vilket enligt promemorians bedömning innebar att de elektroniska uppgifterna skulle kunna gallras efter samma tidsperiod. Riksarkivet ansåg emellertid att den elektroniska versionen utgör en allmän handling hos Bolagsverket som omfattas av arkivlagens regler, vilket innebär att myndighetens arkiv ska bevaras i sin helhet. Regeringen delade Riksarkivets uppfattning om rättsläget. Gallring får således endast ske enligt särskild föreskrift eller beslut av Riksarkivet, om det inte sker i enlighet med lag eller förordning.

Riksdagen biföll propositionen och antog regeringens lagförslag. Från och med den 1 januari 2007 offentliggörs alltså Post- och Inrikes Tidningar på Bolagsverkets webbplats. Närmare bestämmelser finns i förordningen (2006:1226) om Post och Inrikes Tidningar, och Bolagsverket har meddelat föreskrifter (BOLFS 2007:1) om elektronisk ingivning och betalning av kungörelser i Post- och Inrikes Tidningar.

3.7 Elektroniskt kungörande av trafikföreskrifter

3.7.1 Bakgrund

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, Vägverket och polismyndigheterna att meddela trafikföreskrifter som kompletterar eller ersätter trafikreglerna i trafikförordningen.

I korthet kan sägas att det på trafikområdet har saknats enhetliga bestämmelser om hur föreskrifter ska kungöras och tillkännages. Vilka åtgärder som ska vidtas har varierat beroende på vem som meddelat föreskriften och vad den handlar om.²⁵

3.7.2 Trafikföreskriftsutredningens betänkande

Trafikföreskriftsutredningens uppgift var enligt kommittédirektiven (dir. 2002:71) i första hand att överväga hur kommunernas administration av lokala trafikföreskrifter kunde göras enklare, modernare och effektivare. Enligt utredningen var det viktigaste kravet att föreskrifter även fortsättningsvis skulle kunna tillkännages i sin helhet på ett säkert sätt. Ett nytt system skulle erbjuda medborgarna en möjlighet att snabbt, lätt och kostnadsfritt söka och få tillgång till tillräcklig och korrekt information om införda trafikregler.²⁶

Utredningen föreslog i sitt betänkande *Rikstäckande Databas för Trafikföreskrifter* (SOU 2003:119) att föreskrifter för lokal trafikreglering i framtiden skulle tillkännages elektroniskt i en central och rikstäckande databas, RDT. Enligt utredningens mening var det ett naturligt och närmast självklart steg att ta informationstekniken i anspråk för tillkännagivande av trafikföreskrifter.

Enligt förslaget ska föreskrifterna överföras till databasen på ett säkert sätt i elektronisk form av den beslutande myndigheten, som också är den som ska ansvara för att föreskrifterna är beslutade på

²⁵ SOU 2003:119, *Rikstäckande databas för trafikföreskrifter*, s. 77 där bl.a. följande anges "Det kan konstateras att kungörandebegreppet i trafikförordningen har reserverats för ett obligatoriskt intagande av föreskrift i författningssamling medan tillkännagivande kommit att beteckna även bekantgörande av föreskriften genom utmärkning, intagande i liggare och annons i ortspressen."

²⁶ SOU 2003:119 s. 172.

ett korrekt sätt och att den handläggare som rapporterat föreskriften är behörig att företräda beslutsfattaren. Enligt utredningen bör det åligga den myndighet som beslutat en föreskrift att bestämma vid vilken tidpunkt den ska tillkännages. Det är inte avsett att administratören av databasen ska åläggas något ansvar för föreskrifternas innehåll och tillkännagivande.

Utredningen förslög vidare att beslutsmyndigheten ska arkivera beslutsprotokoll i pappersform. De data som finns om föreskrifterna i databasen utgör enligt utredningen föreskriftens autentiska version. Det förhållande att föreskrifterna kungörs elektroniskt i stället för i liggare eller i författningssamling ska enligt utredningen inte innebära någon förändring mot vad som gäller i dag, t.ex. i fråga om vilka konsekvenser som blir följden om den autentiska föreskriften avviker från den beslutade.

Vägverket föreslogs som ansvarig för administrationen av RDT och som samordningsmyndighet med ett övergripande ansvar för systemets säkerhet. Den autentiska versionen av föreskriften ska bevaras av Vägverket i databasen. Vägverket ska vidare ha ansvaret för att vårda det elektroniska arkivet. Närmare bestämmelser om databasen bör enligt utredningen finnas i en förordning om en rikstäckande databas för trafikföreskrifter. Databasen föreslogs omfatta såväl redan beslutade giltiga föreskrifter som de som kommer att beslutas. Redan upphävda föreskrifter bör däremot inte omfattas.²⁷

Övergången till det nya systemet bör enligt utredningen ske i två etapper. Under den inledande etappen får de myndigheter som berörs av föreskriftsrapporteringen föra in uppgifter i databasen. Den föreskriftsrapportering som är frivillig under den första etappen ska under den andra etappen bli obligatorisk. Nya föreskrifter ska alltså från och med det att den andra etappen inleds kungöras i RDT. Vid utgången av den andra etappen ska alla föreskrifter som har tillkännagivits i enlighet med den tidigare ordningen upphöra att gälla.

3.7.3 Beslutad reform

Med utgångspunkt i trafikföreskriftsutredningens betänkande föreslog regeringen att föreskrifter för lokal trafikreglering ska kunna kungöras i en rikstäckande databas för trafikföreskrifter,

²⁷ SOU 2003:119 s. 180.

något som skulle medföra en avsevärt förbättrad administration av trafikföreskrifter i förhållande till dagens system.²⁸

Riksdagen antog regeringens förslag om ändringar i kungörandelagen. Ändringarna trädde i kraft den 1 juli 2005 och innebär att regeringen ges bemyndigande att föreskriva att vissa typer av föreskrifter får kungöras på annat sätt än genom en tryckt författningssamling enligt 6 och 9 §§ kungörandelagen, vilket i sin tur möjliggör ett kungörande av trafikföreskrifter på Internet.

3.7.4 Genomförandet av reformen – uppbyggnaden av RDT

Förordningen om elektroniskt kungörande av vissa trafikföreskrifter

Regeringen har utfärdat en förordning (2007:231) om elektroniskt kungörande av vissa trafikföreskrifter, i vilken förutsättningar och grundläggande regler avseende databasen RDT och verksamheten runt databasen formuleras. Förordningen inleds med en bestämmelse som anger att trafikföreskrifter ska kungöras elektroniskt på en särskild webbplats som är tillgänglig avgiftsfritt för var och en. Webbplatsen får inte innehålla något annat än vad som följer av förordningen.

Vägverket ansvarar enligt 9 § för webbplatsen och är även samordningsmyndighet med ett övergripande ansvar för funktionen och säkerheten i datasystemet. När det gäller ansvarsfördelningen anges i 3 § att 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 Vägverket. Den beslutande myndigheten ansvarar också för att en föreskrift tilldelas ett löpnummer (6 §). Innan föreskriften förs till Vägverket ska den som är behörig på den beslutande myndigheten ge tillstånd till det (8 §).

När det gäller webbplatsens innehåll anges i 11 § att det ska finnas två register, ett föreskriftsregister som visar samtliga föreskrifter som har kungjorts på webbplatsen och ett gällande-register som visar samtliga gällande föreskrifter som har kungjorts på webbplatsen. I den avslutande 12 § bemyndigas Vägverket att meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen. Vägverket ska dock höra Verva innan sådana föreskrifter meddelas.

²⁸ Prop. 2004/05:87 s. 11.

Förordningen ska träda i kraft den 1 juli 2010. Enligt övergångsbestämmelserna ska alla ”gamla” föreskrifter som kungjorts på annat sätt senast vid detta datum ha publicerats på webbplatsen för att gälla. Efter den 1 juli 2010 gäller föreskrifter som har publicerats på webbplatsen endast i den publicerade lydelsen.

RDT – närmare om databasen och systemets funktion

Genom förordningen har Vägverket fått i uppdrag att utveckla och förvalta de verksamhetsprocesser och IT-system som krävs för att kungöra trafikföreskrifter elektroniskt på ett säkert och effektivt sätt. Databasen RDT måste kunna användas av alla beslutsmyndigheter oavsett tekniska och ekonomiska förutsättningar. I enlighet härmed har Vägverkets ambition varit att skapa ett säkert och enkelt system till en så låg kostnad för beslutsmyndigheten som möjligt.

Databasen RDT omfattar inte enbart de obligatoriska uppgifter som en beslutsmyndighet ska lämna till Vägverket enligt förordningen, och som återfinns på webbplatsen, utan även en del som Vägverket beslutat att utveckla och förvalta och som innehåller uppgifter som beslutsmyndigheten inte är skyldig att leverera till databasen (s.k. bearbetningsbara trafikregeldata eller BTR-data). BTR-data inhämtas och tas till vara för att skapa ett mervärde i databasen så att den kan användas även för andra ändamål än kungörande av trafikföreskrifter.

Vägverket tillhandahåller ett antal styrande och stödjande dokument. Utöver de verkställighetsföreskrifter som Vägverket kommer att meddela finns en RDT-beskrivning och en RDT-handbok som innehåller grundläggande information om systemet och som ska ge beslutsmyndigheterna vägledning i deras arbete med att kungöra föreskrifter.

Till datasystemet finns också ett användarstöd som har till uppgift att stödja beslutsmyndigheten i användandet av RDT samt att svara på allmänhetens frågor om systemet.

Leverans och publicering

Förfarandet för att kungöra en trafikföreskrift sker i två steg. Först ska föreskriften skapas och rapporteras till RDT av beslutsmyndigheten. Därefter förvaras föreskriften i databasen. I nästa steg ska beslutsmyndigheten bekräfta föreskriften och se till att den publiceras på webbplatsen. Det kan vara olika personer hos beslutsmyndigheten som har behörighet att utföra de olika stegen.

En beslutsmyndighet kan skapa en författning på valfritt sätt, t.ex. som en word-fil. Föreskrifternas utseende varierar alltså mellan olika beslutsmyndigheter. För att föreskriften ska tas emot av RDT krävs dock att den levereras i pdf/a-format, vilket är det format som Riksarkivet rekommenderar för långtidslagring. Om föreskriften har skapats i word måste den alltså konverteras till pdf/a-format innan den rapporteras till databasen. Åtgärden innebär i sig inte några svårigheter men kräver en särskild programvara.

För registret behöver Vägverket ha tillgång till viss information vid sidan av föreskriften. Det rör sig om korta uppgifter om vad föreskriften innehåller. Eftersom det inte finns någon enhetlig mall för hur en trafikföreskrift ska se ut kan uppgifterna inte hämtas direkt ur dokumentet. I stället måste beslutsmyndigheten registrera uppgifterna när dokumentet överförs.

Den beslutsmyndighet som har tillgång till ett beredningssystem kan utföra allt arbete i det systemet, även själva utformandet av föreskriften. Registeruppgifterna sammanställs sedan automatiskt och levereras till RDT tillsammans med föreskriften utan att beslutsmyndigheten behöver utföra någon särskild åtgärd. Om beslutsmyndigheten saknar ett sådant beredningssystem måste myndigheten först, på valfritt sätt, skapa föreskriften och leverera den till RDT. Därefter får beslutsmyndigheten manuellt registrera alla registeruppgifter på webbplatsen.

Vid själva överföringen är tanken att en behörig person hos beslutsmyndigheten ska logga in sig mot RDT med hjälp av någon form av e-legitimation. Personen identifieras då av systemet och behörigheten bekräftas. När föreskriften är överförd producerar systemet ett kvitto på överföringen. När publiceringen senare ska ske loggar samma person, eller någon annan behörig person, in på samma sätt och tar fram den aktuella föreskriften som finns lagrad i RDT. Föreskriften kan då ändras eller tas bort. När publiceringen har skett får beslutsmyndigheten ett kvitto även på det.

I samband med att föreskriften överförs till RDT kontrolleras att dokumentet är utan virus och att formatet är det rätta, dvs. pdf/a. Om någon av dessa två förutsättningar brister avvisas dokumentet.

När en beslutsmyndighet utför åtgärden för att kungöra en föreskrift kompletteras registret automatiskt med en uppgift om datum för publicering.

Om en föreskrift innehåller felaktigheter kan den rättas av beslutsmyndigheten på samma sätt som sker i dag. Vägverket har en möjlighet att ta bort sådant ovidkommande material som t.ex. av misstag tillförts databasen och som uppenbart inte hör hemma där. Det krävs dock att en person hos verket med särskild behörighet utför åtgärden.

Säkerheten i systemet

Det är den elektroniska versionen av författningen som är autentisk. Vägverket ansvarar för att föreskriften förvaras på ett säkert sätt i RDT och för att den finns tillgänglig i oförändrat skick på webbplatsen efter att beslutsmyndigheten har publicerat den där. Ansvarsfördelningen innebär att Vägverket svarar för den tekniska lösningen och säkerheten inom systemet. Vägverket har ansett att det även ligger inom Vägverkets ansvar att skapa en säker kanal in till systemet.

Varje föreskrift kommer att låsas in för obehörig påverkan med hjälp av avancerad säkerhetsteknik. De personer vid beslutsmyndigheterna som har behörighet att komma åt RDT-databasen kan sägas ha tilldelats särskilda nycklar till systemet. Rutinerna för hur dessa nycklar tillhandahålls är naturligtvis avgörande för systemets säkerhet.

Vid varje beslutsmyndighet ska det finnas en RDT-administratör med behörighet att ange vilka andra personer vid myndigheten som ska få åtkomst till RDT. Som nämnts kan olika personer vid myndigheten inneha de olika rollerna, men det är också möjligt att låta en och samma person vara administratör, överförare och publicerare.

Om någon försöker ta sig in i systemet eller göra ändringar utan att ha behörighet till det utlöses ett larm. Av säkerhetsskäl lagras alla dokument alltid på minst två olika platser.

4 Informationssäkerhet

4.1 Informationssäkerhet och brottslighet

Som framgått innebär den ökade användningen av informationsteknik i samhället även en sårbarhet för olika former av angrepp som riktar sig mot tekniken. Det kan röra sig om olovliga intrång i eller störningar av informationssystemet, förvanskning av uppgifter i systemet osv. Till exempel kan någon genom att sprida ett datavirus förvanska uppgifter på en webbplats eller med hjälp av en s.k. datamask göra så att ett informationssystem översvämmas av kopior och därmed slås ut. Det förekommer även s.k. tillgänglighetsattacker som innebär att informationssystem blockeras eller att funktionen hos system kraftigt sätts ned genom automatiskt genererade meddelanden.

Angrepp mot ett informationssystem är allvarliga av flera skäl. Förutom praktiska besvär kan de orsaka stora kostnader. De riskerar också att göra informationssystemen mindre tillgängliga för envar och att förtroendet för tekniken skadas.

4.2 Straffbestämmelser

I svensk rätt finns flera straffbestämmelser som kriminaliserar olika typer av angrepp mot informationssystem.

I 4 kap. 9 c § brottsbalken anges att den som olovligen bereder sig tillgång till en uppgift som är avsedd för automatiserad behandling eller olovligen ändrar, utplånar, blockerar eller i register för in en sådan uppgift döms för *dataintrång* till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller enligt bestämmelsen den som olovligen genom någon annan liknande åtgärd allvarligt stör eller hindrar användningen av en sådan uppgift. Alla uppgifter, dvs. fakta, information eller begrepp, som uttrycks i en för dator

anpassad och läsbar form omfattas av bestämmelsen. Även uppgifter under befordran omfattas.

Paragrafen ändrades senast i juni 2007 på grund av ett rambeslut av EU om angrepp mot informationssystem. Genom ändringen kom även åtgärder som t.ex. tillgänglighetsattacker eller överbelastningsattacker att omfattas av straffbestämmelsen. Med uttrycket ”allvarligt stör” avses vad som vid en helhetsbedömning kan ses som en betydande störning av inte endast tillfällig natur.¹

Att förstöra eller skada egendom, fast eller lös, till men för annans rätt därtill, är straffbart som *skadegörelse* (12 kap. 1 § brottsbalken) och kan innebära böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen t.ex. har drabbat sak av stor kulturell eller ekonomisk betydelse eller om skadan annars är synnerligen kännbar, kan den bedömas som *grov skadegörelse* (12 kap. 3 § brottsbalken) och straffskalan är då fängelse högst fyra år.

För *sabotage* döms den som förstör eller skadar egendom som har avsevärd betydelse för rikets försvar, folkförsörjning, rättsskipning eller förvaltning eller för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i riket, eller genom annan åtgärd, som inte innefattar endast undanhållande av arbetskraft, allvarligt stör eller hindrar användningen av sådan egendom (13 kap. 4 § brottsbalken). Detsamma gäller om någon annars genom skadegörelse eller annan åtgärd som nyss sagts allvarligt stör eller hindrar den allmänna samfärdseln eller användningen av telegraf, telefon, radio eller dylikt allmänt hjälpmedel eller av anläggning för allmänhetens förseende med vatten, ljus, värme eller kraft. Påföljden kan bestämmas till fängelse i högst fyra år. Om fara för rikets säkerhet, för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse framkallats genom brottet, döms för *grovt sabotage* (13 kap. 5 § brottsbalken). Straffskalan är då fängelse i lägst två år och högst tio år eller på livstid.

I 2 och 3 §§ lagen (2003:148) om straff för terroristbrott anges bl.a. att den som gör sig skyldig till t.ex. grov skadegörelse, sabotage eller grovt sabotage, döms för *terroristbrott* om gärningen allvarligt kan skada en stat och avsikten med gärningen är att allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat. Påföljden kan bestämmas till fängelse i minst fyra eller högst tio år eller på livstid. Enligt motiven till bestämmelsen avses med

¹ Prop. 2006/07:66 s. 50.

begreppet allvarligt skada att gärningen ska kunna utgöra en svår påfrestning på samhället. Bestämmelsens tillämpningsområde begränsas inte till sådana gärningar som kan allvarligt skada de grundläggande strukturerna för ett demokratiskt samhälle, såsom grunderna och formerna för statsskicket eller rättsordningen. Även sådana gärningar som kan allvarligt skada ett väsentligt allmänintresse eller orsaka allvarliga störningar i en stats samhällsfunktioner eller försörjningsmöjligheter, såsom angrepp på viktiga infrastruktursystem som allmänna kommunikationsnät och kommunikationsmedel, omfattas av bestämmelsen.²

Ytterligare en straffbestämmelse som bör nämnas i detta sammanhang är 9 kap. 1 § andra stycket brottsbalken som kriminaliserar s.k. *datorbedrägeri*. Den som genom att lämna oriktig eller ofullständig uppgift, genom att ändra i program eller upptagning eller på annat sätt olovligen påverkar resultatet av en automatisk informationsbehandling eller någon annan liknande automatisk process döms för bedrägeri om gärningen innebär vinning för gärningsmannen och skada för någon annan. Föreskriven påföljd är fängelse i högst två år.

4.3 Säkerhetsskyddslagen (1996:627)

Säkerhetsskyddslagen gäller vid verksamhet hos bl.a. staten, kommuner och landsting. I verksamhet där lagen gäller ska det säkerhetsskydd finnas som behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter. Med säkerhetsskydd avses skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet, skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100) och som rör rikets säkerhet, och skydd mot terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott, även om brotten inte hotar rikets säkerhet.

Av 7 § säkerhetsskyddslagen framgår att säkerhetsskyddet ska förebygga att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet röjs, ändras eller förstörs (informationssäkerhet), att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till sådana uppgifter eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (tillträdesbegränsning) samt att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som är av betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsprövning).

² Prop. 2002/03:38 s. 86.

Enligt 9 § säkerhetsskyddslagen ska vid utformningen av informationssäkerheten behovet av skydd för automatisk informationsbehandling beaktas särskilt.

Regeringen får i fråga om Regeringskansliet förordna om undantag från andra bestämmelser i lagen än sådana som gäller registerkontroll (32 §). I säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) framgår följaktligen att flera bestämmelser i säkerhetsskyddslagen inte gäller för Regeringskansliet. Med stöd av 32 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet har Regeringskansliet beslutat om föreskrifter om säkerhetsskyddet inom myndigheten (RKF 1998:16). I dessa föreskrifter regleras samma frågor som i säkerhetsskyddslagen, dvs. informationssäkerhet, tillträdesbegränsningar och säkerhetsprövning. Det finns också särskilda bestämmelser som avser datasäkerhet, bl.a. om hantering av allmänna handlingar i datautrustning och hantering av datautrustning.

5 Internationella förhållanden

5.1 Inledning

I Europa övergår fler och fler länder från system med tryckta författningssamlingar till system med elektronisk publicering av författningar. Det finns inte någon enhetlig syn på den elektroniska versionens betydelse, och vissa länder har valt att behålla skriftliga versioner vid sidan av den elektroniska. Inte alla länder talar om ett elektroniskt kungörande. I stället använder man begrepp som den "officiella versionen" av en författning. Oavsett hur man väljer att uttrycka sig är det klart att antalet elektroniskt "giltiga" varianter av författningar ökar.

5.2 Internationellt samarbete

5.2.1 Arbetsgruppen Working Party for Legal Data Processing

Working Party for Legal Data Processing är en rådsarbetsgrupp inom EU som arbetar med rättsinformationsfrågor. Arbetsgruppen är en av rådets ordinarie arbetsgrupper och har verkat i snart 30 år. År 2000 reviderades och definierades arbetsgruppens mandat. Enligt det mandat som nu gäller ska arbetsgruppen bl.a. arbeta med frågor som rör i huvudsak två områden. För det första ska arbetsgruppen organisera spridningen av EG-rätten via olika databaser och för det andra utgöra en funktion för utbyte av erfarenheter och tankar i syfte att sprida nationella rättsregler i elektroniska rättsinformationssystem.¹

Arbetsgruppen har i sin ordinarie verksamhet möten två gånger om året och diskuterar då särskilt utvalda ämnen. I samband med mötena publiceras skriftliga rapporter. Ett ämne som har behandlats av arbetsgruppen är elektroniskt kungörande av

¹ Skr. 2003/04:168 s. 12.

författningar och de frågor som är förknippade med ett sådant system.

5.2.2 Nätverket European Forum of Official Gazettes

The European Forum of Official Gazettes är ett nätverk som skapades år 2004. Deltagarna består av representanter inom vars ansvarsområde publicering/kungörande av författningssamlingar motsvarande SFS faller. Det kan alltså röra sig om både statliga representanter och representanter för privata bolag, beroende på hur utgivningsförfarandet är ordnat. Deltagarna kommer främst från EU:s medlemsländer, men nätverket är öppet även för andra intressenter.

