

Regeringens proposition

1975/76: 112

om kungörande av lagar och andra författningar;

beslutad den 29 januari 1976.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

LENNART GEIJER

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag till ett enhetligt system med författningssamlingar för kungörande av författningar. I systemet ingår Svensk författningssamling, Riksdagens författningssamling, ett antal författningssamlingar som ges ut av centrala myndigheter under regeringen eller riksdagen samt en författningssamling för varje län. För de kommunala författningarnas del är det avsett att kommuner och landstingskommuner frivilligt i samråd med Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet skall ge ut författningssamlingar, som inte har någon kungörandefunktion i juridisk bemärkelse men som skall tjäna som hjälpmedel både för den intresserade allmänheten och för förtroendemän och tjänstemän. Förekommande föreskrifter om kungörande av författningar på annat sätt än i författningssamling behålls och byggs ut i någon mån. I propositionen ingår ett förslag till ändring i regeringsformens bestämmelse om kungörande av förordningar.

**1 Förslag till
Lag om ändring i regeringsformen**

Härigenom föreskrives att 8 kap. 19 § regeringsformen skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Förelagen lydelse

8 kap.

19 §

Beslutad lag skall utfärdas av regeringen utan dröjsmål. Lag med sådana föreskrifter om riksdagen eller dess myndigheter som ej skall intagas i grundlag eller riksdagsordningen kan dock utfärdas av riksdagen.

Lagar *och förordningar* skall kungöras så snart det kan ske. Lagar skall kungöras så snart det kan ske. *Detsamma gäller förordningar, om ej annat föreskrives i lag.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

2 Förslag till Lag om kungörande av lagar och andra författningar

Härigenom föreskrives följande.

1 § Författning som har beslutats av riksdagen, regeringen eller myndighet under regeringen eller riksdagen skall kungöras enligt denna lag, om ej annat följer av 2 §.

Med författning skall i denna lag förstås lag eller förordning eller annan föreskrift som avses i 8 kap. regeringsformen.

2 § I fråga om annan författning än lag gäller att 4–9 §§ ej äger tillämpning på författning

1. som på grund av lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar ej får lämnas ut till envar eller

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

3 § För kungörande av författningar skall finnas

1. Svensk författningssamling,
2. Riksdagens författningssamling,
3. författningssamlingar för centrala myndigheter,
4. en författningssamling för varje län.

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

Om möjligheten att överblicka författningsmaterialet underlättas därav eller andra särskilda skäl föreligger, får regeringen bestämma att viss av regeringen beslutad författning i stället skall kungöras i annan angiven författningssamling.

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.

5 § Författning som utfärdas av riksdagen skall kungöras i Riksdagens författningssamling eller på annat sätt som riksdagen föreskriver.

6 § Författning som beslutas av central myndighet under regeringen skall kungöras i författningssamling som myndigheten enligt regeringens beslut låter utge eller, om sådan författningssamling saknas, i annan av regeringen bestämd författningssamling som utges genom central myndighets försorg.

Skall författning som avses i första stycket lända till efterrättelse endast

inom ett eller några län, kan myndigheten besluta att författningen i stället skall kungöras i berörda läns författningssamling.

Finns ej författningssamling i vilken kungörande kan ske enligt första eller andra stycket skall författningen kungöras i Svensk författningssamling. I övrigt får författning som avses i första stycket kungöras i Svensk författningssamling endast när det av särskilda skäl finnes vara den lämpligaste åtgärden.

7 § Regeringen får medge att central myndighet under regeringen kungör författning på annat sätt än i författningssamling. Sådant medgivande får dock lämnas endast om det finns synnerliga skäl.

8 § Författning som beslutas av förvaltningsmyndighet under riksdagen skall kungöras i författningssamling som utges genom myndighetens försorg eller på annat sätt som riksdagen föreskriver.

9 § Författning som beslutas av länsstyrelse eller av annan regional eller lokal statlig myndighet som är underordnad regeringen och ej tillhör försvarsmakten skall kungöras i författningssamlingen för det län inom vilket myndigheten har sitt säte. Detsamma skall gälla beträffande författning som beslutas av skogsvårdsstyrelse eller trafiknämnd. Länet författningssamling utges genom länsstyrelsens försorg.