Nätverket har en egen webbsida; www.forum-official-gazettes.eu.

Syftet med samarbetet är i första hand att utbyta idéer och information om hur kungörande kan ske och diskutera olika tekniska lösningar. Varje år sker möten som deltagarländerna turas om att anordna. Många av de frågor som diskuteras inom nätverket sammanfaller med dem som avhandlas i den nyss beskrivna rådsarbetsgruppen och flera av de rapporter som publiceras av arbetsgruppen respektive av nätverket har identiskt innehåll.

5.3 Elektronisk publicering av lagstiftning – frågan om tillförlitlighet (autenticitet)

I samband med rådsarbetsgruppens möte i Bryssel i juni 2007, respektive vid nätverkets möte i Köpenhamn samma månad, presenterades en rapport om elektronisk publicering av lagstiftning och den därmed sammanhängande frågan om autenticitet.²

I rapporten behandlas bl.a. frågor om vilka tekniska verktyg som kan användas för att säkerställa tillförlitligheten hos ett elektroniskt dokument och vilken nivå av tillförlitlighet som i dessa sammanhang kan anses tillräcklig. En stor del av rapporten ägnas åt att definiera olika begrepp samt att jämföra olika länders inställning till vad som utgör en autentisk version av lagen och vilka krav som ställs för att uppnå en sådan version.

² Aki Hietanen, *Electronic publishing of legislation – towards authenticity*, Final Report of the working group.

Integritet, autenticitet, tillgänglighet, användbarhet och kontroll

När man talar om ett elektroniskt kungörande används ofta begreppen integritet, autenticitet, tillgänglighet, användbarhet och kontroll. Med *integritet* avses att en uppgift är korrekt och överensstämmer med uppgiftslämnarens avsikt. Intimt förknippat med integritet är möjligheten att upptäcka och spåra förändringar i en originaltext. Med begreppet *autenticitet* åsyftas kvaliteten och trovärdigheten hos det elektroniska dokumentet. För att uppnå autenticitet ska i princip full tillförlitlighet kunna åsättas till dokumentets innehåll. Om texten är autentisk kan man utgå från att den är utgiven av ett kompetent och behörigt organ och att den inte har genomgått några förändringar utan är identisk med ursprungstexten.

Tillgänglighet står för att informationen ska tillhandahållas användaren i rätt tid och utan avbrott. För att uppnå *användbarhet* måste mottagaren kunna läsa informationen. Det krävs t.ex. att den som ska läsa en krypterad text har tillgång till en s.k. krypteringsnyckel. Informationen får inte vara möjligt att ändra eller radera, utan uppgiftslämnaren måste ha *kontroll* över texten.

Mer om autenticitet och hur det kan uppnås

Med autenticitet avses, som redan framgått, det förhållande att en uppgiftsmottagare kan förlita sig på informationen, att den är "pålitlig" och äkta. Tillförlitligheten hos ett dokument beror i sin tur på tillförlitligheten hos avsändaren och de mellanhänder som hanterar informationen samt risken för att förvanskningar uppstår på vägen. När det gäller autenticiteten skiljer man därför mellan tillförlitligheten hos det elektroniska dokumentet, tillförlitligheten hos "produktionsprocessen" och tillförlitligheten i samband med distributionen av det elektroniska dokumentet.

Autenticitet kan uppkomma på olika sätt. I vissa fall är det förhållande att dokumentet härrör från ett visst organ tillräckligt för att skapa tillförlitlighet (authentication on the basis of the competence of the authority). I andra fall kan dokumentet uppnå tillförlitlighet genom att vara en produkt av en säker produktionskedja (s.k. chain of confidence), i vilken t.ex. verifiering genom elektroniska signaturer kan ingå liksom användande av säkra data-servrar med certifikat i samband med utfärdandet av dokumentet.

Officiell elektronisk version

Som ovan nämnts anges inte sällan att en version av en författning – skriftlig eller elektronisk – är den officiella. Med en *officiell elektronisk version* avses en version av lagen som publiceras i elektronisk form och som är erkänd av de nationella myndigheterna som ett officiellt elektroniskt dokument. Det elektroniska dokumentets status kan emellertid variera.

När det gäller vilken status som kan tillmätas en författning i pappersform respektive den elektroniska versionen av författningen finns i huvudsak tre olika inställningar representerade bland de europeiska länderna. För det första; *den traditionella inställningen* som innebär att pappersversionen är den enda autentiska och rättsligt giltiga versionen. För det andra; *den balanserade inställningen*, dvs. att båda versionerna har samma status. Om innehåller skiljer sig åt har pappersversionen företräde som autentisk version. För det tredje; *the information society approach*, vilken innebär att den elektroniska versionen betraktas som autentisk och den enda giltiga versionen. Vid sidan av den elektroniska versionen kan det förekomma icke-officiella pappersversioner.

5.4 Kungörande i olika länder

5.4.1 Österrike

Det elektroniska kungörandet

Sedan den 1 januari 2004 kungörs alla Österrikes federala författningar uteslutande i elektronisk form i den federala författningssamlingen, BGBl, som publiceras på webbsidan www.ris.bka.gv.at. Den elektroniska versionen är den enda officiella och autentiska versionen av en författning. Trots det förekommer det ett antal pappersexemplar i systemet; dels i form av ett underskriftsexemplar, dels i form av fyra vidimerade papperskopior.

Enligt artikel 47 i den österrikiska grundlagen ska en lag undertecknas av presidenten och förbundskanslern för att gälla. På grund av bestämmelsen och med hänvisning till krav i riksdagsordningen sker en pappersutskrift från det i övrigt elektroniska systemet för att tjäna som underskriftsexemplar. Det finns dock en

ambition att även detta moment så småningom ska ske elektroniskt.

I artikel 49 i grundlagen anges att en författning som huvudregel träder i kraft dagen efter att den kungjorts samt att författningstexten ska vara allmänt tillgänglig i sin helhet och i sin originalform under hela giltighetstiden.

Det elektroniska kungörandet sker inom ramen för det österrikiska rättsinformationssystemet, RIS, och den autentiska författningstexten presenteras tillsammans med icke-autentiska elektroniska versioner i olika format. En särskild enhet vid Regeringskansliet (Bundeskanzleramt, Verfassungsdienst) är ansvarig för såväl rättsinformationssystemet som det elektroniska kungörandesystemet. Det kostar inget att ta del av eller ladda ned en författning. Staten står för finansieringen av systemet.

Närmare bestämmelser för hur kungörandet ska ske återfinns i en särskild lag från 2004, Kundmachungsgesetz 2004. Bl.a. anges där att fyra exemplar av en kungjord författning ska skrivas ut på papper och vidimeras. Utskrifterna sker alltså efter kungörandet och genom vidimeringen intygas att kopiorna överensstämmer med den elektroniskt kungjorda versionen. I enlighet med samma föreskrift kopieras samtidigt författningen till tre cd-skivor. Nationalarkivet, nationalbiblioteket och parlamentsbiblioteket får därefter var sitt exemplar av papperskopiorna och cd-skivorna. Det beskrivna förfarandet anses motiverat dels av arkiveringsskäl, dels av säkerhetsskäl. Papperskopiorna och backup kopiorna, liksom underskriftsexemplaret, är emellertid inte autentiska versioner av författningstexten. Som redan påpekats är det den elektroniska versionen på webbsidan som utgör den enda autentiska och rättsligt bindande versionen.

När en författning kungörs på webbsidan förses den med en elektronisk signatur. Den elektroniska signaturen är kopplad till en särskilt utsedd person som sköter publiceringen, men betraktas som en myndighetssignatur. När personen sätter signaturen på författningen kontrollerar han att författningen har fått en behörig underskrift och att innehållet i den elektroniska version som ska kungöras stämmer överens med innehållet i underskriftsexemplaret.

Författningarna tas fram och bearbetas i word-format. Underskriftsexemplaret är således en pappersutskrift från en fil i word. Innan författningen kungörs omvandlas formatet emellertid till xml. Presentationen på webbsidan sker sedan i formatet xhtml.

Tanken är att presentationen, författningens ”utseende”, ska vara densamma som när kungörandet skedde i tryckt form.

Det förhållandet att en författning kungörs i xml-format tillsammans med en elektronisk signatur anses garantera en mycket hög grad av säkerhet.

Om det skulle ske ett längre avbrott i det elektroniska systemet anger en särskild bestämmelse, en s.k. force-majeur klausul, i Kundmachungsreformgesetz att kungörandet i stället ska ske i pappersform. Bestämmelsen har hittills aldrig tillämpats.

Workflow

I Österrike sker inte bara själva kungörandet elektroniskt utan i stort sett hela den federala lagstiftningsprocessen sker på elektronisk väg (s.k. workflow). Regeringen och parlamentet har skilda workflow-system men dokumentmallarna och typsnitten är desamma. Dokumenten kan således flyttas mellan systemen utan problem. För att komma åt ett dokument i systemen krävs särskild behörighet.

Propositioner, författningar och andra dokument som produceras i lagstiftningskedjan skapas i en särskild word-mall. Dokumentet förs sedan över till workflow-systemet där det finns tillgängligt för alla behöriga användare. Vid regeringsammansammanträdet har samtliga deltagare varsin dator på vilken det finns en elektronisk dagordning med tillhörande elektroniska dokument som genomgås och bekräftas. Efter regeringsammansammanträdet återstår endast kungörandet och några ändringar i författningstexten ska i princip inte ske.

Erfarenheter

I Österrike har man gjort enbart positiva erfarenheter av det elektroniska kungörandesystemet. Det har inte varit behäftat med några längre avbrott och inga incidenter har rapporterats. Såväl de personer som använder workflow-systemet i författningsarbetet inom parlamentet och regeringen, som allmänheten som tar del av de elektroniska författningarna på webbsidan, är positiva till förändringen.

I det tidigare gällande systemet trycktes ungefär 6 000 exemplar av författningssamlingen upp för att finnas tillgängliga för allmänheten. I det nuvarande systemet räknar man med att cirka 4 miljoner personer kan ta del av författningstexten på Internet.

Reformen har inneburit stora kostnadsbesparingar. För själva kungörandet uppskattar man att kostnaderna har minskat med cirka 400 000 Euro per år jämfört med det tidigare systemet. Enbart i parlamentet har övergången till ett workflow-system inneburit besparingar om cirka 1 000 000 Euro per år, vilket motsvarar kostnaden för 60 ton papper.

5.4.2 Belgien

I Belgien publiceras motsvarigheten till SFS i elektronisk form och den elektroniska versionen av en författning anses vara officiellt giltig.

Det elektroniska kungörandesystemet trädde i kraft den 1 januari 2003. Reformen genomfördes av främst ekonomiska skäl. Kostnaderna för tryckning och publicering av författningar bedömdes som alltför stora.

Pappersversionen av författningarna har till stor del tagits ur bruk. Fortfarande framställs emellertid fem pappersexemplar av en författning, vars innehåll betraktas som autentiskt. I Belgien har man gjort bedömningen att det aldrig går att uppnå en tillräckligt hög grad av säkerhet i ett elektroniskt system för att helt kunna skydda sig mot angrepp utifrån eller mot systemavbrott. Av det skälet bevaras innehållet i det elektroniska kungörelsesystemet även på ett medium som inte är tillgängligt via Internet (papper) så att det snabbt kan återskapas t.ex. vid ett avbrott.³

Det nuvarande systemet anses förena papprets fördelar som informationsbärare (säkerställande av ursprung, arkivbeständighet etc.) med det elektroniska systemets uppenbara fördelar när det gäller tillgänglighet. Genom pappersexemplaren – som förvaras på olika platser – uppfylls kraven på arkivering och tillgänglighet av det autentiska innehållet i en författning.

Det är oklart vilken version, den elektroniska versionen eller pappersversionen, som har företräde framför den andra om de inte

³ Betaenkning nr. 1464, *Betaekning om Lovtidende i Elektronisk form*, Köpenhamn 2005, Justitieministeriet, s. 31.

överensstämmer. Om en sådan situation skulle inträffa anses det ytterst vara en fråga för domstolarna.⁴

Den egentliga kungörelsen sker emellertid via Internet. Det enda sättet för allmänheten att få tillgång till en författning är via Justitiedepartementets webbsida och i elektroniskt pdf-format. Det är kostnadsfritt att ta del av och ladda ner en författning. Systemet finansieras av statliga medel.

Flera olika lagar reglerar hur en författning ska publiceras i systemet. De viktigaste bestämmelserna på området återfinns i artikel 472-478 i ”The Programme Law”.

En kostnadsfri helpdesk inrättades den 1 augusti 2005 för att underlätta tillgången till den elektroniska versionen (efter ett domstolsavgörande där det slogs fast att systemet diskriminerade vissa eftersom inte alla har lika tillgång till Internet). Sedan den 15 oktober 2005 är i princip alla domstolar enligt lag skyldiga att framställa en samling av författningar i pappersform som ska hållas tillgänglig för allmänheten.

5.4.3 Frankrike

I Frankrike kungörs en författning både i pappersform och elektroniskt. Båda versionerna har samma rättsliga status och autenticitet. Om det skulle visa sig att innehållet i en text skiljer sig åt mellan de olika versionerna, synes innehållet i pappersversionen ha företräde.

Medborgarna har kostnadsfri tillgång till det elektroniska systemet som finansieras av statliga medel.

Även Frankrike tillämpar ett s.k. workflow-system och använder sig av två typer av elektronisk signaturer samt en s.k. säker server (elektronisk serverlegitimation) för att trygga den elektroniska versionens autenticitet.

5.4.4 Danmark

I Danmark har folketingets lagar (lover) och regeringens förordningar (bekendtgørelser) fram till år 2008 kungjorts i den tryckta publikationen Lovtidende. Författningar och annan rättslig information har även funnits tillgänglig via Internet i det allmänna

⁴ SOU 2003:119 s. 139.

rättsinformationssystemet. Från och med den 1 januari 2008 sker kungörandet av författningar uteslutande på elektronisk väg och den elektroniska versionen av en författning är den officiella, autentiska versionen.

Kungörande före år 2008

I den danska grundlagen anges att en lag ska kungöras men inte på vilket sätt det ska ske. Det närmare förfarandet regleras i en särskild lag från 1870, Lovtidendeloven. Häri har alltså tidigare angetts att en författning ska kungöras genom att publiceras i den tryckta publikationen Lovtidende.

Lovtidende består av tre delar, Lovtidende A, Lovtidende B och Lovtidende C. Lovtidende A innehåller lagar och förordningar och har utkommit med två häften i veckan, varje tisdag och fredag. Civilstyrelsen, som lyder under det danska Justitiedepartementet, har haft ansvar för redaktionen och utgivningen av Lovtidende.

Alltsedan 1998 har ett elektroniskt produktionssystem, Lex Dania klient, använts i den danska lagstiftningsprocessen. Systemet är gemensamt för folketinget, regering och alla de myndigheter som levererar information till rättsinformationssystemet.

När en författning arbetas fram upprättas den först i ett elektroniskt ordbehandlingsprogram (som en word-fil) och överförs sedan till Lex Dania klient där den slutliga redigeringen sker. När författningen har förts över till produktionssystemet är den tillgänglig för Civilstyrelsen som sedan ombesörjer tryckning och publicering i Lovtidende samt gör författningen tillgänglig i rättsinformationssystemet.

Även om en författning tidigare har kungjorts i tryckt form har det alltså funnits ett elektroniskt förfarande som föregått tryckningen och ett elektroniskt dokument som den tryckta versionen har hämtat sitt innehåll ifrån.

Elektroniskt kungörande från och med 1 januari 2008

Från och med den 1 januari 2008 utges inte längre Lovtidende i tryckt form. I stället kungörs alla författningar i elektronisk form på webbplatsen www.lovtidende.dk. Reformen möjliggjordes rättsligt genom en lag om ändring i Lovtidendeloven. Närmare

regler om förfarandet har meddelats i Bekendtgørelse nr 1395 från den 12 december 2007 om Lovtidende i elektronisk form.

I det betänkande⁵ som låg till grund för reformen angavs att ett elektroniskt kungörelseförfarande kunde förväntas leda till ökad tillgänglighet av författningstexterna, en snabbare och effektivare spridning av rättsreglerna bland medborgarna samt resursbesparingar för staten. Det konstaterades vidare att systemet med skriftlig publicering var föråldrat och att den informativa funktionen i praktiken hade övertagits av rättsinformations-systemet, trots att innehållet där inte är autentiskt.

Justitieministern förestår driften av Lovtidende i elektronisk form. Det är dock Civilstyrelsen som, enligt den ovan nämnda Bekendtgørelsen om Lovtidende i elektronisk form, är utgivare av Lovtidende. Det innebär att Civilstyrelsen ansvarar för administrationen av Lovtidende samt har till uppgift att se till att författningssamlingen blir tillgänglig på lovtidende.dk. Dessutom ska Civilstyrelsen svara för utvecklingen av produktionssystemet samt säkra de publicerade författningarnas autenticitet och integritet.

Övergången till elektroniskt kungörande har endast inneburit att sättet för kungörandet har förändrats. I stället för att publicera författningarna i den tryckta författningssamlingen Lovtidende publiceras de nu på en särskild webbsida. Lovtidende har fortfarande samma presentation och innehåll. Produktionsprocessen är i stort sett densamma och alla moment i samband med utfärdandet av en författning, t.ex. att en lag ska stadfästas genom undertecknande, finns kvar och sker på samma sätt som tidigare. Några sökmöjligheter, nya register eller liknande har inte tillförts kungörandet utan lovtidende.dk fyller samma funktion som de tidigare författningshäftena gjorde.

I samband med reformen skedde dock en viss utveckling av produktionssystemet Lex Dania klient och numera konverteras alla författningstexter från word till xml (Lex Dania xml). Formatet medger att samma information presenteras på olika sätt, antingen i html på en dataskärm eller som en pdf-fil för utskrift. Det anses också bidra till att höja kvaliteten i systemet. Genom ett särskilt xml-schema, som utgår från hur en författning lagtekniskt sett ska utformas, "tvingas" alla att göra rätt. Om en författning inte har upprättats på ett korrekt sätt går det inte att komma vidare i

⁵ Betaenkning nr. 1464, *Betaenkning om Lovtidende i Elektronisk form*, Köpenhamn 2005, Justitieministeriet.

systemet. I stället erhålls ett felmeddelande och besked om vilken ändring som krävs.

Författningstexten finns alltså som en xml-version i produktionssystemet. Versionen kan sedan användas för olika ändamål, dels för att publicera författningen på lovtidende.dk, dels för att tillgängliggöra den i rättsinformationssystemet. Innan en författning förs över till lovtidende.dk konverteras den från xml till pdf. Orsaken till att man har valt att kungöra en författning som pdf-fil är att formatet gör det lättare att styra över presentationen av författningen. Som framgått ovan ville man så långt möjligt bibehålla Lovtidendes tidigare utseende, även om det nu anpassats till utskriftens A 4-format. Vidare innebär grundlagens krav på underskrift att det måste tas fram ett pappersdokument – en utskrift av pdf-filen – vilket i sin tur innebär att det även finns en skriftlig version av en författning i den meningen att beslutet om utfärdande dokumenteras i pappersform. Genom att kungöra en författning i pdf ser man till att den elektroniska version som kungörs både till form och innehåll överensstämmer med pappersversionen och därmed återspeglar beslutet. Det åvilar Folketinget eller det ansvariga departementet att tillse att det underskrivna originaldokumentet i pappersform bevaras i enlighet med arkivlagens bestämmelser.

Även om det finns en skriftlig version som betraktas som ett original av författningen är alla rättsverkningar överförda till den elektroniska kungörelsen och det är den elektroniska versionen som är autentisk, närmare bestämt en viss pdf-fil på en viss server. Utöver underskriftsexemplaret finns det inte några pappersversioner av en författning i systemet. Om det skulle finnas en diskrepans mellan innehållet i underskriftsexemplaret och innehållet i den elektroniska versionen blir det, liksom i dag, ytterst en fråga för domstolarna att avgöra vilka betydelse avvikelserna kan ha.

Lovtidende i elektronisk form utkommer varje vardag. En lag kungörs normalt dagen efter stadfästelse (undertecknande). Enligt en bestämmelse i Vägledning om avlämningsfrister (VEJ nr 10287 af 12/12/2007) ska en författning anmälas för publicering senast kl. 13.00 dagen före kungörandet. Rent praktiskt går det till så att en författning först skrivs ut på papper och får en underskrift. Därefter anmäler folketinget eller det ansvariga departementet genom ett kommando (en knapptryckning) i systemet att författningen är klar för kungörande och låser då författnings-

texten i rätt format. Författningen kommer sedan upp på en särskild ”upptagningslista” som Civilstyrelsen bevakar.

Normalt sker kungörandet vid ett tillfälle varje dygn, men det kan ske vid fler tillfällen om det är särskilt påkallat. Om en bestämmelse om ikraftträdande saknas träder en lag i kraft det dygn som följer efter det dygn då lagen varit införd i Lovtidende, dvs. publicerad på www.lovtidende.dk.

Om det förekommer ett mindre fel i en författning kan rättelse ske genom ett s.k. omtryck, som motsvarar de svenska rättelsebladen. Det rör sig alltså inte om ett nytt kungörande utan endast att en felaktighet rättas till. Även den ursprungliga versionen ligger kvar i systemet och är tillgänglig för allmänheten.

När det gäller säkerheten i och kring systemet används en s.k. serversignatur som utvisar dels att ett dokument på webbplatsen härrör från Civilstyrelsen, dels att någon obehörig ändring inte har skett i texten sedan den publicerades där. Genom serversignaturen kan en användare alltså försäkra sig om att han eller hon befinner sig på rätt plats och att det är den autentiska versionen av en författning som presenteras. Även i det interna produktionssystemet finns ett högt säkerhetstänkande. Säkerhetsnivån följer den allmänna statliga standarden för IT-system. Några digitala signaturer används inte i produktionssystemet.

Den utredning som föregick reformen övervägde behovet av en s.k. nödkungörelseordning, dvs. en bestämmelse som anger hur kungörandet ska ske om det elektroniska systemet mer varaktigt slås ut. Det fanns sedan tidigare en bestämmelse i Lovtidendeloven som anger en särskild ordning för kungörande av en författning i händelse av t.ex. en naturkatastrof. Eftersom man bedömde att en mycket god säkerhetsnivå skulle kunna uppnås i det elektroniska systemet ansåg utredningen inte att införandet av systemet motiverade någon ytterligare reglering.

Det ankommer på Civilstyrelsen att bevara en exakt elektronisk kopia, alltså en avbild, av alla publicerade författningar i ett beständigt format. Det sker automatiskt i produktionssystemet i samband med att en författning överförs till lovtidende.dk och kungörs.

Bara personer med särskild behörighet har tillgång till produktionssystemet, Lex Dania klient. Behörigheten förmedlas genom att Civilstyrelsen ger en person hos den myndighet som ska leverera författningar till systemet behörighet att i sin tur dela ut

behörigheter inom myndigheten. Användaren liksom de åtgärder som vidtas i produktionssystemet registreras av Civilstyrelsen.

5.4.5 Finland

Enligt 4 kap. 12 § lagen (188/200) om Finlands författningssamling ska landets författningssamling ges ut i tryckta häften. Författningssamlingen ska enligt samma bestämmelse även hållas gratis tillgänglig för allmänheten på ett datanät. I enlighet härmed finns sedan 1997 en elektronisk författningssamling tillgänglig på Internet via webbsidan www.finlex.fi. I FINLEX lagdatabaser finns uppdaterade författningar och författningar i originaltext tillgängliga.

Frågan om den inbördes rangen mellan den tryckta och den elektroniska versionen har lämnats öppen i lagstiftningen. Det kan vara så att båda versionerna är lika autentiska men ytterst kan det komma att bli en fråga för domstolarna att avgöra. Det finns dock en bestämmelse om force majeure i 4 kap. 13 § lagen om Finlands författningssamling. Enligt denna gäller, om det till följd av ett oöverstigligt hinder inte är möjligt att publicera en författning i tryckt form, det ska anses att författningen har blivit publicerad när den via ett datanät har gjorts tillgänglig för allmänheten.⁶

5.4.6 Norge

Av lagen om Norsk Lovtidend följer att lagar ska kungöras i Norsk Lovtidend, som ges ut av stiftelsen Lovdata. Med början år 1995 blev författningar även gratis tillgängliga på Internet.

Det saknas en uttrycklig bestämmelse om att en lag ska kungöras elektroniskt, men i praktiken läggs alla lagar som publiceras i den tryckta versionen av Norsk Lovtidend även in i en databas och publiceras på webbsidan www.lovdato.no. Efter hand har den elektroniska versionens status förändrats. Justitiedepartementet bekräftade genom ett ställningstagande under år 2000 att Norsk Lovtidend ska kungöras elektroniskt.⁷

Enligt den nuvarande ordningen kungörs författningarna först elektroniskt (som ett html-dokument) och därefter – i en

⁶ SOU 2003:119 s. 140 f.

⁷ SOU 2003:119 s. 141 f.

begränsad omfattning – i tryckt form. Tidpunkten för när en författning kungörs i den elektroniska respektive den tryckta upplagan av Norsk Lovtidend kan skilja sig åt. Det är tidpunkten för det elektroniska kungörandet som är avgörande för när författningen kan ges rättsverkan. Även den tryckta versionen av författningssamlingen läggs i samband med tryckningen ut på webbsidan som en pdf-fil. Innehållet i den elektroniska versionen (html-dokumentet) och den tryckta versionen (pdf-filen) ska vara identiskt eftersom både versionerna hämtar sitt innehåll från samma originaltext. Bevarandet av den tryckta versionen anses motiverat bl.a. av historiska och säkerhetsmässiga skäl.⁸

5.4.7 Estland

I Estland publiceras lagar och förordningar i den officiella tidningen Riigi Teataja. Sedan den 1 juni 2002 publiceras Riigi Teataja inte bara i pappersform utan även elektroniskt på Internet. Den elektroniska utgåvan (eRT) utges samtidigt som pappersversionen och de texter som publiceras i den tryckta respektive elektroniska Riigi Teataja är juridiskt likvärdiga. Från och med den 1 januari 2007 är eRT den primära officiella utgåvan. Pappersversionen ges endast ut i fem kontrollexemplar.

När en lag eller förordning utfärdas vidarebefordras det elektroniska materialet för publicering i eRT via en extranet-modul, till vilken åtkomst är möjlig bara via ett personligt lösenord. I den elektroniska versionen av författningssamlingen publiceras lagar och förordningar såväl i sin ursprungsform som i s.k. konsoliderad form, dvs. med införda ändringar. Dokumentens texter visas och publiceras i html-format, medan bilagor i form av tabeller, bilder m.m. visas i pdf-format. Det finns en ambition att gå över till att presentera författningstexterna i xml-format.

Det är möjligt att genom olika sökmetoder söka efter en författning i eRT. Riigi Teatajas utgivare hjälper användarna att hitta rätt i eRT. Det är möjligt att skicka frågor till en e-postadress som finns angiven på den webbplats där eRT publiceras. Dessutom finns det på vardagar och under dagtid en hjälptelefon dit man kan ringa för få hjälp med att hitta en författning.

⁸ PM upprättat av Trygve Harvold, Lovdata, Oslo, i samband med ett seminarium den 14 oktober 2003 angående E-lag, se under publicerade rapporter på Stiftelsen för rättsinformations webbsida www.rattsinfo.se.

Det kostar ingenting att använda e-RT. Var och en har en lagstadgad rätt att använda eRT gratis i nästan 600 bibliotek och i nästan 240 kommuner. Bibliotekarier och kommundienstjänstemän har fått utbildning i systemet och de är enligt lag skyldiga att ge råd och hjälp till medborgarna att hitta de författningar som efterfrågas.

6 Överväganden och förslag

6.1 Inledande synpunkter och allmänna utgångspunkter

Att kungöra innebär enligt allmänt språkbruk att tillkännage något. Kungörandet förutsätter alltså en kapacitet att nå ut med viss information till de tänkta mottagarna. Om kungörandet inte sker med ett effektivt medel förlorar kungörandet sin praktiska betydelse. Det är därför angeläget att författningar kungörs på ett sätt som knyter an till den tekniska utvecklingen och nya sätt för spridning av information. Internet har inneburit stora förändringar på detta område och gör det möjligt att förmedla information till många människor. Frågan är om tiden nu är mogen att använda informationstekniken för att uppnå ett effektivt kungörande.

Som framhållits i motiven till lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (kungörandelagen) är ett formellt riktigt kungörande nödvändigt bl.a. för att en rättsregel ska kunna tillämpas mot någon som rent faktiskt inte har tagit del av dess innehåll. Grundsatsen om vars och ens skyldighet att känna till innehållet i gällande författningar måste upprätthållas för att lagstiftningen ska få ett effektivt genomslag i samhället. En förutsättning för tillämpningen av nämnda grundsats – som kan leda till negativa verkningar för en enskild som rent faktiskt varit okunnig om en författning – är att kungörandet sker på ett sätt som i vart fall gör det praktiskt möjligt för var och en att få kunskap om vad som är gällande rätt.¹

Det sätt på vilket kungörandet sker måste emellertid inte bara erbjuda goda möjligheter att sprida information om innehållet i nya författningar till så många som möjligt. Det måste också, liksom ett uppslagsverk, kunna tjäna som verktyg för någon som i efterhand vill ta reda på vilka regler som gäller eller som har gällt vid en viss

¹ SOU 1973:23 s. 107.

tidpunkt. Det är vidare av stor betydelse för rättssäkerheten att allmänheten och rättstillämparna har tillgång till en autentisk, officiell version av en författning, när det finns anledning att ifrågasätta om viss information om en författning är fullständig eller korrekt. Det får inte råda någon tvekan om en författnings korrekta och officiella lydelse vid varje given tidpunkt.

Den särskilda tonvikt som i samhället läggs vid den officiella, kungjorda versionen av en författning gör därför att även värdet av kontinuitet bör beaktas vid valet av metod – eller kanske snarare vid den närmare utformningen av en metod – för kungörande. Det kan således ligga ett värde i att det finns ett välkänt och etablerat sätt för att finna just den kungjorda versionen av en författning och att den versionen presenteras på ett sätt som står sig över tiden.

I de följande avsnitten redovisar utredningen sina överväganden. Framställningen av avsnitt 6.2–6.5 koncentreras kring de faktorer som bedöms ha särskild betydelse för bedömningen av om det bör införas ett elektroniskt system för kungörande av författningar. I tur och ordning görs en genomgång av frågor som rör tillgänglighet, tillförlitlighet, säkerhet och bevarande. I avsnitt 6.6 redovisas utredningens slutsats, nämligen att det är både möjligt och lämpligt att kungöra författningar elektroniskt i Sverige. Därefter anges i avsnitt 6.7 vad ett elektroniskt system föreslås omfatta och i avsnitt 6.8 närmare hur det enligt förslaget ska utformas, praktiskt och organisatoriskt.

6.2 Tillgänglighet

<p>Bedömning: Ett elektroniskt kungörande av författningar medför ökad tillgänglighet.</p>

Det är tydligt att frågan om tillgänglighet har stor betydelse vid bedömningen av hur kungörandet ska ske och att ett förfarande, oavsett hur det utformas, måste leva upp till högt ställda krav i detta avseende. Den autentiska versionen av en författning måste vara lätt åtkomlig för en bred allmänhet. Utgångspunkten bör naturligtvis vara att alla som kan komma att beröras av en författning enkelt, kostnadsfritt och vid rätt tidpunkt kan få kännedom om författningens formliga innehåll.

6.2.1 Tillgängligheten i dagens system

Redan vid tillkomsten av den nuvarande kungörandelagen konstaterades att gemene man inte får sin kunskap om lagar och andra bestämmelser genom att läsa författningstexter. I praktiken sprids informationen på andra sätt, exempelvis genom kontakter med myndigheter och genom mer informella kanaler, t.ex. vid samtal med arbetskamrater och, inte minst, genom massmedia. Det antogs då att tidningar och TV hade en genomslagskraft som en författningssamling inte kan få. I linje härmed skulle kungörandet, utifrån ett rent informativt synsätt, likväl kunna ske genom annonsering i dagstidningar. Man ansåg dock att det fanns goda skäl att behålla kravet på ett formellt kungörande i en officiell publikation bl.a. med hänsyn till vikten av att författningar publiceras på ett mer beständigt sätt och under lång tid finns lätt åtkomliga.²

Även om man genom en effektiv annonsering skulle kunna nå alla som berörs av en författning vid ett visst tillfälle tillkommer med tiden nya personer som berörs av författningen men som ursprungligen inte fått del av den. Härtill kommer att det även med informativa annonser finns behov av att ha tillgång till en officiell författningstext, särskilt vid tillämpningen av en mer komplicerad bestämmelse. I förarbetena till kungörandelagen poängterades även vikten av förutsebarhet; att det finns fasta regler för publiceringen så att den intresserade i förväg vet var han eller hon kan finna en författning.

I samband med att frågan om kostnadsfri tilldelning av Svensk författningssamling (SFS) utreddes inom Justitiedepartementet år 1993 (se Ds 1993:21) framkom att antalet betalande abonnenter av SFS då var drygt 5 000. Lösnummerförsäljningen omsatte ungefär 1,4 miljoner kronor per år. Den s.k. frilistan omfattade drygt 2 500 abonnenter som tillsammans fick cirka 6 100 exemplar av SFS. När det gällde frågan om vem som läser SFS angavs det i promemorian att det allmänna intrycket var att de flesta läsare var tjänstemän i stat och kommun, advokater och andra som i sin yrkesverksamhet ska tillämpa författningarna eller informera om dem. Vidare uttalades att SFS inte så ofta torde ha någon betydelse som bärare av information direkt till allmänheten.³ I samband med en översyn av rättsinformationssystemet redovisades samma uppfattning;

² SOU 1973:23 s. 107.

³ Ds 1993:21 s. 7.

nämligen att originaldokumenten i dag får förmodas läsas av få personer och att dessa dokument i den praktiska hanteringen inte har särskilt stor betydelse.⁴

Enligt Thomson Förlag AB uppgår numera storleken på upplagan av SFS till ungefär 2000 häften.

Efter förslag i den ovan nämnda promemorian slopades friexemplaren av SFS till domstolar och andra statliga myndigheter. I dag anges i 7 § författningssamlingsförordningen (1976:725) att statliga myndigheter ska se till att de har tillgång till SFS i den utsträckning som behövs. Däremot tilldelas kommuner, landsting och kommunbibliotek (folkbibliotek) fortfarande kostnadsfria exemplar av SFS.

Även om det nuvarande kungörandesystemet kan sägas erbjuda kostnadsfri och förhållandevis enkel tillgång till den officiella och autentiska versionen av en författning kan det alltså antas att möjligheten att ta del av SFS utnyttjas i begränsad omfattning. Trots att biblioteken enligt författningssamlingsförordningen ska förses med friexemplar kan det ifrågasättas vilken spridning av SFS till allmänheten som ordningen i praktiken innebär. Det förhållandet utgör enligt utredningen i sig ett skäl att överväga en annan ordning för kungörande.

Man kan på goda grunder anta att användarkretsen huvudsakligen består av personer som i sitt arbete har anledning att ta del av författningstexter. I takt med utvecklingen av olika rättsdatabaser har antagligen även dessa personers användning av SFS minskat.

6.2.2 Tillgängligheten av en elektronisk SFS

Tillgängligheten av en elektronisk författningssamling är beroende av i huvudsak två omständigheter; allmänhetens tillgång till den utrustning som krävs för att komma åt webbplatsen där författningssamlingen publiceras (dvs. en dator med Internet-uppkoppling) och det elektroniska systemets (drift)säkerhet.

När det gäller den första omständigheten visar bl.a. resultatet av en undersökning genomförd av Statistiska Centralbyrån (SCB) under 2007, angående privatpersoners användning av datorer och Internet, att allmänhetens tillgång till Internet är god. Enligt undersökningen har över 80 procent av samtliga mellan 16 och 74 år tillgång till Internet i hemmet. Över 90 procent av alla

⁴ Skr. 2003/04:168 s. 36.

personer i åldern 16–44 år använde Internet under första kvartalet 2007. Bland 45–54 åringarna var andelen drygt 80 procent och bland 55–64 åringarna drygt 70 procent för att sjunka till omkring 40 procent i åldersgruppen 65–74 år. I SCB:s rapport konstateras att de nordiska länderna i de flesta avseenden har kommit längst i Europa när det gäller tillgång till och användande av informationsteknik. Den ökning i Internetanvändning som man hade kunnat observera under åren 2003–2007 har avstannat, men de som använder Internet har blivit flitigare i sin användning.

Även en kartläggning som Statskontoret gjorde år 2005, med anledning av en översyn av det s.k. lånedatorsystemet,⁵ visade en hög eller mycket hög tillgång till dator och Internet i hemmet i de flesta grupper. Det fanns emellertid betydande skillnader i tillgången till dator och Internet mellan olika grupper. Äldre, personer med förgymnasial utbildning, personer utan anknytning till arbetsmarknaden, personer födda i fattigare länder samt personer i glest befolkade delar av landet hade enligt kartläggningen lägre tillgång än andra. Det fanns även skillnader mellan olika grupper när det gäller användning och kompetens. Kartläggningen visade t.ex. att tillgången till dator och Internet i hemmet inte i sig är tillräckligt för att datorn och Internetuppkopplingen ska användas samt att tillgång till dator och Internet i hemmet heller inte är nödvändigt för användning.

De som inte har tillgång till Internet via en persondator hemma eller på arbetsplatsen kan vända sig till ett bibliotek och där kostnadsfritt få tillgång till en dator med Internetuppkoppling och dessutom få hjälp att ta fram en författningstext på datorskärmen.⁶ Man kan även tänka sig att Internetanslutna datorer placeras på andra platser, t.ex. på s.k. service- eller medborgarkontor som finns på flera ställen i landet och dit allmänheten kan vända sig för att kostnadsfritt och med visst bistånd ta del av SFS i elektronisk form.

Med ett elektroniskt system för kungörande av författningar kan en användare som har egen tillgång till en Internetansluten dator ta del av SFS i princip oberoende av tid och plats. Tillgången inskränks inte av att SFS endast tillhandhålls på vissa platser under bestämda tider. Detta kan jämföras med dagens system där endast ett litet antal medborgare prenumererar på SFS och flertalet därför

⁵ Statskontoret, *Lånedatorsystemet, Gratis för arbetsgivare – dyrt för stat och kommun*, 2005:14.

⁶ Se 2 § bibliotekslagen (1996:1596) och utredningens förslag till 3 a §.

är hänvisade till att besöka biblioteken eller någon myndighet som har tillgång till SFS, med begränsning av öppettider och av att den efterfrågade upplagan finns tillgänglig att ta del av.

Som redan påpekats krävs för att en elektronisk författningssamling ska uppfylla kravet på tillgänglighet dessutom att systemet inte drabbas av avbrott eller liknande som hindrar faktisk åtkomst till en autentisk författningstext. Ett elektroniskt system för kungörande av författningar måste ha en mycket hög driftsäkerhet och författningarna bör i princip vara åtkomliga för allmänheten dygnet runt, sju dagar i veckan, eventuellt med avbrott endast för normalt servicearbete, som torde kunna förläggas till nattetid (enligt vad utredningen har erfarit kan ett sådant avbrott aktualiseras ungefär en gång i månaden och vara under ungefär fyra timmar vid varje tillfälle). För det krävs i sin tur att systemet har god kapacitet och en generellt god säkerhetsnivå (se nedan avsnitt 6.4). Säkerheten i systemet måste även trygga att de författningstexter som allmänheten tar del av är tillförlitliga (se nedan avsnitt 6.3).

Andra frågor med nära anknytning till frågan om tillgänglighet är hur webbplatsen utformas, i vilket format presentationen sker samt vilken information och vägledning som tillhandahålls allmänheten som komplement till systemet (se nedan avsnitt 6.8.4 och 6.8.7).

6.2.3 Slutsats

Enligt utredningen står det bl.a. mot bakgrund av den statistik som redovisas i SCB:s rapport från 2007 klart att SFS skulle bli mer tillgänglig om den publicerades i elektronisk form på Internet.

6.3 Tillförlitlighet

<p>Bedömning: Det är tekniskt möjligt att på ett tillförlitligt sätt kungöra författningar i elektronisk form.</p>

6.3.1 Vad innebär autenticitet/tillförlitlighet?

En autentisk version av en författning är den version vars innehåll staten svarar för och som utpekas som den rättsligt bindande. Mottagaren ska kunna känna förtroende för innehållet och lita på uppgiften om vem som är avsändare samt kunna utgå från att innehållet är det som avsändaren åsyftat och att inga obehöriga ändringar har skett i efterhand. Den autentiska versionen ska alltså vara tillförlitlig.

Den autentiska versionen av en författning är inte alltid detsamma som originalexemplaret. Originalen är det ursprungliga exemplaret i färdig form medan den autentiska versionen kan vara en kopia av originalen (så som är fallet i dagens system, se mer under avsnitt 6.3.2).

Den autentiska versionen är inte heller alltid liktydig med den officiella versionen. I vissa länder finns flera officiella versioner av en författningstext. Om en elektronisk officiell version t.ex. anses som subsidiär i förhållande till en tryckt version kan den inte anses som autentisk i egentlig mening.

6.3.2 Vilken är den autentiska versionen?

I dag anses den tryckta publikationen SFS innehålla den officiella och autentiska lagstiftningen.⁷ Det innebär att den versionen har företräde framför andra versioner.

Den officiella och autentiska versionen ska alltså skiljas från andra versioner som staten inte tar ansvar för. En omständighet som komplicerar bilden är emellertid att det inte sällan finns fler än en version av en författningstext som har någon form av officiell status. Det framgår inte alltid tydligt vilken version som i själva verket är den autentiska versionen eller om det finns flera sådana versioner och vad konsekvenserna i så fall blir om innehållen skiljer sig åt.

I dagens pappersbaserade system finns det t.ex. ett korrektur-exemplar som ligger till grund för trycklov och som resulterar i den tryckta, kungjorda versionen. Dessutom finns ett annat exemplar som undertecknas och biläggs regeringssammanträdets protokoll och därefter arkiveras. Frågan om vilken version som ska gälla och vilka de rättsliga konsekvenserna kan bli om innehållet i den

⁷ Skr. 1998/99:17 s. 16.

tryckta versionen skiljer sig från innehållet i underskriftsexemplaret har, såvitt utredningen känner till, inte ställts på sin spets (jfr avsnitt 2.2 och 6.8.2).

Även i ett elektroniskt kungörandesystem förekommer olika versioner av en författning. I en elektronisk miljö går det egentligen inte att tala om *original exemplar* utan endast om *original innehåll*. Informationsförmedlingen bygger på att digitala data kopieras. Nya identiska exemplar av den elektroniska handlingen uppkommer löpande och håller samma kvalitet som sina förlagor. Man kan inte heller tala om att digitala data har ett "utseende" och det är svårt att med exakthet styra över hur de presenteras för mottagaren. Den läsbara texten kan variera med hänsyn till en rad olika omständigheter som den som publicerar en text på Internet inte kan råda över. Det innebär att den läsbara versionen i vissa avseenden kan skilja sig från den lagrade versionen.

6.3.3 Krav på innehåll och form

En autentisk version av en författning förutsätts inte bara innehållsmässigt överensstämma med vad som har beslutats. Även formen kan ha betydelse för frågan om autenticitet. Enligt en allmän ståndpunkt måste en eventuell officiell elektronisk version av en författning uppfylla samma krav på exakthet både vad gäller innehåll och form som den tryckta versionen av en författning gör i dag. Om det ska finnas två officiella versioner – en i pappersform respektive en i elektronisk form – så måste versionerna helt överensstämma med varandra.⁸

Som skäl för ett strikt krav på exakthet har bl.a. framförts en rent konstitutionell synpunkt. De organ som beslutar författningar har inte bara fattat beslut om innehållet som sådant utan också om hur innehållet ska presenteras. Bearbetning i efterhand av officiella versioner anses därför inte utan vidare kunna accepteras utan att det behöriga organet fattar beslut om det. Vidare kan en avvikelse i utformning påverka det materiella innehållet i enskilda bestämmelser på så sätt att dessa tolkas på ett visst sätt. Det har emellertid inte ansetts möjligt att fastställa någon klar gräns för vad som kan anses vara en rent redaktionell förädling och sådan förädling som kan påverka tillämpningen av en bestämmelse. I

⁸ Skr. 2003/04:168 s. 35 f.

enlighet därmed anses en version av en författning som till sitt utseende avviker från den beslutade inte kunna ha officiell status eller betraktas som autentisk.⁹

Utredningen instämmer i bedömningen att även formen, dvs. det sätt på vilket författningens innehåll presenteras, kan ha materiell betydelse. En given utgångspunkt måste därför vara att den autentiska versionen – oavsett om den är tryckt på papper eller elektronisk – både till form och innehåll ska överensstämma med den författning som i behörig ordning har beslutats.