Gör utomordentliga förhållanden det påkallat kan regeringen medge att författning som avses i första stycket kungöres på annat sätt än i länets författningssamling.

Om kungörande av författning som beslutas av regional eller lokal myndighet som tillhör försvarsmakten beslutar regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

10 § Om kungörande av kommunal författning gäller vad som är särskilt föreskrivet.

11 § Finns bestämmelse om att viss författning skall kungöras på annat sätt än som följer av denna lag skall även den bestämmelsen gälla.

12 § Om författning, som har kungjorts i författningssamling som avses i denna lag, upphäves eller ändras efter besvär, skall den myndighet som har ombesörjt kungörandet låta kungöra upphävandet eller ändringen i de former i vilka författningen ursprungligen kungjordes.

13 § Av författning skall framgå när den träder i kraft.

14 § Om kungörande i författningssamling som avses i denna lag av annat än författning gäller vad som är särskilt föreskrivet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

Genom denna lag upphäves lagen (1894:44 s. 1) angående tiden för allmänna författningars trädande i kraft.

Vad i lag eller annan författning föreskrives om kungörande i länets allmänna kungörelser eller länskungörelserna av författning skall från och med denna lags ikraftträdande avse kungörande i länets författningssamling.

Såvitt angår förordningar äger 2 § tillämpning endast under förutsättning att 8 kap. 19 § regeringsformen ändrats så att undantag från bestämmelsen om kungörande av förordningar kan föreskrivas i lag.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1914:451) om hingstbesiktningstvång

Härigenom föreskrives i fråga om lagen (1914:451) om hingstbesiktnings-
tvång¹

dels att i 1 och 2 §§ ordet "Konungen" skall bytas ut mot "regeringen",
dels att 3 och 7 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

I förordnande om införande av hingstbesiktningstvång skall tillika ut-sättas viss dag för förordnandets ikraft-trädande; och må denna dag ej sättas tidigare än två eller senare än sex år från det förordnandet gavs.

Förordnande om införande av hingstbesiktningstvång skall tillika med erinran om påföljden för för-scelse mot bestämmelserna i denna lag genom *Kungl. Maj:ts vederböran-de befälningshavandes försorg på statsverkets bekostnad* införas i *länskungörelserna och i tidning inom orten.*

Föreslagen lydelse

3 §

Förordnande om införande av hingstbesiktningstvång må ej sättas i kraft tidigare än två eller senare än sex år från det förordnandet gavs.

7 §

Förordnande om införande av hingstbesiktningstvång skall tillika med erinran om påföljden för för-scelse mot bestämmelserna i denna lag genom *länsstyrelsens försorg* in-föras i tidning inom orten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

¹Senaste lydelse av 1 § 1967:390.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1918:399) om förbud mot utsläppande av tjur eller hingst å samfälld betesmark

Härigenom föreskrives att 1, 2 och 6 §§ lagen (1918:399) om förbud mot utsläppande av tjur eller hingst å samfälld betesmark skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Där förhållandena inom lantbruksnämnds område sådant påkalla, äger *Konungen* på framställning av lantbruksnämnden och landstinget förordna, att inom området eller viss del därav tjur, som är över sex månader, eller hingst, som är över ett år, icke må utsläppas å samfälld betesmark, med mindre alla, som äga rätt till bete därstädes, det medgiva.

I dylikt förordnande skall tillika ut sättas viss dag för dess ikraftträdande.

Den som bryter mot förordnande, som meddelats med stöd av 1 § *första stycket*, dömes till böter, högst femhundra kronor.

Förordnande enligt denna lag skall tillika med erinran om påföljd för förseelse däremot genom *Kungl. Maj:ts befallningshavandes försorg på statsverkets bekostnad* införas i *länskungörelserna* och i en eller flera tidningar inom orten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

Bestämmelserna i 2 och 4 §§ äger tillämpning också med avseende på förordnande som med stöd av 1 § har meddelats av *Konungen*.