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. Som redan nämnts finns det emellertid skillnader i möjligheten att styra presentationen av en elektronisk version och en pappersversion. Vid publicering av ett papper är det som står på pappret det som läsaren/användaren direkt har att utgå från. Vid elektronisk publicering är den information som användaren tar del av endast ett uttag ur en databas, en sammanställning av digitala data, formaterat och anpassat för att visas t.ex. på en bildskärm genom ett visst visningsprogram. Presentationen kan således variera beroende på vilken utrustning (hårdvara och mjukvara, t.ex. webbläsare) som användaren har tillgång till. Väljer man att gå över till ett elektroniskt kungörandesystem blir det alltså nödvändigt att acceptera att vissa avvikelser kan förekomma och att det inte på samma sätt som i dag helt kan kontrolleras hur informationen slutligen presenteras.

Enligt utredningen måste man emellertid även i ett elektroniskt system eftersträva en så hög grad av kontroll som möjligt över hur en författning presenteras till form och innehåll. Ställningstagandet har bl.a. betydelse för frågan om i vilket elektroniskt dokumentformat en författning ska kungöras, se avsnitt 6.8.4.

6.3.4 Tillförlitlighet/pålitlighet i dagens system

Som framgått är dagens system för kungörande av författningar i princip pappersbaserat (se ovan avsnitt 2.5). Även om en författningstext upprättas i ett ordbehandlingsprogram och sparas i en elektronisk fil överförs den till pappersform i samband med beredning och beslut. Som framgått sker viss bearbetning av en

⁹ Skr. 2003/04:168 s. 36.

författningstext även efter regeringssammanträdet. Med hänsyn till de manuella inslagen är det oundvikligt att fel kan uppstå i de kungjorda författningstexterna. I systemet ingår emellertid flera kontroller, och antalet fel är mycket litet.

Den tryckta, kungjorda versionen av en författning saknar egenhändiga underskrifter men ska i övrigt vara en tryckt kopia av originalet. Det är det underskrivna exemplaret som arkiveras, men det är alltså inte det exemplaret som ligger till grund för beslut om trycklov. Som framgått kan vissa justeringar göras i ett sent skede i produktionsprocessen och det kan därför inte uteslutas att det förekommer skillnader mellan innehållet i underskriftsexemplaret/originalet och i den kungjorda, autentiska versionen, även om sådana avvikelser torde vara mycket ovanliga. Härtill kommer det förhållandet att enbart underskriftsexemplaret arkiveras, vilket innebär att någon kopia av den autentiska versionen inte bevaras på lång sikt.¹⁰

6.3.5 Tillförlitlighet/pålitlighet i ett elektroniskt system

Dagens förfarande innebär att en författningstext kontrolleras av flera personer och det finns därför goda möjligheter att upptäcka t.ex. ett stavfel i texten. Sådana kontroller, som inte fullt ut kan ersättas med maskinella moment, minskar sannolikt med ett elektroniskt system. Å andra sidan reduceras typiskt sett risken för att det uppkommer fel i form av avvikelser mellan innehållet i den beslutade och den kungjorda versionen av en författning med ett elektroniskt kungörandesystem.

Det elektroniska systemet innebär i sig att presentationen av den kungjorda författningen kan komma att avvika något från hur den beslutade versionen ser ut. Som angetts i det föregående måste det upprätthållas höga krav på exakthet både när det gäller form och innehåll, och den autentiska versionen ska i alla avseenden – så långt det är möjligt i en elektronisk miljö – överensstämma med den beslutade författningstexten. De avvikelser som man tvingas leva med i ett elektroniskt system kan minimeras genom olika typer av åtgärder och ska därför inte behöva ge upphov till några problem i praktiken.

¹⁰ Annat än genom de s.k. pliktexemplaren som enligt lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument lämnas till vissa bibliotek.

Enligt utredningen har det stor betydelse för kungörande-systemets trovärdighet att det tydligt framgår vilken version som är den autentiska och att det inte förekommer flera olika officiella versioner av en författning som mer eller mindre skiljer sig från den beslutade.

6.3.6 Slutsats

Utredningens slutsats är att ett elektroniskt system kan bli minst lika pålitligt som det nuvarande systemet. Den elektroniska versionen kan uppnå en tillräcklig hög grad av tillförlitlighet för att kunna utpekas som den autentiska versionen. Det förutsätter emellertid bl.a. att säkerheten i systemet (härmed avses både driftsäkerhet och skydd mot angrepp och manipulation) är mycket god och att det sker en kontinuerlig utvärdering och uppdatering. Dessutom krävs goda rutiner i produktionsprocessen.

6.4 Säkerhet

Bedömning: Det är möjligt att uppnå tillräcklig säkerhet i ett elektroniskt system.

Ett elektroniskt system för kungörande av författningar måste i alla avseenden hålla en mycket hög säkerhetsnivå. Enligt direktiven ska ett elektroniskt system klara av angrepp utifrån samt kunna garantera tillförlitligheten hos de uppgifter som läggs in och som hålls tillgängliga i systemet.

I en elektronisk miljö synes det emellertid i praktiken inte möjligt att tala om fullständigt säkra system eller om garantier i egentlig mening. Tillgängligheten på Internet medför också att ett elektroniskt system kan bli utsatt för risker. Med hjälp av risk- och säkerhetsanalyser kan potentiella hot mot systemet identifieras och uppmärksammas. Sådana analyser måste förnyas med jämna mellanrum eftersom den s.k. hotmiljön snabbt kan förändras. Över huvud taget måste en kontinuerlig övervakning av säkerheten i systemet ske för att upprätthålla en god säkerhetsnivå.

Säkerheten i IT-systemet måste vara så god att ingen användare kan luras till en förfalskad databas. Vidare måste författningstexterna på alla tänkbara sätt skyddas från varje form av

manipulation. Det får inte vara möjligt för en användare att via anslutningen till Internet obehörigen komma åt det interna systemet. Samtidigt förutsätter kravet på tillgänglighet att åtkomsten till webbplatsen är god, och några längre avbrott kan inte accepteras.

För att uppnå ett gott resultat krävs att säkerhetstänkandet omfattar olika nivåer och olika områden. I produktionsprocessen måste till exempel de fysiska föremål som finns för att lagra, bearbeta och i övrigt hantera digitala data (t.ex. datorer, cd-skivor m.m.) skyddas mot förstörelse och yttre påverkan i form av t.ex. brand och skadegörelse. Dessutom måste man ha goda rutiner för hur arbetet organiseras och information hanteras internt (t.ex. hur behörigheter förmedlas och kontrolleras, hur passerkort och nycklar disponeras, krav på kompetensutveckling och kunskapsförmedling etc.).

När författningarna väl har kungjorts på Internet måste de skyddas mot hot utifrån i form av t.ex. manipulation av innehåll och tillgänglighetsattacker, men även mot hot som avser annat än mänsklig påverkan, såsom naturkatastrofer. Det krävs också att ett avbrott, en ändring eller annan påverkan i kungörandesystemet snabbt upptäcks och åtgärdas. En god förmåga att lindra skadan/konsekvenserna av en incident är väl så viktig för systemets funktion och tillförlitlighet.

Enligt utredningens uppfattning är det möjligt att med rimliga åtgärder och resurser uppnå en säkerhetsnivå som är tillräcklig för att säkerställa systemets funktion och tillförlitlighet. När det gäller lagar och förordningar kommer produktionsprocessen även i framtiden att ske inom Regeringskansliet som redan lever upp till högt ställda säkerhetskrav och där säkerhetstänkandet är högt inom alla områden. Den "inre" säkerheten torde således inte utgöra något problem. Säkerhetsaspekterna bör dock föranleda särskilda överväganden om det redan under produktionsprocessen aktualiseras externa leveranser till eller från Regeringskansliets system. Så kan exempelvis bli fallet om vissa myndigheter – så som sker i dag – ska kungöra sina författningar i SFS. Självfallet måste då de högt ställda säkerhetskraven beaktas och själva överföringen av de elektroniska dokumenten ske under betryggande former.

Regeringskansliet bör ha ett ansvar för säkerheten när det gäller den dataserver som lagrar informationen på webbplatsen för SFS och dataservern bör vara särskild från andra dataserverar. Om något moment i arbetet i och kring det elektroniska kungörandet

kommer att ske med hjälp av externa aktörer, måste säkerhetsaspekten särskilt beaktas, inte minst vid upphandlingen av tjänsterna och vid bedömningen av formerna för samarbetet.

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 av de kungjorda författningarna. I syfte att hindra längre avbrott och därmed otillgänglighet av författningarna bör det finnas flera back-up kopior av författningarna (säkerhetskopior) samt en extra uppsättning av den utrustning och programvara som krävs för ett återställande. 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 ett elektroniskt system kunna uppnå en god säkerhetsnivå som garanterar allmänheten en god tillgänglighet av autentiska författningstexter.

6.4.1 Slutsats

Under de angivna förutsättningarna är det utredningens bedömning att det går att uppnå den säkerhet som krävs i ett system för elektroniskt kungörande av författningar, både när det gäller driftsäkerhet och skydd mot olika former av störningar.

6.5 Långsiktigt bevarande

Bedömning: Det är möjligt att säkerställa ett långsiktigt bevarande av författningar i ett elektroniskt system för kungörande.

Beslutade och kungjorda författningar måste kunna bevaras på ett sådant sätt så att det under lång 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.

Det finns olika sätt att långtidsbevара, eller arkivera, elektroniska dokument. Det bör då hållas i minnet att det elektroniska dokumentet inte "står på egna ben" som en pappershandling gör (se ovan avsnitt 3.2.1 angående jämförelsen).

En elektronisk handling kan inte läsas i den form som den lagras på databäraren. Ett meningsfullt innehåll skapas först när den fysiska representationen avkodas och tolkas i flera led och presenteras med hjälp av datorutrustning och program. För att någon om hundra år ska kunna ta del av den elektroniska handlingens innehåll krävs att de digitala data som utgör handlingen är läsbara även i då tillgängliga system. Det krävs därför bl.a. att dokumentation om det elektroniska systemet som handlingen skapats i bevaras. Dokumentationen ska fortlöpande kompletteras och hållas aktuell.¹¹

Enligt Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om upptagningar för automatisk databehandling, RA-FS 2003:2, ska arkivexemplar av en ADB-upptagning fortlöpande framställas, hanteras och vårdas så att den fysiska och logiska kvaliteten bibehålls. För långtidslagring av ADB-upptagningar ska myndigheten välja format och databärare med hänsyn till livslängd, vårdbehov, klimatkrav, bevarandetid samt informationens tillgänglighet. Vid överföringen av ADB-upptagningen till databärare för långtidslagring ska två arkivexemplar framställas.¹²

Som framgått i det föregående (avsnitt 3.4) binder Riksarkivets föreskrifter inte Regeringskansliet. I stället finns det särskilda regler som styr hur elektroniska handlingar ska bevaras inom Regeringskansliet.

Ett problem som utredningen uppfattar som olöst är hur ett elektroniskt signerat dokument på lång sikt kan behålla den särskilda status som den elektroniska signaturen skänker dokumentet. I dag anses en elektronisk signatur som längst kunna "gälla" i ungefär tio år. Under den perioden kan äktheten verifieras och därigenom garanteras. Därefter krävs någon form av manuell uppdatering av den elektroniska signaturen, vilket kan innebära ett omfattande arbete. Av bland annat det skälet anser utredningen att det för närvarande inte är lämpligt att föreslå ett användande av elektroniska signaturer i ett elektroniskt system för kungörande av författningar, se nedan under avsnitt 6.8.6.

¹¹ Se Riksarkivets rapport 2006:1, *Elektroniskt underskrivna handlingar*, s. 14 och bl.a. 4 kap. 5 § RA-FS 2003:2.

¹² 5 kap. 1 § och 5–6 §§, RA-FS 2003:2.

6.5.1 Slutsats

Utredningen kan konstatera att möjligheterna att bevara elektroniska handlingar är i princip lika goda som möjligheterna att bevara pappershandlingar. Det kräver dock något mer arbete och väl genomtänkta rutiner. Det är därför viktigt att frågor om långsiktigt bevarande tas i beaktande redan vid utvecklingen av ett elektroniskt system för kungörande av författningar.

6.6 Ett elektroniskt system bör införas

Förslag: Kungörandet av lagar och förordningar ska ske i SFS som publiceras elektroniskt på Internet.

Efter en genomgång och bedömning av de krav som kan och bör ställas på ett system för kungörande av författningar har utredningen funnit att det är både möjligt och lämpligt att kungöra lagar och förordningar elektroniskt i Sverige.

De tekniska förutsättningarna finns för att skapa ett väl fungerande elektroniskt system, det visar inte minst det förhållandet att flera andra länder redan har övergått till sådana system. Tekniken sätter egentligen inga gränser när det gäller att utforma systemet i enlighet med den kravprofil som bör finnas. Med rimliga åtgärder och resurser kan författningar kungöras elektroniskt på ett sätt som är minst lika säkert och tillförlitligt som dagens system.

Vid valet av metod för kungörande bör tillgängligheten ges särskild betydelse. Själva grundtanken med kungörandet av författningar är ju att ge den autentiska versionen en så stor spridning som möjligt. Som konstaterats i det föregående skulle en författningssamling som publiceras på Internet nå minst lika många människor som dagens tryckta version, sannolikt betydligt fler. Den goda tillgången till Internet skulle göra det enkelt att ta del av författningstexten. Dessutom skulle flexibiliteten förbättras. Var och en skulle via en uppkopplad dator kunna ta del av författningarna oberoende av tid och plats.

Det framstår som angeläget att kungörandet knyter an till det som allt fler uppfattar som det vanliga sättet att söka information, nämligen via Internet. Det finns inte något som tyder på att den utvecklingen inte skulle hålla i sig eller att Internet inom

överskådlig tid skulle ersättas av något annat medium för informationsförmedling eller i vart fall på en återgång till ökad pappershantering. Snarare är det så att utvecklingen pekar i riktning mot än mer Internetbaserad kommunikation och informationsförmedling, där allt fler kommer att behärska relevanta söktekniker. Det är därför ett rimligt antagande att SFS om den publicerades elektroniskt, skulle användas av fler personer som söker efter författningstexter än vad som sker i dag.

Det kan visserligen sägas att det redan i dagsläget är fullt möjligt att få tillgång till författningar via Internet. Staten bidrar genom rättsinformationssystemet med elektronisk information om författningstexter. Det är emellertid inte fråga om ett kungörande av den autentiska författningen, något som ju sker genom den tryckta versionen av SFS. Enligt utredningens uppfattning är denna ordning inte fullt tillfredsställande eftersom den innebär att statens elektroniska information inte avser den autentiska, fullt tillförlitliga versionen av författningen och därmed inte säkert återger författningens officiella innehåll.

Det förhållandet att SFS kungörs och förmedlas i en autentisk och officiell version på ett sätt som överensstämmer med det sätt på vilket allmänheten i allt större utsträckning inhämtar information, bidrar till ökad rättssäkerhet och stärker grundsatsen att alla förväntas känna till innehållet i en författning. Grundsatsen, som alltså innebär att var och en ska känna till innehållet i gällande rätt och att ingen kan undgå ansvar på grund av sådan okunskap, ställer höga krav på den enskilde att hålla sig informerad om vilka regler som gäller. Det är därför både lämpligt och rimligt att staten ser till att pålitlig information finns lätt tillgänglig för allmänheten, något som också kan öka en regels genomslag i samhället.

För ett elektroniskt kungörande talar också den internationella utvecklingen. Flera europeiska länder har gått över till eller är på väg att införa elektroniska system för kungörande av författningar. Reformerna uppges ha lett till positiva resultat bl.a. i form av ökad tillgänglighet av författningstexterna samt effektivare arbetssätt och lägre kostnader.

I vissa länder har utvecklingen gått så långt att man tillämpar en helt elektronisk kedja i lagstiftningsarbetet, s.k. workflow. Det innebär att lagstiftningsprodukten arbetas fram elektroniskt för att därefter redigeras, remitteras och bekräftas på samma sätt och slutligen kungörs elektroniskt på Internet. Ett elektroniskt

kungörande av författningar skulle för Sveriges del kunna vara ett första steg i riktningen mot ett workflow-system.

Även om endast kungörandet sker elektroniskt kan produktionsprocessen tillföras fler elektroniska moment och därigenom ordnas på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt. Om författningen t.ex. skapas i ett xml-baserat format kan mervärden utvinnas och tillvaratas i senare led, bl.a. när en författning görs tillgänglig i enlighet med bestämmelserna i rättsinformationsförordningen. Formatet gör det möjligt att strukturera informationen på ett lämpligt sätt, skapa sökvägar och länkar samt anpassa presentationen av informationsinnehållet till den enskilda användarens behov.

Ett förfarande som utgår från elektroniska rutiner kan vidare antas leda till mer rationella och effektiva arbetsmetoder. Det innebär en förbättring av det interna arbetet vid Regeringskansliet och reducerar antalet manuella moment.

Betydelsefullt är också att ett elektroniskt kungörande skulle göra det möjligt med en förkortning av tiden mellan regeringens beslut om utfärdande och själva kungörandet. I motsvarande mån skulle då tiden från kungörande till ikraftträdande kunna bli längre. 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.

Enligt utredningen skulle ett elektroniskt system leda till ett mer kostnadseffektivt resursutnyttjande och minskad pappersanvändning, vilket även är fördelaktigt ur miljösynpunkt.

I dag kungörs vissa mer omfattande förordningar i andra officiella författningssamlingar och publikationer än SFS för att inte onödigt tynga författningssamlingen och göra den svåröverskådlig (se 4 § andra stycket lagen [1976:633] om kungörande av lagar och andra författningar). I ett elektroniskt system spelar omfattningen av en författning inte någon roll. Den olägenhet som omfattande dokument i dag kan innebära för författningssamlingen undanröjs därför i ett elektroniskt system. Det förhållandet att samtliga lagar och förordningar kungörs i en och samma författningssamling bidrar till att göra systemet mer enhetligt och tydligt för användarna.

En övergång från kungörande i pappersform till elektronisk form kan kanske uppfattas som ett stort steg, och som utredningen återkommer till är det knappast möjligt att ens i ett elektroniskt system helt undvara en pappersversion av författningarna.

Samtidigt kan övergången till ett elektroniskt kungörande ses mer som en anpassning till den samhällsutveckling som redan skett än som en nyhet i egentlig bemärkelse. Inom många områden av stor betydelse för samhällslivet sker redan en stor del av hanteringen elektroniskt. Till exempel kan man uträtta bankärenden, upprätta och bekräfta deklARATIONER samt registrera företag helt på elektronisk väg. Inom den statliga förvaltningen satsas stora resurser på att öka användningen av informationsteknik och bygga ut området för e-förvaltning. På många sätt kan staten och samhället sägas redan ha valt inriktning och accepterat den elektroniska miljön som godtagbar för förmedling och utbyte av betydelsefull information.

En förändring av ett pappersförfarande till ett elektroniskt system kräver viss omställning och anpassning. De egenskaper som ett papper har kan inte till alla delar överföras på elektroniska handlingar. I en elektronisk miljö saknas till exempel en motsvarighet till ett pappersoriginal och det går inte heller att med samma exakthet styra hur informationen presenteras för mottagaren. Utgångspunkten måste dock vara att en författning ska presenteras för beslutsfattarna och för samtliga användare på samma sätt.

Sammanfattningsvis anser utredningen att ett elektroniskt kungörandesystem ligger i linje med såväl den nationella som den internationella utvecklingen. Det skulle bl.a. innebära en ökad tillgänglighet av den autentiska versionen av en författning, förkorta tiden mellan beslut och kungörande samt kunna bidra till ett ökat genomslag av rättsreglerna i samhället. Dessutom skulle ett elektroniskt system medföra mer rationella och effektiva arbetsrutiner inom Regeringskansliet, och på sikt leda till resursbesparingar. Starka ändamålsskäl talar därmed för att ett elektroniskt system bör införas för kungörande av författningar i Sverige. Det kan enligt utredningens mening ske på ett säkert och tillförlitligt sätt.

6.7 Vad ska det elektroniska systemet omfatta?

Bedömning: Utredningens förslag om övergång till ett elektroniskt system bör avse enbart kungörande av lagar och förordningar. Förslaget möjliggör en utveckling mot ett s.k. workflow-system vid författningsarbetet och att andra författningssamlingar än SFS också ansluts till systemet.

Med utfärdande av en författning avses att författningen får sin slutliga form genom regeringens beslut vid regeringssammanträdet. Att en författning kungörs innebär att den förs in i en författningssamling eller på annat sätt görs känd och allmänt tillgänglig. Kungörandet är alltså inte en del i normgivningsförfarandet, vilket avslutas genom utfärdandet, utan ett fristående och efterföljande moment.

Som framgått går emellertid arbetsprocesserna in i varandra och det finns ett nära samband mellan utfärdandet och kungörandet. Utredningen har därför ansett sig oförhindrad att även se över och överväga förslag till förändringar som har med utfärdandet att göra. Av skäl som redovisas i det följande innebär utredningens förslag emellertid att endast kungörandet sker elektroniskt. Regeringens beslut att utfärda författningar kommer att ske på samma sätt som tidigare, alltså i pappersform.

För svensk del skulle ett elektroniskt kungörande utgöra det i princip enda elektroniska inslaget i ett i övrigt pappersbaserat förfarande. Man kan möjligen hävda att det hade varit en mer naturlig ordning att inleda med en förändring av produktionssystemet och att därefter koppla på ett elektroniskt kungörande som ett avslutande moment i en obruten elektronisk kedja. I bl.a. Österrike och Danmark, som gjort positiva erfarenheter av elektroniskt kungörande, har reformerna föregåtts av införande av ett s.k. workflow-system. Det innebär att i princip allt arbete i lagstiftningskedjan sker på elektronisk väg och att det finns ett gemensamt produktionssystem i vilket författningsförslag skapas och bearbetas. När en författning har beslutats finns det således ett ”färdigt” elektroniskt dokument som på ett förhållandevis enkelt sätt kan kungöras elektroniskt.

Att föreslå en sådan ordning omfattas emellertid inte av utredningens uppdrag. Det hade inte heller varit möjligt av bl.a. tidsmässiga skäl att inom ramen för det nuvarande uppdraget ta

ställning till hur ett sådant system skulle kunna utformas. Utredningen har emellertid beaktat att ett sådant system kan komma att införas i framtiden och förslaget hindrar inte en sådan utveckling. Tvärtom kan det förhållandet att fler moment omfattas av det elektroniska förfarande antas bidra till ökad enhetlighet och effektivitet i systemet.

Utredningen har även beaktat att andra författningssamling än SFS senare kan komma att anslutas till systemet, och förslaget ska inte heller hindra att så sker. Vissa frågor kan emellertid behöva omprövas i en sådan situation. Till exempel aktualiseras frågan om hur föreskrifterna på ett säkert sätt ska kunna tillföras webbplatsen och behovet av att anlita extern hjälp kan komma att öka.

6.8 Det elektroniska systemet

6.8.1 Enbart en elektronisk version bör kungöras

Förslag: Lagar och förordningar ska kungöras enbart i elektronisk form. Folkbiblioteken ska avgiftsfritt ge allmänheten tillgång till den webbplats där SFS publiceras i elektronisk form.

Som redovisats i det föregående anser utredningen att ett elektroniskt kungörande kommer att leda till ökad tillgänglighet av SFS. Med ett elektroniskt system kommer det att bli enklare för de allra flesta att ta del av den autentiska versionen av en författning. Dessutom innebär förslaget att det införs en skyldighet för folkbiblioteken att tillhandahålla tillgång till webbplatsen där kungörandet sker. Det innebär i sin tur att den som inte har tillgång till eller kan använda en dator har möjlighet att vända sig till biblioteket.

Med hänsyn till tillgängligheten av den elektroniska författningssamlingen anser utredningen att det inte finns något behov av att kungöra författningar även i pappersform. Dubbla system medför dessutom onödiga kostnader och att flera av de effektivitetsvinster som ett elektroniskt system kan innebära går förlorade.

Med flera versioner i olika format följer också en risk för att versionerna avviker från varandra till form och innehåll. Det skapar oenhetlighet och riskerar att göra systemet otydligt för en

användare. Enligt förslaget ska den elektroniska versionen vara den enda officiella, autentiska versionen, dvs. den version som allmänheten helt kan förlita sig på och utgå från överensstämmer med vad som har beslutats, se mer under avsnitt 6.8.5.

6.8.2 Underskriftkravet i 7 kap. 7 § regeringsformen

Bedömning: Det behövs inte några grundlagsändringar för att genomföra ett system med elektroniskt kungörande av författningar. Utredningen har dock övervägt att utmönstra kravet på undertecknande av författningar i 7 kap. 7 § regeringsformen för att underlätta en fortsatt utveckling av det elektroniska systemet och en vidareutveckling av de elektroniska rutinerna. Utredningen har dock stannat för att inte lämna något sådant förslag, eftersom det får anses falla utanför utredningens uppdrag och kan behöva övervägas i särskild ordning.

Enligt direktiven ska utredningen lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att lämnade förslag ska kunna genomföras. Om förslaget nödvändiggör ändringar av grundlagen ska utredningen samråda med Grundlagsutredningen (Ju 2004:11). Sådant samråd har skett.

Det finns inte några grundlagsbestämmelser som hindrar övergången till ett system där författningar kungörs elektroniskt. Några ändringar i grundlagarna behövs därför inte för att genomföra utredningens förslag. Det kan emellertid finnas skäl att uppmärksamma det underskriftskrav som finns beträffande författningar. Enligt 7 kap. 7 § regeringsformen ska författningar, förslag till riksdagen och andra expeditioner av regeringens beslut skrivas under på visst sätt för att bli gällande.

Formkravet och elektroniska rutiner

Regeringen beslutade i januari 2002 att genomföra en samlad översyn av formkrav i lagar och förordningar i syfte att undanröja onödiga hinder för elektronisk kommunikation och elektronisk dokument- och ärendehantering. Alla departement inom Regeringskansliet fick i uppgift att se över gällande formkrav och

överväga behov av förändringar. En arbetsgrupp inrättades inom Regeringskansliet för att samordna arbetet. Arbetsgruppen antog namnet FORMEL-gruppen och redovisade resultatet av arbetet i promemorian *Formel – formkrav och elektronisk kommunikation* (Ds 2003:29).

Enligt FORMEL-gruppen kan ett krav på underskrift inte uppfyllas med elektroniska rutiner. Uppfattningen överensstämmer med den ståndpunkt som Justitiedepartementets grundlagsenhet redovisade i frågan om 7 kap. 7 § regeringsformen hindrade elektroniska rutiner eller ej.¹³

Formkravet i 7 kap. 7 § regeringsformen innebär alltså ett ”papperstvång”. Så länge bestämmelsen har nuvarande lydelse måste det finnas ett underskriftsexemplar av en författning, dvs. en pappersversion.

Enligt FORMEL-gruppen bör det först övervägas om ett krav på underskrift över huvud taget behövs i det enskilda fallet. Om så är fallet bör kravet ersättas eller kompletteras med bestämmelser som föreskriver någon annan form av utställarverifiering, t.ex. elektroniska signaturer.

Bestämmelsens syfte

Syftet med bestämmelsen i 7 kap. 7 § regeringsformen är enligt motiven i första hand att trygga identitet mellan utgående expeditioner, 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.¹⁴

Vad innebär bestämmelsen i praktiken?

Bestämmelsens formulering får anses missvisande när det gäller författningar eftersom författningar inte expedieras utan kungörs. Men även när det gäller författningar finns det naturligtvis ett behov av att kunna kontrollera att det som kungörs, dvs. den

¹³ Ds 2003:29, *Formel, Formkrav och elektronisk kommunikation*, bilaga 2, s. 150. Enligt vad som anförs där anser Justitiedepartementets grundlagsenhet att 7 kap. 7 § regeringsformen i sin nuvarande lydelse hindrar elektroniska rutiner och att bestämmelsen inte bör ändras.

¹⁴ Prop. 1973:90 s. 296.

författningstext som förmedlas till allmänheten, överensstämmer med den som regeringen beslutat att utfärda. I praktiken torde det emellertid inte alltid ske någon sådan kontroll vid undertecknandet. Som ovan angetts får en författning ibland en behörig underskrift i ett sent skede.

På samma sätt som vid expeditioner av beslut finns det anledning att ta ställning till vilken version av en författning som ska ha företräde framför en annan om innehållen skiljer sig åt. Författningar framställs alltså i två exemplar, dels det 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).

Enligt regeringens uttalande är den tryckta versionen av SFS den autentiska (se ovan avsnitt 6.3.2). Ståndpunkten 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.

Även om bestämmelsen ger underskriftsexemplaret, som också utgör det enda arkivexemplaret, en särställning såsom bärare av den föreskrivna namnteckningen kan alltså den kungjorda versionen i likhet med en expedition betraktas som en självständig bärare av författningen i förhållande till allmänheten. Vid en innehållsmässig skillnad kan en enskild på olika sätt åberopa den "felaktiga" lydelsen i en kungjord version som då ges företräde framför den formellt sett korrekta lydelsen i underskriftsexemplaret.

Av samma skäl som den kungjorda versionen ges företräde i en sådan situation finns det enligt utredningen anledning att ifrågasätta om en författning som kungjorts utan en behörig underskrift helt kan frånkännas giltighet, trots ordalydelsen i 7 kap. 7 § regeringsformen.

Utredningens överväganden

Enligt utredningen kan det övervägas att låta kravet på underskrift av författningar utgå ur regeringsformen. Formkravet synes härröra från en tid då tidpunkten för beslutsfattande och underskrift sammanföll. Saknades en underskrift, saknades i praktiken även ett beslut av en behörig person. Som framgått är det inte så i dagens ordning när beslut fattas kollektivt av regeringen vid regerings-

sammanträden men får en slutlig skriftlig utformning och underskrift först en tid senare.

Kravet på underskrift i traditionell mening utesluter också en fullständig övergång till elektroniska rutiner i ledet närmast före kungörandet. I syfte att göra en sådan övergång möjlig skulle därför kravet på undertecknande av författningar kunna utmönstras ur regeringsformen. Formen för en utställarverifiering skulle i stället kunna regleras teknikneutralt genom en särskild bestämmelse i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar, med närmare bestämmelser i förordningen (2007:725) om beslut och protokoll hos regeringen.

Utredningen har dock stannat för att inte lämna ett sådant förslag. Frågan har inte någon omedelbar betydelse för det elektroniska kungörandet i mer inskränkt bemärkelse och faller därmed utanför utredningens uppdrag. Dessutom tar bestämmelsen i 7 kap. 7 § regeringsformen även sikte på andra regeringsbeslut än författningar och det kan därför finnas skäl att i samlad form överväga om elektroniska rutiner bör möjliggöras också för sådana beslut.

6.8.3 En pappersversion kan inte undvaras

<p>Bedömning: Ett pappersexemplar av författningen ska framställas inför regeringssammanträdet, vilket efter utfärdandet undertecknas och bevaras på samma sätt som sker i dag.</p>
--

Utredningen har funnit att det i dagsläget inte går att undvara ett pappersexemplar av en författning. Flera skäl talar för en sådan ordning. För det första är utredningens möjlighet att föreslå ändringar i regeringens arbetsformer begränsad. Alla dokument, bl.a. regeringsprotokollet, produceras och arkiveras enbart i pappersform. Ett förslag som innebär att enbart beslut om författningar inte längre ska dokumenteras i pappersform skulle dels medföra en oenhetlig ordning, dels riskera att skapa praktiska problem.

För det andra bidrar det förhållandet att en författning dokumenteras och bevaras även i pappersform till en ökad säkerhet. Det kan konstateras att i princip 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.

Närmare om skälen till varför en papperversion inte kan undvaras

Utredningen anser att det även i framtiden måste 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. Exemplaret kan sägas utgöra ursprungs-versionen av författningen och är såtillvida ett original.

När det gäller elektroniska handlingar kan man, som flera gånger påpekats, inte tala om originalexemplar, eller ens om ett utseende, utan enbart om ett originalinnehåll. Det finns därför svårigheter förknippade med att i ett elektroniskt system peka ut ett särskilt exemplar som återger regeringsbeslutet.

I t.ex. Österrike, som tillämpar s.k. workflow genom hela lagstiftningsprocessen, skapas författningen som ett elektroniskt dokument och behandlas sedan i samma form vid regeringssammanträdet. I Sverige ser rutinerna annorlunda ut. Om utredningen skulle föreslå en ordning som innebär att en författning måste omarbetas till ett elektroniskt dokument inför regeringssammanträdet, för att sedan utgöra underlag för regeringens beslut, skulle det innebära inte obetydliga ändringar av regeringens arbetsformer, något som kräver särskilda överväganden och som faller utanför utredningens uppdrag.

För att ett exemplar av författningen ska kunna pekas ut som bärare av regeringens beslut krävs enligt utredningen att den särskiljs och bekräftas genom någon form av utställarangivelse. För ett elektroniskt dokument kan det ske i form av en elektronisk signatur. Ett tillkommande problem är då de svårigheter och osäkerhetsmoment som är förknippade med elektroniska signaturer. I dag synes det inte finnas någon lösning för hur elektroniska dokument försedda med elektroniska signaturer kan bevaras i sin ursprungliga form utan att det krävs någon form av manuell uppdatering.

Utredningens slutsats är alltså att det i dagsläget inte finns något annat lämpligt alternativ än att låta ett papper återge regeringens

beslut. Eftersom författningen kommer att upprättas i pappersform bör den även i fortsättningen bekräftas genom en traditionell underskrift. Underskriften ska som utgångspunkt ske i anslutning till regeringssammanträdet och före kungörandet. Utredningens förslag innebär inte någon förändring i fråga om vem som ska underteckna en författning.

Om det elektroniska systemet skulle sluta att fungera och säkerhetskopiorna inte skulle finnas tillgängliga eller om den elektroniska versionen av en författningstext skulle utsättas för manipulation utgör pappersexemplaret ett bevis för författningens korrekta lydelse och kan i sista hand användas för att ”återskapa” den elektroniska versionen. På så sätt bidrar pappersexemplaret till att öka säkerheten i systemet.

Om en större del av lagstiftningsarbetet, regeringens arbete och arbetet inom Regeringskansliet sker enhetligt och med hjälp av elektroniska rutiner kan det bli aktuellt att ändra ordningen och helt slopa pappersexemplaret. I ett sådant system finns ytterligare effektivitetsvinster att hämta. Möjligheten att låsa eller t.o.m. signera dokumentet redan vid regeringssammanträdet utgör en annan fördel i ett sådant system, som bidrar till att ytterligare trygga identiteten mellan en beslutad och kungjord författning.

6.8.4 I vilket format ska publiceringen ske?

Bedömning: En författning ska föras in i SFS i ett elektroniskt dokumentformat som innebär att författningen både till innehåll och form stämmer överens med vad som har beslutats.

Kungörandets funktion är att föra ut en 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 i stället viktigt att informationen, i form av autentiska författningstexter, är låst och konstant både till innehåll och form. Beslutsfattarna 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.

Möjligheten att i en elektronisk miljö i förväg precisera och styra över hur en text ska presenteras för en användare varierar beroende på vilket dokumentformat som används. Vid valet av dokumentformat för kungörande av författningar anser utredningen att det format bör väljas som erbjuder bäst möjlighet att varaktigt ”läsa” och kontrollera författningen i sin 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 ”fel” teknisk utrustning.

Utredningen har funnit att det i dag finns i huvudsak två dokumentformat som kan komma i fråga: antingen ett format baserat på xml eller på pdf. I framtiden kan det finnas andra lämpliga format att ta ställning till. Det viktiga är att formatet lever upp till den kravprofil som bör uppställas i sammanhanget.

Förkortningen xml står för *eXtensible Markup Language* och kan sägas utgöra en samlingsbeteckning för en arbetsmetod för dokumenthantering och för speciella dokumentformat. Det är också ett språk avsett att användas för att märka upp information. Xml är en slags efterträdare till sgml (Standard Generalized Markup Language) och är förenlig med ISO-standard.¹⁵

Ett xml-dokument består dels av själva innehållet, dels av en uppmärkning av innehållet. Det är möjligt att skapa egna märkord liksom att i förväg specificera vilka märkord som får respektive måste förekomma i ett särskilt dokument samt i vilken ordning de får förekomma. Strukturen definieras i något som kallas DokumentTypsDefinitioner (dtd) eller i ett xml-schema.

I en xml-fil finns inte någon information om hur innehållet ska presenteras. Informationen om layouten ligger i stället lagrad i en egen fil, i en s.k. layoutmall (stylesheet).¹⁶ Ett xml-dokument omvandlas vanligtvis till något annat format, t.ex. html eller xhtml, när det ska presenteras för en läsare.

Pdf är förkortningen för *Portable Document Format* och betecknar ett dokumentformat utvecklat av det amerikanska företaget Adobe Systems. Formatet är numera även en ISO-standard.¹⁷ Pdf, eller ett dokumentformat som utgår från den

¹⁵ XML är inte någon ”egen” ISO-standard men utgör en delmängd av sgml som är en ISO-standard.

¹⁶ Xsl, eXtensible Stylesheet Language, är ett språk inom xml-konceptet för presentation, filtrering och transformering av xml-dokument.

¹⁷ ISO 32000-1:2008.

standardiserade versionen av pdf, kan användas bl.a. när en avsändare av ett elektroniskt dokument med viss grafisk utformning önskar att mottagaren på sin datorskärm eller utskrift ska få samma grafiska utformning.

Som framgår av beskrivning har xml och pdf delvis olika funktioner och användningsområden. Xml är i första hand ett verktyg som används i syfte att *hantera och bearbeta* information. Xml underlättar utbyte, transformering och sökning av information i flera led. Pdf används främst för att *förmedla och presentera* information på ett av avsändaren förutbestämt sätt.

I valet mellan ett dokumentformat som utgår från xml respektive från pdf anser utredningen att pdf, eller ett format med likvärdiga egenskaper, lämpar sig bäst i sammanhanget och erbjuder störst möjlighet att styra över den slutliga presentationen av författningen.

Även om en författning förs in i SFS på webbplatsen som ett dokument baserat på pdf betyder det inte att xml helt bör väljas bort. De fördelar som xml innebär kan mycket väl tas tillvara i produktionsprocessen av en författning. Som framgått används xml på det sättet i det danska systemet. Dessutom kan det i framtiden komma att ställas krav på att en författning ska tillhandahållas i ett xml-baserat format i rättsinformationssystemet.¹⁸

Enligt utredningen framstår det därför som både ändamålsenligt och arbetsbesparande att Regeringskansliet inrättar rutiner för att en författning skapas i ett xml-baserat format med ett bakomliggande xml-schema. Genom att använda ett xml-schema säkerställs att författningen följer en given struktur. Ytterligare en fördel med att använda xml är att det förbättrar möjligheten att göra författningarna mer tillgängliga för personer med funktionshinder. Om en författning finns i ett xml-format kan den på ett enkelt sätt omvandlas till t.ex. blindtext eller en ljudfil.

Senast i samband med regeringssammanträdet bör dokumentet konverteras till det slutliga formatet. Den bakomliggande xml-filen kan senare användas av Regeringskansliet när en författning t.ex. ska göras tillgänglig elektroniskt i enlighet med rättsinformationsförordningens bestämmelser.

Som påpekats kan formatfrågan med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen behöva omprövas med jämna mellanrum, både vad avser formen för publicering i SFS och produktions-

¹⁸ Se Vervas rapport, *Så ska det svenska rättsinformationssystemet utvecklas*, dnr 2006/348.

processen. Enligt utredningen är det emellertid viktigt att förändringar inte sker alltför ofta utan att systemet präglas av kontinuitet, enhetlighet och förutsägbarhet.

6.8.5 Olika versioners rättsliga status

Förslag: En författning har den lydelse som framgår av det elektroniska kungörandet i SFS. Om en författning i sin helhet förs in i SFS i samband med att en ändring av författningen kungörs elektroniskt, har författningen i sin helhet den lydelse som då förs in. Så kallat omtryck ska bara få ske genom regeringsbeslut i samband med en ändring av författningen.

Pappersexemplaret och den kungjorda författningen

Det pappersexemplar (underskriftsexemplar) som framställs av en författning kan som ovan angetts betraktas som ett original. Utredningens förslag innebär att pappersexemplaret även fortsättningsvis ska bifogas regeringsprotokollet som en bilaga och arkiveras. Den elektroniska version som kungörs ska så långt möjligt både till form och innehåll överensstämma med underskriftsexemplaret.

Enligt utredningen ska den kungjorda elektroniska versionen utgöra den enda officiella och autentiska versionen av en författning. Den författning som genom kungörandet presenteras i elektronisk form i SFS på webbplatsen ska allmänheten i alla avseenden kunna förlita sig på. En enskild ska inte behöva gå till underskriftsexemplaret för att kontrollera innehållet i en beslutad författning. Underskriftsexemplaret är i första hand avsett att användas om det t.ex. finns anledning att anta att den kungjorda versionen innehåller något fel eller om den helt skulle falla bort på grund av ett tekniskt avbrott. Om den kungjorda versionen avviker från innehållet i underskriftsexemplaret, som alltså återger regeringens beslut, ska den kungjorda versionen ändras så att den överensstämmer med den beslutade författningen. Fram till dess att så har skett ska en enskild kunna åberopa den kungjorda versionen i förhållande till staten på samma sätt som kan ske i dag.

Utredningen föreslår att en särskild bestämmelse tas in i kungörandelagen som uttryckligen pekar ut den elektroniskt

kungjorda versionen som den autentiska. Det innebär att det är författningen med det innehåll och den form som den har vid kungörandeögonblicket som ska ha företräde framför andra versioner. Om det i efterhand sker ändringar i författningen t.ex. i form av manipulation genom intrång i systemet, får det liksom i dag överlämnas åt rättstillämpningen att bedöma vilka konsekvenserna ska bli för en enskild som i god tro tar del av författningen, se ovan avsnitt 2.8.2 och nedan avsnitt 6.8.10.

På samma sätt som i dag ska en användare vara hänvisad till SFS för att ta del av den autentiska versionen av en författning. Med den föreslagna ordningen innebär det att användaren måste besöka den särskilda webbplatsen och där ta del av författningen. Om författningen kopieras eller på annat sätt laddas ned från webbplatsen förlorar den sin status av autentisk version.

Det föreslagna förfarandet kommer att innehålla två versioner av en författning, men bara en kommer att vara synlig för allmänheten. Det är, som framgått, inte något som skiljer sig mot dagens system där det finns ett underskriftsexemplar och ett tryckt exemplar av en författning som båda är rättsligt giltiga.

För att säkerställa att den elektroniska versionen och underskriftsexemplaret både till form och till innehåll överensstämmer med varandra bör underskriftsexemplaret vara en utskrift från den elektroniska fil som ligger till grund för publicering av den elektroniska versionen på webbplatsen. Det elektroniska dokumentet bör alltså skapas först. Av samma skäl bör författningen kungöras i ett elektroniskt dokumentformat som säkerställer sådan överensstämmelse, t.ex. pdf eller ett format med liknande egenskaper, se ovan avsnitt 6.8.3 och 6.8.4.

Omtryck

En särskild fråga är vilken rättslig betydelse ett s.k. omtryck ska ha. I dag anges i 21 § författningssamlingsförordningen att en författning bör tryckas om när den blir svåröverskådlig till följd av ändringar. Omtryck kan ske antingen i samband med en ändring eller vid något annat lämpligt tillfälle (s.k. fristående omtryck). I det första fallet beslutar regeringen om omtryck samtidigt som ändringsförfattningen utfärdas. Författningen tas därefter in i sin helhet i SFS och en upplysning om omtrycket lämnas i

författningens ingress som ett sista stycke.¹⁹ I det andra fallet fattas inget särskilt regeringsbeslut. Det är i stället utgivaren av SFS som bestämmer om och när ett omtryck ska ske. Även vid ett fristående omtryck intas författningen i sin helhet i SFS. Något utfärdandedatum anges emellertid inte och författningen saknar en ingress.

Själva tanken med ett omtryck är att underlätta för en användare att ta del av en författning i sin aktuella lydelse, när den har ändrats vid flera tillfällen eller på ett mer genomgripande sätt. Har flera ändringar skett i en paragraf kan det vara nästintill omöjligt för en person som saknar juridiska kunskaper att annars utläsa dess gällande lydelse med hjälp av SFS.²⁰

När möjligheten till fristående omtryck infördes framhölls två fördelar. Dels att omtrycket kan utformas på ett mer lättillgängligt sätt när dess uppgift bara är att lägga fram texten i dess helhet och inte samtidigt framhäva de senaste ändringarna. Dels att departementen eller utgivaren av SFS kan ombesörja omtrycket vid den tidpunkt som passar bäst t.ex. vid en lättning i arbetsbördan.²¹

Ett fristående omtryck innefattar inte något kungörande. Enligt ett motivuttalande ska ett fristående omtryck uppfattas endast som ett praktiskt hjälpmedel utan rättsverkningar. Vid eventuell bristande överensstämmelse mellan grundtexten och omtrycket ska grundtexten ha företräde.²²

När ett omtryck sker i samband med en ändring av en författning, kungörs författningsändringen genom att den omtryckta författningen införs i SFS. De delar av författningen som kungörs presenteras alltså i en autentisk version i omtrycket. Det får emellertid anses oklart vilken rättslig status de delar av den omtryckta författningen har som inte utgör ändringar. I dessa delar har författningen tidigare kungjorts och intagits i SFS i en autentisk version.