¹Senaste lydelse 1967:392.

²Senaste lydelse 1967:392.

Föreslagen lydelse

1 §¹

Där förhållandena inom lantbruksnämnds område sådant påkalla, äger *regeringen* på framställning av lantbruksnämnden och landstinget förordna, att inom området eller viss del därav tjur, som är över sex månader, eller hingst, som är över ett år, icke må utsläppas å samfälld betesmark, med mindre alla, som äga rätt till bete därstädes, det medgiva.

2 §²

Den som bryter mot förordnande, som meddelats med stöd av 1 §, dömes till böter, högst femhundra kronor.

6 §

Förordnande enligt denna lag skall tillika med erinran om påföljd för förseelse däremot genom *länsstyrelsens* försorg införas i en eller flera tidningar inom orten.

5 Förslag till Lag om ändring i vattenlagen (1918:523)

Härigenom föreskrives att 2 kap. 67 § vattenlagen (1918:523) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

När skyddsområde enligt 64 § fastställts eller tidigare meddelade bestämmelser för sådant område ändrats eller upphävts, skall *Konungens befallningshavande* ofördröjligen införa beslutet härom i *länskungörelserna* ävensom ombesörja att kungörelse om beslutet anslås å anslagstavla för kommun, som beröres av beslutet, och införes i en eller flera ortstidningar. Genom *Konungens befallningshavandes* försorg skola tryckta exemplar av föreskrifter, som meddelats för visst skyddsområde, finnas att tillgå för allmänheten mot betalning.

Har beslut som i första stycket sägs meddelats i anledning av ansökan, skola kostnaderna för kungörandet bestridas av sökanden.

Föreslagen lydelse

2 kap.

67 §¹

När skyddsområde enligt 64 § fastställts eller tidigare meddelade bestämmelser för sådant område ändrats eller upphävts, skall *länsstyrelsen* ofördröjligen införa beslutet härom i *länets författningssamling* ävensom ombesörja att kungörelse om beslutet anslås å anslagstavla för kommun, som beröres av beslutet, och införes i en eller flera ortstidningar. Genom *länsstyrelsens* försorg skola tryckta exemplar av föreskrifter, som meddelats för visst skyddsområde, finnas att tillgå för allmänheten mot betalning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

¹Senaste lydelse 1964:110.

6 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1926:72) angående meddelande av förbud för barn att idka viss försäljning**

Härigenom föreskrives att 2 § 2 mom. lagen (1926:72) angående meddelande av förbud för barn att idka viss försäljning skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2 §

2. Beslut som omförmäles i 1 mom. skall av länsstyrelsen antingen oförändrat fastställas eller ock ogillas. Vägras fastställelse, skall skälet därtill i beslutet angivas. Fastställt beslut skall ofördröjligen införas i *länskungörelserna eller, beträffande Stockholm, i den tidning vari överståthållarämbetets kungörelser vanligen intagas*. Därjämte skall genom vederbörande kommunala myndighets försorg tillkännagivande om beslutet *på annat lämpligt sätt delgivas allmänheten*.

2. Beslut som omförmäles i 1 mom. skall av länsstyrelsen antingen oförändrat fastställas eller ock ogillas. Vägras fastställelse, skall skälet därtill i beslutet angivas. Fastställt beslut skall ofördröjligen införas i *länets författningssamling*. Därjämte skall genom vederbörande kommunala myndighets försorg tillkännagivande om beslutet *införas i en eller flera ortstidningar*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

7 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1928:196) om galtbesiktningstvång

Härigenom föreskrives i fråga om lagen (1928:196) om galtbesiktningstvång¹

dels att i 1 § ordet "Konungen" och i 2 § ordet "Kungl. Maj:t" skall bytas ut mot "regeringen",

dels att 3 och 7 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

I förordnande om införande av galtbesiktningstvång skall tillika utsättas viss dag för förordnandets ikraftträdande; och må denna dag ej sättas tidigare än sex månader eller senare än tre år från det förordnandet gavs.