Enligt utredningens mening är det angeläget att skapa en ordning som är tydlig för användarna. Utgångspunkten bör vara att en användare ska kunna lita på de författningar som intas i SFS.

¹⁹ Ingressen är författningens inledning. Exempel: "Lagen kommer därför att ha följande lydelse från och med den dag då denna lag träder i kraft." Se Gröna boken, s. 91.

²⁰ Se SOU 1970:48 s. 54 f. där utfallet av ett experiment redovisas. Utredningen hade anmodat tre yngre hovrättsjurister att sätta ihop den aktuella lydelsen av två paragrafer i två olika författningar som hade ändrats flera gånger. Juristerna ansåg att arbetet var svårt och att de trots noggrannhet hade kvar en känsla av osäkerhet om resultatet blev rätt. Det visade sig också att en jurist hade gjort ett sakligt fel beträffande en paragraf och i övrigt var tre utskrifter behäftade med obetydliga fel.

²¹ SOU 1970:48 s. 58.

²² SOU 1970:48 s. 58.

Det stämmer även väl överens med den rådande ordningen där det är den tryckta publikationen SFS som innehåller den officiella och autentiska lagstiftningen och att en läsare kan utgå från att innehållet där är korrekt.²³ Alla användare kan inte förväntas ha kännedom om skillnaden mellan ett omtryck och ett kungörande eller mellan omtryck av olika slag. Med hänsyn till det sagda anser utredningen att det är rimligt och lämpligt att staten tar samma ansvar för författningar som förs in i SFS genom ett omtryck som när en författning kungörs i SFS.

På detta sätt uppnås alltså en större enhetlighet och det ligger med utredningens synsätt ett stort värde i att all publicering av författningar som sker på den särskilda webbplatsen för SFS återger en version som användaren kan förlita sig på. Häremot skulle visserligen kunna invändas att ett fel i omtrycket leder till en oavsiktlig ändring av författningstexten eller till ett slags andra kungörande av en och samma bestämmelse. Enligt utredningens uppfattning bör det dock vara möjligt att i dessa fall göra en rättelse på samma sätt som vid vissa fel i samband med kungörandet. Skulle så inte ske, får intresset av att användaren kan lita på innehållet i SFS anses väga tyngst.

En förutsättning bör dock vara att omtrycket skett genom ett beslut av regeringen. Att låta ett fristående omtryck få företräde framför den version som utfärdats och kungjorts av regeringen kan inte anses godtagbart. Ett fristående omtryck kan visserligen vara ett gott hjälpmedel, när möjligheten till överblick försvåras av många ändringar i en författning. Det fristående omtryckets betydelse begränsas dock av att det inte är tänkt att ha några rättsverkningar, trots att användaren lätt kan få det intrycket. Det kan också leda till oklarheter att på den särskilda webbplatsen för SFS publicera autentiska versioner parallellt med versioner som inte har denna särskilda status. Den rådande ordningen med fristående omtryck bör därför avskaffas vid en övergång till ett elektroniskt kungörande. Detta behöver självfallet inte hindra att konsoliderade versioner av en författning publiceras i någon annan ordning, skilt från publiceringen av SFS.

Utredningens förslag innebär alltså att ett omtryck i SFS endast ska få ske i samband med en ändring av författningen och att den version av författningen som i sin helhet intas i SFS genom omtrycket ska anses som autentisk.

²³ Skr. 2003/04:168 s 35.

6.8.6 Tillstånd till publicering m.m.

Bedömning: En av rättscheferna i Justitiedepartementet ska ansvara för övergripande frågor som rör SFS i elektronisk form. Innan en lag eller en förordning kungörs ska en chefstjänsteman inom det departement där ärendet har handlagts godkänna att författningen förs in i SFS. Chefstjänstemannen får delegera den uppgiften. Om det rör sig om en författning utfärdad av en myndighet, ska en behörig person där godkänna att författningen förs in i SFS.

Utgivarens funktion och trycklovsförfarandet i dagens system

I dag är en av rättscheferna i Justitiedepartementet utgivare av SFS. Uppgiften innebär bl.a. ett ansvar för frågor av mer övergripande natur som har med författningssamlingen och själva publiceringen att göra. Enligt 3 § andra stycket författningssamlingsförordningen ska utgivaren avgöra bl.a. om en myndighetsföreskrift ska kungöras i SFS enligt 6 § tredje stycket kungörandelagen.

Tillstånd till tryckning av en författning som ska intas i författningssamling ska enligt 19 § meddelas av utgivaren. Utgivaren får delegera till annan att meddela trycklov. Innan tillståndet lämnas ska en chefstjänsteman vid det fackdepartement som handlagt ärendet godkänna att författningen trycks. Även den aktuella chefstjänstemannen kan delegera ansvaret till en annan person. Om det rör sig om en författning utfärdad av någon annan än regeringen ska tillstånd till tryckning av författningen lämnas av en behörig person vid den aktuella myndigheten.

Trycklovsförfarandet omfattar alltså två steg: först granskas och godkänns texten av någon vid det ansvariga departementet om det rör sig om en lag eller förordning, och därefter meddelar tjänstemän vid granskningsenheten, för den utgivande rättschefens räkning, det slutliga trycklovet. Delvis avser kontrollerna olika saker, och den slutliga granskningen är begränsad till utformningen av författningen.

Ansvar, kontroll och tillstånd i ett elektroniskt system

Kungörandet kommer även enligt utredningens förslag att vara ett efterföljande och fristående moment i förhållande till regeringens beslut att utfärda en författning. Det praktiska arbetet med kungörandet, dvs. införandet av författningen i SFS på webbplatsen, kommer liksom i dag att utföras av personal vid Regeringskansliet.

Även i ett elektroniskt kungörandesystem kommer det att uppkomma frågor angående SFS av mer övergripande natur som någon måste ta ställning till och besluta om. Utredningen har mot denna bakgrund funnit att det är lämpligt att behålla en ordning som innebär att det finns en person med ett särskilt ansvar för sådana övergripande frågor. Enligt utredningen lämpar sig dock benämningen utgivare mindre väl i sammanhanget. Den funktion som en utgivare av SFS i dag innehar, och som den ansvariga personen i ett elektroniskt system kommer att inneha, är inte densamma som en utgivare av t.ex. en tidskrift. Benämningen är därför något missvisande.

Utredningen föreslår att en rättschef i Justitiedepartementet utses såsom särskilt ansvarig för frågor som rör SFS. Det rör sig inte om ett ansvar för innehållet i författningarna utan alltså om ett övergripande ansvar för sådant som har med författningssamlingen att göra, t.ex. att besluta om när publicering av myndighetsföreskrifter ska ske i SFS.

För att säkerställa att den författningstext som kungörs elektroniskt är den avsedda och identisk med den författning som regeringen beslutat utfärda fordras enligt utredningen att en särskild kontroll sker. Det ansvaret bör inte ligga på den som i dag är utgivare av SFS. I stället bör samma befattningshavare som i dag meddelar samtycke till trycklov kunna komma i fråga för uppgiften, dvs. en chefstjänsteman inom det departement där ärendet har handlagts eller någon annan efter delegation (se 19 § författningssamlingsförordningen). Genom att lämna tillstånd till publiceringen på webbplatsen ska han eller hon bekräfta att den kungjorda författningen är korrekt och överensstämmer med den författning som regeringen har beslutat att utfärda.

Utredningens förslag påverkar inte möjligheten att kungöra vissa myndighetsföreskrifter i SFS enligt 6 § tredje stycket kungörandelagen, se nedan avsnitt 6.8.7. I dag lämnas alltså ett första godkännande till trycklov av en behörig person vid

myndigheten. Därefter passerar föreskriften granskningsenhetens kontroll och ett slutligt trycklov beviljas. Förutom det sista steget kommer ordningen att vara densamma i det föreslagna systemet. Det ska således ankomma på en behörig person vid den myndighet som utfärdat föreskriften att lämna tillstånd till att föreskriften förs in i SFS. Dessutom krävs alltså att den ansvariga rättschefen i Justitiedepartementet har godkänt att myndighetsföreskriften kungörs i SFS.

Det förhållandet att tillstånd till införandet i SFS har lämnats av en behörig person och att kungörandet har skett på ett korrekt sätt bör dokumenteras och ska i efterhand kunna verifieras. Vidare bör förfarandet kunna ske med hjälp av elektroniska rutiner. Tanken är alltså inte att tillståndet ska behöva ges på samma sätt som trycklov beviljas i dag, dvs. genom en anteckning på ett papper som innehåller författningen.

Utredningen har i det föregående angett att det i vart fall för närvarande är mindre lämpligt att använda elektroniska signaturer bl.a. med hänsyn till svårigheten att på lång sikt bevara den särskilda status som signaturen skänker ett elektroniskt dokument (se ovan avsnitt 6.5). En elektronisk signatur behåller sin ”giltighet” i som längst tio år. Därefter måste den förnyas för att gälla. Av det skälet är det inte lämpligt att förse författningar med elektroniska signaturer, i vart fall inte sådana signaturer som är kopplade till en fysisk person. En lösning kan emellertid vara att använda en annan typ av elektronisk signatur, en s.k. elektronisk stämpellegitimation, eftersom den kan uppdateras automatiskt. En annan ordning är att personerna ges särskild behörighet till systemet och får identifiera sig med hjälp av särskilda inloggningsuppgifter och lösenord. För att skydda författningarna mot manipulation kan det kombineras med ett s.k. checksummeförfarande.

Tillståndet bör under alla förhållanden lämnas i omedelbar anslutning till att kungörandet sker. Själva åtgärden att föra in författningen i SFS bör i syfte att uppnå enhetlighet ske centralt och inte av varje departement.

En ordning som kan rekommenderas är att den fil som innehåller den elektroniska versionen av författningen, företrädesvis i ett format med egenskaper som pdf, låses definitivt direkt efter regeringsammansammanträdet.

Som ovan påpekats anser utredningen att det är lämpligt att arbetet med att ta fram författningstexter sker med hjälp av xml.

Därigenom kan man uppnå att alla författningar som tas fram inom Regeringskansliet följer en viss mall. Om mallen är rätt utformad skulle den formella trycklovskontroll som granskningsenheten vid Justitiedepartementet nu utför bli obehövlig.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det även i fortsättningen ska finnas en person utsedd att inneha ett ansvar för övergripande frågor som rör SFS, dock inte när det gäller tillstånd till att författningen förs in i SFS och blir tillgänglig på webbplatsen. Sådant tillstånd ska i stället lämnas av någon vid det ansvariga departementet när det gäller lagar och förordningar och när det gäller myndighetsföreskrifter av en behörig person vid myndigheten.

6.8.7 Webbplatsen och dess innehåll

Förslag: SFS ska publiceras elektroniskt på en särskild webbplats. En författning ska anses kungjord när det har gjorts tillgänglig i SFS på webbplatsen.

Bedömning: Kungörande ska kunna ske en gång per arbetsdag. Det ska för varje författning framgå vilken dag den har kungjorts. Webbplatsen ska, 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 ska utgå och behovet av s.k. notiser i SFS försvinner därmed.

Publiceringen ska ske på en särskild webbplats

Som inledningsvis framhållits ska kungörandet dels innebära en god möjlighet för alla att ta del av nya författningar, dels göra det möjligt för allmänheten att ta reda på vad som utgör gällande rätt. Övergången till ett elektroniskt kungörande får inte innebära någon försämring i något av dessa avseenden.

Enligt utredningens mening är det viktigt att SFS tydligt åtskiljs från annan information från staten. Det är också viktigt att webbplatsen för SFS är lätt att hitta, och publiceringen bör därför ske på en plats där allmänheten finner det naturligt att söka efter

SFS. Flera skäl talar enligt utredningen för att publiceringen bör ske på en särskild webbplats med en särskild server, inrättad endast för ändamålet att publicera SFS, utan annat syfte än att kungöra författningar och förmedla vissa andra uppgifter som i dag förs in i SFS.

För att uppnå fördelarna av en publicering på en särskild webbplats är emellertid namnet på webbplatsen – webbadressen – av betydelse. Enligt vad utredningen har erfarit finns inte några lämpliga webbadresser tillgängliga som är helt fristående. Därför bör SFS publiceras på en särskild webbplats med ett namn som anknyter till regeringen och regeringens officiella webbplats. Eftersom det är regeringen som utfärdar och kungör lagar och förordningar är kopplingen naturlig. Genom att ändå skapa en särskild webbplats åtskiljs SFS på ett tydligt sätt från annan information. Det finns då också möjlighet att skapa en särskild layout som skiljer sig från den som i övrigt finns på regeringens webbplats.

Utredningen anser att det är mindre lämpligt att låta kungörandet ske på någon annan befintlig webbplats, t.ex. www.lagrummet.se. Som framgått tjänar rättsinformationssystemet ett annat syfte än kungörandet, och systemen bör därför tydligt hållas isär. Inom rättsinformationssystemet finns det ett behov av att kunna förädla författningstexten och skapa ett mervärde som inte helt går att förena med kungörandets syfte och funktion.

Endast författningar som kungjorts elektroniskt ska föras in i SFS på webbplatsen

SFS kommer enligt förslaget att publiceras elektroniskt på en webbplats och kungörandet att ske genom att en författning intas i den elektroniska författningssamlingen. Som redan framhållits ska webbplatsen inte tjäna något annat syfte än att bära SFS och således endast ha till funktion att kungöra författningar och förmedla den information som i dag förmedlas genom den tryckta publikationen.

Webbplatsen kommer alltså att omfatta kungjorda lagar och förordningar. I dag ska enligt 6 § tredje stycket kungörandelagen även en myndighetsföreskrift kungöras i SFS om det saknas 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, t.ex. Riksbankens föreskrifter om sedlar och mynt.²⁴ Enligt utredningen bör möjligheten att kungöra myndighetsföreskrifter i SFS behållas. Det praktiska förfarandet bör kunna ordnas på i stort sett samma sätt som idag. Det rör sig om endast ett fåtal föreskrifter per år. Ordningen borde därför inte ge upphov till några stora praktiska problem.

Webbplatsen bör kunna kompletteras med ny information och kungörande ske varje helgfri vardag, utom på lördagar eller andra dagar vid större helger. Eftersom det är av betydelse vid vilken tidpunkt en författning har kungjorts bör det även i ett elektroniskt kungörandesystem framgå när en författning gjordes tillgänglig på webbplatsen motsvarande den nuvarande uppgiften om när en författning kom ut från trycket.

En författning kungörs en gång och enligt den ordningen som gällde vid tillfället för kungörandet. Ett förslag om elektroniskt kungörande bör därför inte omfatta redan kungjorda författningar utan tar sikte på de författningar som kungörs efter det att en ny ordning har trätt i kraft. Detta för också med sig att de författningar som tidigare har tagits in i SFS har kungjorts enligt den nuvarande ordningen och inte omfattas av informationen på webbplatsen (se nedan avsnitt 7.1).

Vilken information, utöver kungjorda författningar, ska lämnas på webbplatsen?

Liksom i dag bör SFS, och alltså informationen på webbplatsen, omfatta ett register. Det bör enligt utredningen gå att söka sig till en viss SFS, dels via en kronologisk förteckning, dels via ett sakregister.

Vidare bör vissa av de upplysningar som i dag förs in i det bokband som utges en gång om året lämnas på webbplatsen. Enligt 6 § författningssamlingsförordningen ska bokbandet innehålla bl.a. notiser, dvs. underrättelser om vilka förordningar som har kungjorts i någon annan författningssamling än SFS eller i någon annan publikation. I nuläget kan en förordning enligt 4 § andra stycket kungörandelagen kungöras i en annan författningssamling,

²⁴ Enligt 6 § lagen (1982:1255) om författningssamlingar för riksdagsförvaltningen och Riksbanken ska Riksbanken låta utge Riksbankens författningssamling (RBFS). Av 7 § samma lag framgår att av Riksbanken beslutade författningar ska kungöras i RBFS. I paragrafen föreskrivs vidare att författningar som är av allmänt intresse i stället får kungöras i Svensk författningssamling.

eller i annan publikation, om det av särskilda respektive synnerliga skäl finns anledning till det. Som exempel på särskilda skäl anges i bestämmelsen 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) angavs 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 skulle SFS kunna bli alltför omfattande och besvärlig att överblicka om författningssamlingen skulle betungas av sådana författningar. Kravet på kungörande i SFS kan också få till följd att ett omfattande material i vissa fall måste tas in i SFS trots att det framstår som opraktiskt och medför onödigt höga tryckkostnader. Bestämmelsens syfte är alltså i första hand att avlasta SFS.

Om kungörandet sker på elektronisk väg genom att SFS publiceras som en elektronisk författningssamling spelar emellertid storleken av ett dokument eller av författningssamlingen inte längre någon roll. Det skäl som ligger bakom undantagsbestämmelsen faller därför bort.

Det förhållandet att samtliga lagar och förordningar kungörs på en och samma plats, nämligen i SFS, innebär enligt utredningen en fördel. Att kungörandet i vissa fall sker genom en myndighet innebär ytterligare led i produktionskedjan som borde kunna avvaras.

Eftersom förordningar inte kommer att kungöras på annan plats än i SFS saknas behov av s.k. notiser (se 5 § författningssamlingsförordningen).²⁵ Webbplatsen behöver alltså inte innehålla några sådana upplysningar. Däremot bör det 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 sådan författningssamling samt vilka centrala myndigheter under regeringen som under året har kungjort författningar på annat sätt än i författningssamling eller publicerat allmänna råd enligt 28 § (se förslag till ändring i 6 § författningssamlingsförordningen).

SFS innehåller i dag även s.k. tillkännagivanden.²⁶ Det rör sig om kortare meddelanden med information om vissa beslut eller

²⁵ Se dock föreslagna övergångsbestämmelser till kungörandelagen och författningssamlingsförordningen.

²⁶ 29 § andra stycket författningssamlingsförordningen.

dylikt som det finns behov av att upplysa en större krets om, t.ex. Riksbankens årliga referensränta. Även i framtiden bör SFS och således webbplatsen omfatta sådana meddelanden. Vid tillkännagivanden är det inte fråga om någon normgivning utan enbart om information i en viss fråga.

Hjälp och service

Som ovan angetts ska SFS vara enkel att ta del av och det ska vara tydligt för användaren vad syftet med den aktuella webbplatsen är. Någon form av information om SFS och webbplatsen samt en vägledning för hur användaren kan söka sig till en viss författning bör därför lämnas. Som redan nämnts bör det även anges vilka författningar som omfattas av webbplatsen, dvs. sådana författningar som kungjorts sedan den nya ordningen trätt i kraft. Det bör även framgå var tidigare kungjorda författningar kan återfinnas.

Enligt 25 § författningssamlingsförordningen ska författningar som ingår i författningssamling kunna köpas såväl årgångsvis som var och en för sig. Årsabonnemangen bör om möjligt kunna begränsas till en viss ämnesgrupp av författningar. Eftersom SFS inte längre kommer att ges ut i tryckt form kommer det inte att vara möjligt att köpa eller abonnera på SFS på samma sätt som i dag. Enligt utredningen bör emellertid även ett elektroniskt kungörandesystem omfatta någon form av liknande service, exempelvis i enlighet med den danska modellen där en användare kan anmäla sin e-postadress och ange ett visst sökområde för att sedan få ett meddelande när en ny författning inom det angivna området har kungjorts.

Författningsteknisk lösning

Utredningens förslag innebär att det av en särskild paragraf, 3 a § kungörandelagen, framgår att SFS ska publiceras elektroniskt på en särskild webbplats och att en författning ska anses kungjord när den har gjorts tillgänglig i SFS på webbplatsen. I paragrafen anges också att publiceringen sker genom regeringens försorg, något som i dag framgår av 4 § kungörandelagen. Dessutom regleras frågan

om vilken rättslig status den elektroniska versionen ska ha, se ovan avsnitt 6.8.5.

Enligt utredningens bedömning nödvändiggör förslaget inte någon följdändring i lagen (1998:281) om skydd för beteckningen SFS, eftersom det tydligt framgår genom hänvisningen i lagen till 4 § kungörandelagen vilken författningssamling som avses.

6.8.8 Databasen

Bedömning: En särskild IT-lösning med en särskild databas bör skapas för ändamålet att kungöra författningar elektroniskt.

Som redan angetts anser utredningen att endast författningar som kungörs efter det att den nya ordningen har trätt i kraft kan kungöras elektroniskt och presenteras på webbplatsen i en autentisk version. Det finns därför inte något omedelbart behov av att utnyttja en befintlig databas, t.ex. Regeringskansliets databas omfattande författningar ”i den form som de kungörs” och vars innehåll Regeringskansliet har ett informationsansvar för enligt rättsinformationsförordningen.²⁷ Tvärtom bör de olika databaserna hållas isär så att det blir tydligt vilka författningstexter som utgör autentiska versioner och vilka som inte gör det. För det elektroniska kungörandesystemet bör alltså en ”ny” IT-lösning tas fram, särskilt avsedd och anpassad för ändamålet.

6.8.9 Bevarande

Bedömning: Inom ramen för den föreslagna ordningen ska både pappersexemplaret av en författning och den elektroniskt kungjorda författningen bevaras enligt arkivlagen.

I det föreslagna förfarandet för kungörande av lagar och förordningar kommer det att framställas dels ett pappersexemplar av författningen, dels författningen i form av en elektronisk fil för kungörande. Det senare ska alltså utgöra den autentiska versionen av en författning.

²⁷ Jfr skr. 2003/04:168 s. 37.

Enligt 3 § arkivlagen bildas en myndighets arkiv av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet. En handling är en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel (2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen). Handlingsbegreppet omfattar alltså dels handlingar i traditionell bemärkelse, dels s.k. ADB-upptagningar. 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.

Det är enligt utredningens bedömning klart att det pappers-exemplar 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 om även den elektroniskt kungjorda författningen utgör en allmän handling som ska bevaras enligt arkivlagens huvudregel?