Förordnande om införande av galtbesiktningstvång skall tillika med erinran om påföljden för förseelse mot bestämmelserna i denna lag genom länsstyrelsens försorg på statsverkets bekostnad införas i länskungörelserna och i tidning inom orten.

Föreslagen lydelse

3 §

Förordnande om införande av galtbesiktningstvång må ej sättas i kraft tidigare än sex månader eller senare än tre år från det förordnandet gavs.

7 §

Förordnande om införande av galtbesiktningstvång skall tillika med erinran om påföljden för förseelse mot bestämmelserna i denna lag genom länsstyrelsens försorg införas i tidning inom orten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

¹Lagen omtryckt 1967:393.

8 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1933:231) om utrotande av berberis å viss mark**

Härigenom föreskrives att 5 § lagen (1933:231) om utrotande av berberis å viss mark¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Förordnande enligt denna lag skall tillika med erinran om påföljd av förseelse däremot genom *vederbörande länsstyrelses försorg på statsverkets bekostnad* införas i *länskungörelserna och i en eller flera tidningar inom orten samt* anslås på lämpliga ställen inom det område, förordnandet avser.

Föreslagen lydelse

5 §

Förordnande enligt denna lag skall tillika med erinran om påföljd av förseelse däremot genom *länsstyrelsens försorg* införas i en eller flera tidningar inom orten *och* anslås på lämpliga ställen inom det område, förordnandet avser.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

¹Lagen omtryckt 1967:400.

9 Förslag till Lag om ändring i lagen (1939:608) om enskilda vägar

Härigenom föreskrives att 100 § lagen (1939:608) om enskilda vägar skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

100 §¹

Där det finnes påkallat för tillgodoseende av trafiksäkerheten äger länsstyrelse med avseende å viss enskild väg inom länet eller del av sådan väg förordna, att inom ett avstånd av högst tolv meter från vägbanans mitt ej må utan länsstyrelsens tillstånd uppföras byggnad, uppsättas stängsel, som skymmer utsikten över vägbanan, eller vidtagas annan dylik för trafiksäkerheten menlig anordning. Vid korsning i samma plan mellan enskilda vägar eller mellan enskild väg och järnväg eller spårväg må förordnandet utvidgas att avse ett område, som begränsas av räta linjer mellan punkter belägna i vägarnas mittlinjer högst femtio meter från korsningen.

Innan länsstyrelsen meddelar förordnande, som avses i första stycket, skall länsstyrelsen verkställa erforderlig utredning samt därvid bereda de väghållningsskyldiga eller för dem utsedd styrelse, markägare och andra, som hava ett väsentligt intresse av frågan, tillfälle att muntligen eller skriftligen yttra sig i ärendet.

Om meddelat förordnande skall, utöver den underrättelse angående förordnandet som sker enligt allmänna bestämmelser, meddelande intagas i *länskungörelserna och ortstidning*.

Om meddelat förordnande skall, utöver den underrättelse angående förordnandet som sker enligt allmänna bestämmelser, meddelande intagas i ortstidning. *Därjämte skall förordnandet införas i länets författningssamling.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

¹Senaste lydelse 1954:197.

10 Förslag till Lag om ändring i lagen (1942:350) om fornminnen

Härigenom föreskrives att 4 och 15 §§ lagen (1942:350) om fornminnen skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Länsstyrelsen äger att meddela särskild föreskrift, som finnes påkallad för att bevara fast fornlämnings helgd, så ock stadga för ändamålet erforderligt vite. Sådan föreskrift må jämväl avse område som icke enligt 3 § hör till fornlämningen, såvitt ej markens ägare eller annan därigenom åsamkas intrång av någon betydelse.

Länsstyrelsens beslut skall kungöras genom anslag på lämplig plats i fornlämningens närhet.

Länsstyrelsens beslut skall kungöras genom *införande i en eller flera tidningar inom orten samt genom anslag på lämplig plats i fornlämningens närhet.*

15 §

Riksantikvarien äger att låta undersöka eller medgiva annan att under villkor, som riksantikvarien bestämmer, undersöka plats för fornfynd, ändå att den ej är att hänföra till fast fornlämning.

Å sådan undersökning skall vad i 5 § sista stycket är stadgat äga motsvarande tillämpning.

Länsstyrelsen äger att vid vite fridlysa platsen intill dess undersökningen utförts, om det kan ske utan att därigenom vållas väsentlig olägenhet.

Länsstyrelsen äger att vid vite fridlysa platsen intill dess undersökningen utförts, om det kan ske utan att därigenom vållas väsentlig olägenhet. *I fråga om kungörande av länsstyrelsens beslut äger 4 § andra stycket motsvarande tillämpning.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

11 Förslag till**Lag om ändring i förordningen (1954:132) angående markegångstaxor**

Härigenom föreskrives att rubriken till förordningen (1954:132) angående markegångstaxor samt 9 § och 11 § 1 mom. förordningen skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***Förordning angående markegångstaxor****Lag om markegångstaxor**

9 §

Sedan markegångstaxa blivit fastställd skall taxan snarast möjligt kungöras i allmänna länskungörelserna; därvid skall tillika angivas i vilken ordning talan må föras mot fastställelsebeslutet.

Vid kungörande av fastställd markegångstaxa skall angivas i vilken ordning talan må föras mot fastställelsebeslutet.

11 §

1 mom. Den som icke åtnöjes med markegångsdeputerades beslut äger att hos Kungl. Maj:t söka ändring däri genom besvär, vilka skola hava inkommit till finansdepartementet inom en månad från den dag taxan varit införd i allmänna kungörelserna för det län, vars markegång överklagas, eller, såvitt angår beslut som icke enligt 9 § skall införas i länskungörelserna, inom en månad från den dag, då klaganden erhöll del av beslutet.

1 mom. Talan mot markegångsdeputerades beslut enligt denna lag föres hos regeringsrätten genom besvär.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

12 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1958:295) om sjömansskatt**

Härigenom föreskrives att 22 § lagen (1958:295) om sjömansskatt¹ skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

22 §

Beslut som avses i 21 § 1 mom. vid 1) och 2) skola intagas i särskilda av sjömansskattenämnden utgivna meddelanden.

Beslut som avses i 21 § 1 mom. vid 1) skola intagas i *författningssamling som riksskatteverket låter utge.*

Beslut som avses i 21 § 1 mom. vid 6) skall jämte redogörelse huru ersättningen beräknats på lämpligt sätt delgivas kommun eller annan till vilken ersättning skall utbetalas genom nämndens försorg.

Annat beslut av sjömansskattenämnden skall delgivas den som därigenom förpliktigas, vederbörande skattskyldig eller sökande ävensom i 24 § omnämnda allmänna ombudet.

Beslut, över vilket klagan må föras, skall förses med besvärshänvisning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

¹Lagen omtryckt 1970:933.

Senaste lydelse av lagens rubrik 1974:777.

13 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål**

Härigenom föreskrives att 2 § 3 lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

3. skattläggningsmål, övriga mål om grundskatter eller därmed jämförliga utskylder, *mål om markgångsprisen.*

3. skattläggningsmål, övriga mål om grundskatter eller därmed jämförliga utskylder,

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

JUSTITIEDEPARTEMENTET
Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1976-01-29

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Sträng, Andersson, Johansson, Holmqvist, Aspling, Lundkvist, Geijer, Bengtsson, Norling, Lidbom, Carlsson, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Zachrisson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson

Föredragande: statsrådet Geijer

Proposition om kungörande av lagar och andra författningar

1 Inledning

Den nya regeringsformen innehåller en bestämmelse om att lagar och förordningar skall kungöras så snart det kan ske. I övrigt reglerar inte regeringsformen frågan om kungörandet av författningar.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 25 maj 1967 tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet en sakkunnig med uppdrag att utreda frågan om publicering av bl. a. författningar. Utredningen, som antog benämningen utredningen om författningspublicering m. m., avgav i maj 1973 betänkandet (SOU 1973:23) Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser. Betänkandet innehåller bl. a. ett förslag till lag om kungörande av lagar och andra författningar. I anslutning till betänkandet överlämnade utredningen en särskild promemoria med förslag till ändring av vissa bestämmelser om författningskungörande (Ds Ju 1973:7). Promemorian innehåller förslag till vissa följd författningar som ansågs vara av mindre allmänt intresse. Utredningen har tidigare avgett betänkandet (SOU 1970:48) Svensk författningssamling, som utmynnade i ett förslag till kungörelse om Svensk författningssamling.¹

Utredningens förslag till lag om kungörande av lagar och andra författningar bör fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga*.