En teknisk upptagning anses *förvarad* hos en myndighet, om myndigheten kan disponera över möjligheten att överföra upptagningen till läsbar eller annan uppfattbar form, t.ex. då upptagningen är tillgänglig i den datorutrustning som finns hos myndigheten. Det krävs inte att myndigheten har direktåtkomst till upptagningen.²⁸ En handling är *upprättad* hos myndigheten om den tillkommit hos myndigheten och föreligger 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 § tryckfrihetsförordningen).

Enligt utredningens bedömning utgör den elektroniskt kungjorda författningen 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 hos Regeringskansliet. Enligt förslaget kommer Regeringskansliet att förfoga över den databas som innehåller den elektroniska författningen och disponerar således över möjligheten att överföra informationsinnehållet till läsbart skick. Den elektroniska författningen får därför även anses förvarad hos Regeringskansliet.

I en särskild undantagsregel i 2 kap. 11 § tryckfrihetsförordningen (TF) räknas vissa handlingar upp som inte ska anses som allmänna handlingar. Av paragrafens tredje punkt följer att en

²⁸ Karov, kommentar till 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, författad av Sigurd Heuman.

handling som ingår i bibliotek inte ska anses som en allmän handling hos myndigheten. Den s.k. biblioteksregeln omfattar även upptagningar i databaser som myndigheter använder i sin verksamhet på samma sätt som litteratur i ett bibliotek. Det innebär att de upplysningar om olika sakförhållande som en myndighet har tillgång till via Internet oftast inte utgör någon allmän handling hos myndigheten, eftersom materialet vanligtvis används på samma sätt som informationen i andra databaser som ingår i myndighetens bibliotek, dvs. för att söka referensmaterial och faktaunderlag.²⁹

Utredningen har funnit att den elektroniska författningen inte bör omfattas av undantaget i den s.k. biblioteksregeln. Författningen blir i och för sig en del av ett material på Internet när den förs in i SFS på den särskilda webbplatsen och är tillgänglig för var och en att ta del av där. Dessutom kommer SFS att användas av många vid Regeringskansliet som ett uppslagsverk och som ett verktyg i det dagliga arbetet. Den elektroniskt kungjorda författningen kan emellertid inte sägas enbart utgöra sådant referensmaterial som avses i biblioteksregeln. Författningen är snarare att jämföras med ett beslut som har expedierats, i detta fall genom att hållas tillgängligt 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.

Enligt utredningens bedömning talar därför mycket för att även den elektroniska författningen är att anse som en allmän handling. Med hänsyn till den rättsliga betydelse som den elektroniskt kungjorda författningen ska tillmätas talar även 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 ett elektroniskt kungörande av trafikföreskrifter.³⁰

I det föreslagna kungörandesystemet kommer det alltså att finnas två arkivexemplar av en författning, ett i pappersform och ett som avser ett elektroniskt informationsinnehåll. Pappers-exemplaret kommer enligt samma rutiner som i dag att arkiveras tillsammans med protokollet från regeringsammansrådet. Det står i princip Regeringskansliet fritt att bestämma på vilket sätt den

²⁹ Prop. 2001/02:70 s. 25 och Alf Bohlin, *Offentlighetsprincipen*, 2007, s. 121.

³⁰ Prop. 2005/06:96 s. 15 och SOU 2003:119 s. 195 f.

elektroniska författningen ska arkiveras, så länge de allmänna kraven i arkivlagen och arkivförordningen iakttas. Det är emellertid 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 (se ovan avsnitt 6.5).

6.8.10 Säkerhet

Bedömning: Regeringskansliet ska ansvara för säkerheten i verksamhetssystemet och på den webbplats där den elektroniska publiceringen av SFS sker.

Ansvar för säkerheten

Säkerheten är av avgörande betydelse för ett elektroniskt kungörandesystem och en mycket god säkerhetsnivå är en förutsättning för ett elektroniskt kungörande. Utredningens slutsats är att det genom olika tekniska åtgärder, kontinuerlig uppföljning och bevakning är möjligt att uppnå en tillräcklig säkerhetsnivå i det elektroniska kungörandesystemet (se ovan avsnitt 6.4).

Det praktiska momentet med att kungöra författningar kommer även i ett elektroniskt system att ske inom Regeringskansliet. Det är Regeringskansliet som ansvarar för att den särskilda IT-lösningen arbetas fram och underhålls. Med hänsyn till vikten av att säkerheten i kungörandesystemet upprätthålls på en hög nivå anser utredningen att det bör införas en särskild bestämmelse som tydliggör Regeringskansliets ansvar för säkerheten i och kring datasystemet och den webbplats som SFS publiceras på. Som framgått finns det redan säkerhetsföreskrifter om bl.a. datasäkerhet som t.ex. anger att sådana tekniska åtgärder ska vidtas att förändring av allmänna handlingar som förvaras i datautrustning och åtkomst av annan information hindras (se ovan avsnitt 4.3).

Vilka åtgärder som bör vidtas för att uppfylla det föreskrivna ansvaret får bedömas med hänsyn till omständigheterna och efter vad som kan anses rimligt bl.a. med hänsyn till resultatet av väl genomförda hot- och säkerhetsanalyser och den tekniska utvecklingen.

Allmänna överväganden

I princip är det tekniskt möjligt att skapa ett säkert elektroniskt system för kungörande genom olika komplexa tekniska lösningar. Förutom att det riskerar att göra systemet svårhanterbart, och i sig skapar möjlighet till felkällor och mänskliga misstag, kräver det stora ekonomiska resurser som inte kan anses rimliga eller motiverade. Det måste i praktiken göras avvägningar när systemet utformas, och i bakgrunden bör finnas tanken på kungörandets funktion och syfte.

Utredningen har bl.a. av det skälet valt att inte förorda ett kungörandesystem som innebär att användarna saknar direkt åtkomst till de autentiska författningarna utan endast tar del av innehållet i en s.k. speglad databas. Med ett sådant system skulle i och för sig de autentiska författningstexterna ges ett särskilt starkt skydd mot obehörig åtkomst. Förutom att det är förenat med högre kostnader att skapa ett sådant system ligger det enligt utredningen inte i linje med själva tanken bakom ett elektroniskt kungörande, eftersom det innebär att användaren bara får ta del av en slags kopia av en autentisk författningstext. Om det som kungörs elektroniskt inte är en autentisk version av en författning, som allmänheten helt kan förlita sig på och som har företrädare framför andra versioner, förlorar det elektroniska kungörandet en del av sin betydelse.

Avbrott

Att det elektroniska systemet inte kommer att bygga på en lösning med en speglad databas innebär att man måste acceptera kortare och i förväg planerade avbrott för sedvanligt systemunderhåll. Med framförhållning och planering kan avbrotten förläggas till sådana tidpunkter så 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 anges att säkerhetskopior ska

framställas i syfte att säkerställa att den ursprungliga informationen vid behov kan återskapas med en rimlig arbetsinsats. Säkerhetskopior 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.

Som en extra säkerhetsåtgärd bör det emellertid finnas möjlighet att vidta särskilda åtgärder under den tid SFS inte finns tillgänglig på webbplatsen. Redan i dag finns det enligt 4 § tredje stycket kungörandelagen en möjlighet att, om utomordentliga förhållanden påkallar det, kungöra en författning på annat sätt än i SFS. Bestämmelsen är tänkt att tillämpas när det på grund av särskilda hinder såsom t.ex. krig eller arbetskonflikt är omöjligt att få en författning utgiven i SFS. Även om kungörandet sker på elektronisk väg kan sådana situationer uppkomma. Dessutom tillkommer andra liknande situationer, t.ex. naturkatastrofer som ger upphov till längre strömavbrott eller andra förhållanden som orsakar avbrott i systemet och förhindrar allmänhetens åtkomst till den elektroniska författningssamlingen. Det är både lämpligt och nödvändigt att regeringen då kan besluta att kungörandet ska ske på annat sätt så att nya författningar kan bringas till allmänhetens kännedom. Bestämmelsen i 4 § tredje stycket kungörandelagen fyller alltså en funktion även i ett elektroniskt kungörandesystem.

Även vid systemavbrott kan alltså information om nya författningar komma till allmänhetens kännedom. Däremot kommer de författningar som har kungjorts i det elektroniska systemet före avbrottet inte att vara tillgängliga under den period systemet ligger nere. Med hänsyn till de fördelar som ett elektroniskt kungörandesystem i sig innebär för tillgängligheten av SFS och då risken för längre eller återkommande avbrott måste bedömas som liten, anser utredningen att det är en konsekvens som får accepteras.

För rättsäkerheten 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.

Manipulation m.m.

Ett 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 förslaget ska alltså Regeringskansliet åläggas ansvar att tillse att säkerheten i systemet är så god att författningarna på webbplatsen är tillförlitliga. Men trots att säkerheten upprätthålls på en hög nivå kan det inte uteslutas att det vid något tillfälle inträffar incidenter. Resultatet kan bli att en användare tror sig ta del av en autentisk författning trots att så inte är fallet.

Det kan framstå som oskäligt om en enskild som i god tro tar del av en 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 emellertid de rättsliga konsekvenserna av det inträffade avgöras efter en bedömning av omständigheterna i det särskilda fallet.

För kungörandesystemets trovärdighet är det 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 enbart 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.

Straffbestämmelser

Om någon olovligen allvarligt stör eller hindrar användningen av det elektroniska kungörandesystemet gör sig den personen i första hand skyldig till dataintrång enligt 4 kap. 9 c § brottsbalken och riskerar ett straff i form av böter eller fängelse i högst två år. Som

anges i avsnitt 4.2 kan även andra straffbestämmelser komma ifråga under vissa förhållanden.

Utredningens slutsats är att nuvarande straffreglering är tillräcklig även efter införandet av ett elektroniskt system för kungörande av författningar och att några straffrättsliga författningsändringar inte krävs med anledning av utredningens förslag.

6.8.11 Elektroniskt kungörande; en praktisk beskrivning

Här följer en beskrivning av hur förfarandet kring det elektroniska kungörandet skulle kunna ordnas i praktiken om utredningens förslag genomförs.

En ny författning tas fram inom Regeringskansliet på ungefär samma sätt som sker i dag. I stället för att använda en word-mall sker arbetet i ett program som bygger på xml. Med hjälp av ett xml-schema kommer alla författningar att följa samma mall och alla obligatoriska uppgifter kommer att finnas med. Utkastet till den färdiga författningen finns i en elektronisk fil. Alla justeringar av författningstexten sker i filen och alla uttag, i samband med delning, sker från den. Därmed sker allt arbete s.a.s. mot samma källa.

Inför regeringsammansammanträdet konverteras författningen till det slutliga dokumentformatet, företrädesvis till ett format med egenskaper som pdf. En utskrift av filen ligger till grund för regeringens beslut att utfärda författningen och förses därefter med en underskrift. Underskriftsexemplaret bifogas regeringens protokoll från sammanträdet. Det förvaras i akten och arkiveras på samma sätt som sker i dag. Efter att regeringen beslutat utfärda författningen vid regeringsammansammanträdet läses den elektroniska fil som innehåller författningen definitivt. Så snart som möjligt sker kungörandet genom att författningen förs in i SFS på den särskilda webbplatsen. Först ger emellertid en chefstjänsteman vid det departement som ansvarat för ärendet sitt godkännande till införandet om det rör sig om en lag eller förordning. Det sker t.ex. genom att han eller hon förser dokumentet med en elektronisk stämpel eller genom att han eller hon på något sätt gör dokumentet tillgängligt för publicering med stöd av en särskild behörighet. Är det en myndighetsföreskrift som ska kungöras i SFS lämnar en behörig person vid myndigheten ett sådant godkännande. Föreskriften kan sedan överföras till Regeringskansliet på ett

lämpligt sätt. Därefter kungörs författningen elektroniskt i SFS på webbplatsen med hjälp av en automatisk funktion eller centralt inom Regeringskansliet. Även den elektroniskt kungjorda författningen ska arkiveras på ett ändamålsenligt sätt.

Kungörandet sker så snart som möjligt på en helgfri måndag-fredag. Som huvudregel bör det ske vid ett visst klockslag som bör vara detsamma varje dag. Om det inte finns någon författning att kungöra en viss dag lämnas en upplysning på webbplatsen om detta.

7 Övriga frågor

7.1 Genomförande och övergångsbestämmelser

Förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2011. För författningar som har kungjorts dessförinnan gäller äldre bestämmelser, om inte författningen därefter i sin helhet förs in i Svensk författningssamling (SFS) i samband med en ändring av författningen. Har en förordning med stöd av äldre bestämmelser kungjorts i någon annan författningssamling eller i någon annan publikation, ska en ändring av förordningen kungöras i samma författningssamling eller publikation som författningen ursprungligen kungjordes.

Övergången till ett elektroniskt kungörande av författningar innebär bl.a. att ett särskilt tekniskt system ska byggas upp och introduceras. Detta för också med sig vissa förändringar av arbetsrutinerna inom Regeringskansliet. Vidare är det angeläget att tid ges för information till allmänheten om den nya formen för kungörande. Det ska också beaktas att staten under utredningstiden har träffat ett nytt avtal med Thomson Förlag AB om tryckning, försäljning och distribution av SFS som löper till och med den 1 januari 2011, med viss möjlighet till förlängning. Enligt utredningens uppfattning bör de nya reglerna mot den bakgrunden kunna träda i kraft den 1 januari 2011.

De föreslagna reglerna tar med ett undantag sikte på alla författningar som kungörs efter ikraftträdandet. En ändring av en förordning som enligt äldre bestämmelser har kungjorts i en annan författningssamling än SFS, eller i någon annan publikation, ska även efter ikraftträdandet av de föreslagna reglerna kungöras i samma författningssamling som grundförfattningen kungjordes, om det är möjligt. Sådana förordningar kommer alltså att kungöras på samma sätt som den ursprungliga förordningen eller med andra

ord i tryckt form, även efter att ett elektroniskt kungörandesystem har införts. I fråga om alla andra författningar kommer den elektroniska versionen som har kungjorts på webbplatsen för SFS att vara autentisk och återge författningens lydelse. Som framgått i det föregående kommer motsvarande att gälla s.k. omtryck. Om regeringen i samband med utfärdande av vissa ändringar i en författning beslutar att föra in författningen i dess helhet, kommer denna elektroniska version av hela författningen i SFS att vara autentisk. Detta ska gälla både i de fall där en tidigare lydelse har kungjorts i den tryckta versionen av SFS enligt hittillsvarande ordning och i fall där den har kungjorts elektroniskt.

Enligt utredningens uppfattning bör reglerna om elektroniskt kungörande av lagar och förordningar inte ges retroaktiva verkningar i vidare mån än vad som nu sagts beträffande omtrycken. Tidigare gällande regler för kungörande får alltså fortsatt giltighet för de författningar som kungjorts i sin pappersversion enligt de reglerna. Verkningarna av ett kungörande får bedömas enligt de regler som var tillämpliga då kungörandet skedde.

Under ett övergångsskede kommer därmed användaren att få söka autentiska versioner på två ställen, i den tryckta versionen av SFS och i den elektroniska versionen, alltefter tidpunkten för kungörandet. Detta kan komma att gälla för en och samma författning, om den ursprungligen har kungjorts i pappersutgåvan och därefter vissa bestämmelser ändras och kungörs enligt de nya reglerna utan att omtryck sker. Den olägenhet som får anses ligga i detta, kan dock i viss utsträckning begränsas just genom omtryck i den elektroniska versionen av SFS. Det kan också vid mer omfattande ändringar i en författning 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.

Även med sådana åtgärder kommer dock övergångsskedet att bli långvarigt. Utredningen har därför övervägt en ordning som innebär att författningar som kungjorts i pappersform efter en övergångstid förs över till det elektroniska systemet som i så fall ensamt skulle återge den autentiska lydelsen också av dessa författningar. Ett fullt genomförande av en sådan ordning skulle dock förutsätta att den elektroniska lydelsen generellt gavs företräde framför pappersversionen, även om det inträffar något fel vid överföringen. Det ger upphov till principiella och praktiska

betänkligheter. I realiteten skulle följderna kunna bli att vederbörligen kungjorda och kanske sedan lång tid gällande bestämmelser i lag eller förordning får ett ändrat innehåll eller rent av faller bort genom missöden vid överföringen. Konsekvenserna av detta är svåra att överblicka. Det skulle också uppstå tolkningsfrågor av ett slag som inte bör avgöras inom ramen för ett arbete med att föra över autentiska författningstexter från pappersutgåvan till den elektroniska versionen av SFS. Vid lagstiftning av mycket gammalt datum kan således tvekan i vissa fall råda om författningen alltjämt är gällande, även om den inte formellt har upphävts. Svårbedömda situationer kan uppstå även i fall där en författning har ändrats ett stort antal gånger och där flera lydelse till följd av övergångsbestämmelser ska gälla parallellt.

Som utredningen varit inne på i samband med omtrycken, är det i vart fall inte godtagbart att vad som praktiskt sett kan liknas vid författningsändringar förs in i den officiella författningssamlingen utan regeringsbeslut, vilka således skulle få avse i princip hela det gällande beståndet av lagar och förordningar.

Utredningen har mot den bakgrunden stannat vid att inte föreslå någon särskild ordning för överföring av nu gällande författningar till den elektroniska författningssamlingen. De olägenheter som följer av att den autentiska versionen kan få sökas på två ställen kommer att minska med tiden och uppvägs i allt fall av de fördelar som följer med ett elektroniskt kungörande av alla nya författningar.

7.2 Konsekvensbeskrivning

Om förslagen i ett utredningsbetänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas (14 § kommittéförordningen [1998:1474]). Skulle förslagen innebära samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska också dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredningen även föreslå en finansiering.

Vidare följer av 15 § kommittéförordningen att om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet, liksom om förslagen har betydelse för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet, för

sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar eller för andra särskilt angivna intressen.

Enligt utredningens direktiv ska dessutom redovisas vilka budgetkonsekvenser förslagen kan komma att medföra och lämna förslag på hur dessa kostnader kan finansieras. Analysen ska göras ur såväl ett kort som ett långt perspektiv. I analysen ingår att väga in ekonomiska vinster och effektivitetsvinster men också aspekter som författningarnas tillgänglighet.

7.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: De kostnader som förslaget ger upphov till kan i första hand finansieras med medel avsatta i befintligt budgetanslag och i andra hand inom den ordinarie budgetprocessen. På sikt kan förslaget förväntas leda till ett effektivare resursutnyttjande och kostnadsbesparingar för staten.

Förslaget innebär inledningsvis vissa investeringskostnader för staten. För att skapa det elektroniska systemet krävs bl.a. teknisk kompetens och utrustning. Enligt förslaget ska en särskild IT-lösning tas fram speciellt för kungörandet av författningar och en särskild webbplats skapas. Kostnaderna torde kunna 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. Som utredningen framhållit är det av stor vikt att systemet fortlöpande ses över och upprätthålls på en hög nivå för att säkerställa funktion och tillförlitlighet.

Det är svårt att bedöma storleken av kostnadsposterna eftersom de är beroende av flera osäkra faktorer. Till exempel kan investeringskostnaderna variera en del beroende på hur det tekniska systemet utformas, något som utredningen med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen har valt att inte närmare beskriva. En annan osäker post är kostnaderna för säkerheten i kungörandesystemet som beror bl.a. på utfallet av framtida risk- och sårbarhetsanalyser.

Som en jämförelse kan konstateras att kostnaderna för att utveckla den rikstäckande databasen för trafikföreskrifter (RDT) uppskattades till ungefär 10 miljoner kronor.¹ Enligt utredningen bör kostnaderna för att utveckla en databas för kungörande av lagar och förordningar med viss marginal understiga det beloppet. En preliminär bedömning ger vid handen att de initiala investeringskostnaderna torde kunna uppskattas till ungefär hälften av den summan.

När det gäller kostnaderna för den löpande driften kan de, i vart fall när systemet är inarbetat och fungerar effektivt, förväntas understiga kostnaderna för det nuvarande systemet, dvs. knappt en miljon kronor per år.

På kort sikt kommer förslaget alltså att leda till kostnader för staten. Kostnaderna bör i första hand finansieras med medel avsatta i befintligt budgetanslag och i andra hand inom den ordinarie budgetprocessen.

Enligt vad utredningen har erfarit har en övergång till elektroniskt kungörande inneburit stora kostnadsbesparingar för de allra flesta länder som tillämpar en sådan ordning. I vissa länder har reformen t.o.m. föranletts av krav på besparingar.

Enligt utredningens bedömning kommer förslaget att 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 kan produktionsarbetet inom Regeringskansliet ordnas på ett mer effektivt sätt och ta mindre arbetstid i anspråk. Fler moment kan ske automatiskt i det elektroniska systemet. Till exempel kan den formaliakontroll som i dag utförs av Justitiedepartementets granskningsenhet ske på elektronisk väg (se avsnitt 6.8.6). Även andra arbetsmoment, t.ex. s.k. avdragsläsning (se avsnitt 2.5.2), kommer att kunna slopas med ett elektroniskt system.

Det förhållandet att ett elektroniskt system för med sig mer ändamålsenliga och rationella arbetsmetoder inom Regeringskansliet kan i sin tur leda till kortare handläggningstider. Förslaget medför dessutom en minskad pappersanvändning, vilket leder till lägre kostnader och mindre miljöpåverkan.

Förslaget innebär att den som inte har tillgång till en dator med Internetuppkoppling ska kunna vända sig till en offentlig

¹ SOU 2003:119 s. 249. Enligt uppgift från Vägverket har det verkliga kostnadsutfallet stämt väl överens med det uppskattade beloppet.

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 förslaget dock inte innebära några väsentligt ökade kostnader eftersom befintlig teknisk utrustning kan tas i anspråk och den tillkommande arbetsbördan inte kan bedömas som särskilt stor.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att förslaget inte ger upphov till väsentliga kostnadsökningar och att det på längre sikt tvärtom kan förväntas leda till besparingar för staten.

7.2.2 Övriga konsekvenser

Bedömning: Utredningens förslag bedöms inte leda till några negativa konsekvenser för de samhällsintressen som anges i 15 § kommittéförordningen. Däremot innebär förslaget en förbättrad offentlig service i förhållande till såväl enskilda som företagare genom att SFS blir mer tillgänglig.

Som redan framhållits anser utredningen att förslaget i allt väsentligt medför positiva konsekvenser. Framförallt innebär det en ökad tillgänglighet av SFS. Med ett elektroniskt kungörandesystem kommer fler personer än i dag, oberoende av var de bor eller befinner sig, att på ett enkelt sätt avgiftsfritt kunna ta del av en autentisk författning. Enligt utredningen leder förslaget även till ett mer enhetligt och användarvänligt system. Genom att tillhandahålla autentiska författningar i elektronisk form på Internet förbättras den offentliga servicen, särskilt för den som i dag har långt till ett bibliotek eller svårt att ta sig hemifrån. Förfarandet kan också leda till att författningar blir mer tillgängliga för personer med funktionshinder (avsnitt 6.8.4).

Det förhållandet att författningar kungörs och tillhandahålls i en autentisk version på Internet kan sägas innebära en risk för olika typer av angrepp riktade mot det elektroniska systemet. Enligt utredningen kan risken för brottsliga angrepp minimeras genom en effektiv kontroll och ett kontinuerligt säkerhetsarbete (se avsnitten 6.4 och 6.8.7). I ett elektroniskt system finns dessutom möjlighet att spåra och upptäcka olika former av intrång, vilket skapar förutsättningar att klara upp eventuell brottslighet.

Utredningen har även beaktat de övriga samhällsfrågor som anges i 15 § kommittéförordningen, men har funnit att förslaget inte har sådan betydelse att särskilda överväganden behövs.

8 Författningskommentar

Det bör noteras att utredningens förslag även kan komma att innebära ändringar i andra författningar, t.ex. förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

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

1 §

Tillägget i *första stycket, första meningen*, utgör endast en språklig ändring och syftar till att förtydliga kungörandets funktion. Ändringen i *tredje stycket* föranleds av att Europeiska gemenskapernas officiella tidning ändrat namn till Europeiska unionens officiella tidning (EUT).

3 a §

Paragrafen reglerar Svensk författningssamling (SFS) och gäller för en författning som förs in där. I *första stycket* anges att SFS inte som hittills ska utgöra en tryckt publikation utan i stället ska publiceras elektroniskt på en särskild webbplats på Internet. Skälen för utredningens ståndpunkt har redovisats i avsnitt 6.6. Med uttrycket särskild webbplats avses att webbplatsen är fristående från andra webbplatser och har en egen webbadress (se avsnitt 6.8.7). Publiceringen av SFS ska liksom i dag ske genom regeringens försorg.

Tidpunkten för kungörandet har stor betydelse för när en författning kan göras gällande i förhållande till allmänheten (se avsnitt 2.4.1). Enligt den hittills gällande ordningen anses en

författning i praktiken vara kungjord när den har kommit ut från trycket. I ett elektroniskt system ska kungörandet, enligt *andra stycket*, anses ha skett vid den tidpunkt då författningen har tillförts SFS och därmed gjorts tillgänglig på webbplatsen.

I *tredje stycket, första meningen*, klargörs att det är den elektroniskt kungjorda versionen av en författning som är autentisk, dvs. utgör den officiella versionen som allmänheten ska kunna lita på och utgå från som korrekt. Utredningens överväganden har redovisats i avsnitt 6.8.5. Stycket tar sikte på författningar som har kungjorts elektroniskt i SFS enligt 4 § första stycket. Det gäller således inte om kungörandet sker i annan ordning med stöd av 4 § andra stycket.

Enligt en särskild *övergångsbestämmelse (punkten 3)* kommer ändringar av sådana förordningar som har kungjorts i någon annan författningssamling än SFS, eller någon annan publikation, att kungöras i samma författningssamling eller publikation. Det innebär att vissa förordningar, som utgör ändringar i redan kungjorda förordningar, kommer att kungöras på samma sätt som den ursprungliga förordningen, eller med andra ord i tryckt form, även efter att ett elektroniskt kungörandesystem har införts. Inte heller i det fallet gäller alltså det som sägs i tredje stycket. Om ett sådant kungörande inte är möjligt, t.ex. för att en författningssamling inte längre ges ut, kan kungörandet emellertid ske elektroniskt i SFS och en tillämpning av tredje stycket blir då aktuell.

Enligt en annan särskild *övergångsbestämmelse (punkten 2)* kommer äldre bestämmelser att gälla, när kungörandet har skett i den tryckta versionen av SFS i den ordning som var aktuell vid tiden för kungörandet. Om emellertid en författning genom senare omtryck har förts in i SFS i sin helhet enligt bestämmelserna i tredje stycket, andra meningen (se nedan) gäller de nya bestämmelserna för hela denna författning.

Tredje stycket, andra meningen, behandlar det som i dagens ordning kallas omtryck, dvs. att författningen införs i sin helhet i SFS när den blir svåröverskådlig till följd av ändringar. Förslaget innebär att omtryck kan ske endast genom ett regeringsbeslut och i samband med en ändring av författningen. När författningen förs in i SFS får författningen i sin helhet status av autentisk version, trots att det i formell mening rör sig om ett kungörande endast när det gäller författningsändringarna. Se även 21 § författningssamlingsförordningen och kommentaren till bestämmelsen.

4 §

I paragrafens *första stycke* anges huvudregeln att lagar och förordningar ska kungöras i SFS. Av 3 a § första stycket följer att SFS genom regeringens försorg publiceras elektroniskt på en särskild webbplats.

Tidigare fanns det en möjlighet enligt paragrafens dåvarande andra stycke att i vissa fall kungöra förordningar i någon annan angiven författningssamling eller publikation. Förslaget innebär att den möjligheten försvinner, se avsnitt 6.8.7. Se dock övergångsbestämmelserna (punkten 3) och kommentaren till 3 a §. Det som tidigare utgjorde paragrafens tredje stycke utgör nu paragrafens *andra stycket* och har endast ändrats språkligt.

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

3 a §

Paragrafen, som är ny, innebär en skyldighet för folkbiblioteken att kostnadsfritt tillhandahålla allmänheten den service i form av teknisk utrustning och praktisk hjälp som krävs för att få tillgång den elektroniska versionen av SFS. I dag förses biblioteken med friexemplar av den tryckta SFS. Med stöd av 3 a § kommer allmänheten även med ett elektroniskt system att kunna vända sig till biblioteket för att få tillgång till SFS.

Frågan har behandlats i avsnitten 6.2.2. och 6.8.1.

8.3 Förslag till förordning om ändring i författningssamlingsförordningen (1976:725)

3 §

Paragrafens *första stycke* innebär att en rättschef i Justitiedepartementet även med ett elektroniskt kungörandesystem kommer att ha ett övergripande ansvar för SFS. Han eller hon ska emellertid inte längre benämnas som utgivare av SFS.

Andra stycket har anpassats språkligt till ändringarna i första stycket.

Efter att en författning har utfärdats men innan den kungörs i SFS ska en cheftjänsteman vid det departement som har handlagt författningsärendet, eller någon annan som fått uppgiften delegerad till sig, lämna sitt godkännande till att författningen förs in i SFS. Detta framgår av paragrafens nya *tredje stycke*. Kontrollen syftar till att säkerställa att den författning som kungörs i SFS överensstämmer med den version som regeringen beslutat utfärda.

I det fall en myndighetsföreskrift kungörs i SFS enligt 6 § tredje stycket kungörandelagen framgår det av *fjärde stycket* att det liksom i dag är en behörig person vid myndigheten som ska lämna tillstånd till införandet i SFS.

Utredningens överväganden framgår av avsnitten 6.8.6 och 6.8.7.

3 a §

I paragrafen, som är ny, anges att en författning ska föras in i SFS i ett elektroniskt dokumentformat som innebär att den kungjorda författningen både till innehåll och form stämmer överens med den beslutade författningen (pappersexemplaret som biläggs regeringsprotokollet). Utredningens överväganden i denna del har redovisats i avsnitt 6.8.4.

3 b §

Paragrafen, som är ny, innebär ett förtydligande av Regeringskansliets ansvar för det elektroniska systemet för kungörande av författningar och motiveras av det angelägna i att säkerheten i

systemet upprätthålls på en hög nivå. Frågan har behandlats i avsnitt 6.8.10.

4 §

Frågan har behandlats i avsnitt 6.8.7.

Av *första stycket* framgår att författningar kan kungöras i SFS varje helgfri måndag–fredag med några få undantag. I dag utkommer SFS som regel en gång per vecka. I ett elektroniskt kungörandesystem kommer åtgärden att föra in författningar i SFS att ske relativt enkelt och utan någon stor tidsåtgång. Kungörandet av författningar kan därför ske nästintill dagligen.

Liksom i dagens ordning kan kungörandet, enligt *andra stycket*, ske oftare, mer sällan eller vid en annan tidpunkt, om särskilda skäl ger anledning till det. Det är den särskilt ansvariga rättschefen i Justitiedepartementet som ska besluta om en sådan avvikelse från den ordinarie ordningen, se 3 §,

I *tredje stycket* anges att det ska föras in en upplysning på webbplatsen om det inte finns någon författning att kungöra en viss dag.

6 §

Paragrafen har omarbetats språkligt för att anpassas till utredningens förslag. Bestämmelsen innebär att webbplatsen för SFS även kommer att omfatta i stort sett samma information som de årliga bokbanden av SFS gör i dag. Frågan har behandlats under avsnitt 6.8.7.

Enligt en särskild *övergångsbestämmelse (punkten 2)* ska även en upplysning om att en ändring av en förordning som, med stöd av en övergångsbestämmelse till kungörandelagen, har kungjorts i någon annan författningssamling än SFS eller någon annan publikation lämnas på webbplatsen. Av upplysningen ska framgå samma information som av en s.k. notis enligt den nuvarande 5 §.

7 §

Paragrafen har moderniserats språkligt. Förslaget innebär också att paragrafens andra stycke utgår. I och med att SFS övergår till att publiceras i elektronisk form på en särskild webbplats försvinner behovet av s.k. friexemplar.

10 §

Paragrafen har tillförts ett nytt *andra stycke* som en följd av att 19 § upphävs. Detta innebär inte någon ändring i sak.

11 §

Paragrafen har ändrats som en följd av utredningens övriga förslag.

15 §

Paragrafen har tillförts ett nytt *andra stycke* som en följd av att 19 § upphävs. Detta innebär inte någon ändring i sak.

16 §

Paragrafen har ändrats som en följd av utredningens övriga förslag.

20 §

Varje författning i SFS ska kungöras för sig eller med andra ord i en särskild elektronisk fil. Enligt 3 a § andra stycket kungörandelagen ska en författning anses kungjord när den gjorts tillgänglig för allmänheten på den särskilda webbplatsen för SFS. Den tidpunkten, med angivande av dag, ska enligt *första stycket* framgå av författningen.

21 §

Paragrafen behandlar det som i dagens ordning kallas omtryck. Enligt *andra meningen 1* kan ett omtryck ske i samband med en ändring av författningen. För andra författningssamlingar än SFS kan ett omtryck ske även vid något annat lämpligt tillfälle. Detta framgår av *andra meningen 2*. Ordningen innebär att det för ett omtryck i SFS krävs ett beslut av regeringen och att s.k. fristående omtryck inte kan ske i SFS.

Utredningens överväganden har redovisats under avsnitt 6.8.5. Se även författningskommentaren till 3 a § kungörandelagen.

22 §

Paragrafen har ändrats som en följd av utredningens övriga förslag.

24 a §

Paragrafen har ändrats som en följd av utredningens övriga förslag.

25 §

Paragrafen har ändrats som en följd av utredningens övriga förslag.

26 §

Paragrafen har anpassats till att 4 § andra stycket kungörandelagen samt 7 § andra stycket och 19 § i denna förordning upphävs.

27 §

Paragrafen har anpassats till att 19 § upphävs.

28 §

Paragrafen har anpassats till att 19 § upphävs.

29 §

Paragrafen har ändrats som en följd av utredningens övriga förslag. Begreppet omtryck har utmönstrats ur författningstexten som mindre ändamålsenligt i ett elektroniskt system.

Kommittédirektiv



Elektroniskt kungörande av författningar

**Dir.
2007:107**

Beslut vid regeringssammanträde den 16 augusti 2007

Sammanfattning

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

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

Uppdraget skall redovisas senast den 30 september 2008.

Behovet av en utredning

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

Den internationella utvecklingen

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

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

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

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

Utvecklingen i Sverige

Även i Sverige har det i några sammanhang föreslagits att en elektronisk publicering helt eller delvis skall ersätta publicering i pappersformat. Trafikföreskriftsutredningen har i sitt betänkande Rikstäckande databas för trafikföreskrifter (SOU 2003:119) föreslagit en sådan ordning för bl.a. lokala trafikföreskrifter. Förslagen har lett till propositionen Kungörande av vissa trafikföreskrifter (prop. 2004/05:87). I propositionen föreslås vissa lagstiftningsåtgärder för att förbereda en övergång till elektroniskt kungörande för lokal trafikreglering. Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag (bet. 2004/05:TU14, rskr. 2004/05:249). Vidare har en reform genomförts som innebär att kungörandet i Post- och Inrikes Tidningar i dag sker elektroniskt

(se prop. 2005/06:96, bet. 2005/06:LU24, rskr. 2005/06:229). Regleringen finns huvudsakligen i förordningen (2006:1226) om Post-och Inrikes Tidningar. I regeringens skrivelse Den fortsatta utvecklingen av rättsinformationssystemet (skr. 2003/04:168 s. 37) angav regeringen att Sverige borde följa den internationella utvecklingen mot elektroniskt kungörande. Regeringen ansåg därför att det var angeläget att det även i Sverige utreddes om det är möjligt och lämpligt att publicera och kungöra officiella versioner av författningar elektroniskt. Konstitutionsutskottet har uttalat att det ser med tillfredsställelse att frågan om elektroniskt kungörande av författningar utreds (bet. 2004/05:KU2, rskr. 2004/05:30, bet. 2004/05:KU10, rskr. 2004/05:147).

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

Uppdraget

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

Bör en pappersversion alltiämt behållas?

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

utredaren trots regeringens bedömning i den nämnda skrivelsen analysera om en pappersversion av författningarna kan undvaras i framtiden.

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

Arkivering

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

Var skall kungörandet ske?

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

Utredaren skall också undersöka om författningarna skall kungöras elektroniskt på någon befintlig webbplats eller om en särskild webbplats bör upprättas för det ändamålet. Utredaren skall i det sammanhanget också ta ställning till om en särskild databas bör skapas eller om det är lämpligt att utnyttja befintliga databaser.

Säkerhetsfrågor

En utgångspunkt för ett elektroniskt kungörande är att de system som skall användas uppfyller högt ställda krav på tillförlitlighet. Ett sådant system skall klara av angrepp utifrån. Systemet skall även garantera tillförlitligheten hos de uppgifter som läggs in i och som

hålls tillgängliga genom systemet. Systemet skall också vara tillgängligt 24 timmar om dygnet. Utredaren skall därför uppmärksamma och analysera dessa och andra säkerhetsproblem som kan uppstå och som måste kunna hanteras. Utredaren skall också analysera och föreslå vilka praktiska rutiner som bör tillämpas vid ett elektroniskt kungörelseförfarande för att säkerställa en ordning utan risk för rättsförluster.

Finansiella frågor

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

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

Författningsändringar

Utredaren skall lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att lämnade förslag skall kunna genomföras. Utredaren får även lämna andra författningsförslag, exempelvis för att tydliggöra den rättsliga betydelsen av ett kungörande. Om utredaren anser att förslag som han eller hon avser att lämna nödvändiggör ändringar av grundlag skall utredningen samråda med Grundlagsutredningen (Ju 2004:11). Utredaren skall också samråda med andra som berörs av frågorna.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget skall redovisas senast den 30 september 2008.

(Justitiedepartementet)

Bakgrund

Riksdagens beslut om lagar

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

Regeringens utfärdande av lagar

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

Tryckning och publicering av lagar

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

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

Förordningar beslutas och utfärdas av regeringen

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

Hur författningar kungörs i dag

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

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

Det är också möjligt att kungöra en viss författning som har beslutats av regeringen i en annan författningssamling om det underlättar möjligheten att överblicka författningsmaterialet eller om det annars finns särskilda skäl. Om det finns synnerliga skäl, får

regeringen bestämma att kungörandet skall ske i någon annan publikation. I mycket speciella fall kan en viss författning kungöras på annat sätt, exempelvis via radio eller TV.

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

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

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

Betydelsen av ett kungörande

Regeringsformen skiljer mellan utfärdande och kungörande av en författning (8 kap. 19 § regeringsformen). Med utfärdande avses det regeringsbeslut genom vilket författningen får sin slutliga utformning. Genom kungörandet, dvs. själva publiceringen av författningen i fråga, offentliggörs författningen och blir därmed allmänt tillgänglig.

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

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

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

Den officiella eller autentiska lagstiftningen

I internationella sammanhang skiljer man ibland på den officiella versionen av en viss författningstext och versioner som är avskrifter eller kopior av originalet. Denna distinktion får särskild betydelse på grund av den snabba utvecklingen av informationstekniken och möjligheten att publicera elektroniska versioner av författningar. Med informationsteknikens hjälp kan det bli möjligt att relativt enkelt ändra innehållet i en författning som har publicerats i elektronisk form. Tanken med officiella

versioner är att det alltid skall finnas möjlighet att konsultera en officiell version av en författning. Med en officiell eller autentisk version menas då en version som lagstiftaren garanterar är den riktiga versionen av en författning och som därmed allmänheten skall kunna lita på. Den officiella versionen skall också alltid ha företräde framför andra versioner om lydelsena skulle skilja sig åt.

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

Det offentliga rättsinformationssystemet

Utöver själva kungörandet av författningarna i olika författningssamlingar är dessa också tillgängliga via det offentliga rättsinformationssystemet och portalen lagrummet.se. Det övergripande syftet med rättsinformationssystemet är att tillförsäkra den offentliga förvaltningen och enskilda tillgång till grundläggande rättsinformation i elektronisk form. De regler som styr rättsinformationssystemet finns i rättsinformationsförordningen (1999:175). I systemet skall bl.a. föreskrifter av olika slag ingå. Bland föreskrifterna märks främst Svensk författningssamling. Enligt 3 § första stycket skall systemet innehålla Svensk författningssamling som den kungörs, referensregister över författningar i Svensk författningssamling och grundförfattningarna i Svensk författningssamling i deras lydelse med införda ändringar (s.k. konsoliderad form).

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

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

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

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

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen.
Ju.
44. Transportinspektionen.
Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet.
Fö.
51. Värdigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer.
Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport Ju.
62. Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. M.
63. Förstärkt skydd för företagshemligheter.
Ju.
64. Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. Ku.
65. Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. Ju.
66. Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. S.
67. Enklare redovisning. Ju.
68. Bygg – helt enkelt! M.
69. Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. Fi.
70. Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. M.
71. Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Ju.
72. Effektivare signaler. N.
73. Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. M.
74. Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
75. Ägande och förvaltning av hyreshus. Ju.
76. F-skatt åt flera. Fi.
77. Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst + Daisy. S.
78. Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkringen? S.
79. Revisorers skadeståndsansvar. Ju.
80. Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet. Fi.
81. Stalkning – ett allvarligt brott. Ju.
82. Vägen tillbaka för överskuldsetta. Ju.
83. Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen.
A.
84. Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv i privat regi. N.
85. Straff i proportion till brottets allvar. Ju.
86. Prövning av vindkraft. M.
87. Åklagarväsendets brottsbekämpning.
Integritet – Effektivitet. Ju.
88. Elektroniskt kungörande av författningar.
Ju.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
- Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
- Förtursförklaring i domstol. [16]
- Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
- Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
- Framtidens polisutbildning. [39]
- Människohandel och barnäktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
- Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
- Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
- Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
- Aktiekapital i privata aktieföretag. [49]
- Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport. [61]
- Förstärkt skydd för företagshemligheter. [63]
- Sekretess och offentliga biträden i utlännings-
ärenden. [65]
- Enklare redovisning. [67]
- Uppföljning av kriminalvårdens effektiviser-
ingsarbete. [71]
- Ägande och förvaltning av hyreshus. [75]
- Revisorers skadeståndsansvar. [79]
- Stalkning – ett allvarligt brott. [81]
- Vägen tillbaka för överskuldssatta. [82]
- Straff i proportion till brottets allvar. [85]
- Åklagarväsendets brottsbekämpning.
Integritet – Effektivitet. [87]
- Elektroniskt kungörande av författningar. [88]

Utrikesdepartementet

- Immunitet för stater och deras egendom. [2]
- Konsulär katastrofinsats. [23]

Försvarsdepartementet

- Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
- Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]

Socialdepartementet

- Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
- 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
- LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
- Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
- Apoteksdatalagen. [28]
- Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
- Vårdval i Sverige. [37]
- Handel med läkemedel för djur. [46]
- Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]
- Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i
Sverige och andra länder. [66]
- Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd
och service för vissa personer med
funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst
+ Daisy. [77]
- Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för
trafikförsäkringen. [78]

Finansdepartementet

- Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt
perspektiv. [12]
- Timmar, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen
med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
- Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling
och sysselsättningsdynamik. [21]
- Ett stabbsstöd i tiden. [22]

Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen.
[34]
Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]
EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]
Skattelättnader för hushållstjänster. [57]
Personnummer och samordningsnummer. [60]
Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för
rationella utbildningsval. [69]
Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga ut-
betalningar från välfärdssystemen. [74]
F-skatt åt flera. [76]
Beskattningstidpunkten för näringsverksam-
het. [80]

Utbildningsdepartementet

Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska
forskningen. [7]
Bidrag på lika villkor. [8]
Frihet för studenter – om hur kår- och
nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola
+ Bilagedel. [27]
Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i
förändring. [29]
Forskningsfinansiering – kvalitet och
relevans. [30]
Legitimation och skärpta behörighets-
regler. [52]

Jordbruksdepartementet

Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad
integration på landsbygden. [56]

Miljödepartementet

Att slutförvara långlivat farligt avfall i under-
marksdeponi i berg. [19]
Svensk klimatpolitik. [24]
Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering
– handlägningsregler. [31]
En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]
Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. [62]
Bygg – helt enkelt! [68]
Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets
yttrande över SKB:s Fud-program 2007.
[70]

Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. [73]
Prövning av vindkraft. [86]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges
anslutning. [1]
Transportinspektionen. En myndighet för
all trafik. + Bilagor. [9]
Bättre kontakt via nätet – om anslutning
av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity
production based on renewable energy
sources in Spain, Portugal, Germany, and
United Kingdom. [13]
Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]
Bredband till hela landet. [40]
Transportinspektionen. Ansvarslag för
vägtrafiken m.m. [44]
Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets
organisation. [53]
Effektivare signaler. [72]
Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv
i privat regi. [84]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.
Kränkande utformning av kommersiella
meddelanden. [5]
Rapporter från en mr-verkstad. [45]
Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]
Digital-TV-övergången.
+ Engelsk översättning. [35]
Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten.
[59]
Kontinuitet och förändring. + Lättläst +
Daisy. [64]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]
Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. [83]