Över betänkandet Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser samt den i anslutning därtill upprättade särskilda promemorian har efter remiss yttranden avgetts av riksåklagaren (RÅ), Göta hovrätt, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg, rikspolisstyrelsen, kri-

¹ Utredningsuppdraget har i nu angivna delar utförts av regeringsrådet Georg Ericsson.

minalvårdsstyrelsen, domstolsväsendets organisationsnämnd (DON), styrelsen för internationell utveckling (SIDA), överbefälhavaren (ÖB), försvarets civilförvaltning, försvarets materielverk, civilförsvarsstyrelsen, socialstyrelsen, arbetskyddsstyrelsen, riks försäkringsverket, postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), statens vägverk, statens trafiksäkerhetsverk, sjöfartsverket, luftfartsverket, statskontoret, tullverket, byggnadsstyrelsen, bankinspektionen, försäkringsinspektionen, riksrevisionsverket, riksskatteverket, nämnden för samhällsinformation, statens avtalsverk, statens personalutbildningsnämnd, universitetskanslersämbetet (UKÄ), centrala studiehjälpsnämnden, skolöverstyrelsen (SÖ), lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen, statens livsmedelsverk, fiskeristyrelsen, statens jordbruksnämnd, statens naturvårdsverk, kommerskollegium, konsumentverket, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, statens invandrarverk, statens planverk, lantmäteristyrelsen, statens brandinspektion, länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON), statens provningsanstalt, statens råd för vetenskaplig information och dokumentation, domänverket, statens industriverk, juridiska fakulteten vid universitetet i Stockholm, statens centrala frökontrollanstalt, statens växtskyddsanstalt, länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Kronobergs, Blekinge, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Värmlands, Västmanlands, Gävleborgs, Jämtlands och Norrbottens län, utredningen (C 1970:29) om den kommunala demokratin, kommunallagsutredningen (C 1970:30), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Statstjänstemännens riksförbund (SR), Sveriges grossistförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation, Sveriges industriförbund, Sveriges köpmannaförbund, Kooperativa förbundet (KF), Föreningen Auktoriserade revisorer, Sveriges domareförbund, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Radio AB, Svenska tidningsutgivareföreningen och Aktiebolaget Allmänna förlaget. Yttrande har därjämte inkommit från konsumentombudsmannen (KO).

SACO och SR har avgett gemensamt yttrande. Industriförbundet har instämt i SAF:s yttrande och dessutom åberopat sitt yttrande över utredningens tidigare avgivna betänkande Svensk författningssamling. Köpmannaförbundet har instämt i Industriförbundets yttrande.

Remissinstanserna har bifogat yttranden.

RÅ från överåklagarna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt samt länsåklagarna i Hallands, Örebro, Västernorrlands och Jämtlands län, rikspolisstyrelsen från polisstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt samt länspolischefen i Värmlands län,

UKÄ från rektorsämbetena vid universitetet i Uppsala, Lund och Stockholm och tekniska högskolan i Stockholm,

kommerskollegium från handelskamrarna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt Sveriges standardiseringskommission,

länsstyrelsen i Stockholms län från kommunstyrelserna i Stockholm och Vallentuna, länsstyrelsen i Malmöhus län från kommunstyrelserna i Malmö och Lund, länsstyrelsen i Värmlands län från kommunfullmäktige i Karlstad, Kristinehamn och Munkfors samt länsstyrelsen i Västmanlands län från kommunstyrelsen i Västerås.

Rektorsämbetena vid universiteten i Uppsala och Lund har bifogat och åberopat yttrande från resp. universitets juridiska fakultet. Rektorsämbetet vid universitetet i Stockholm har överlämnat yttrande från universitetets juridiska fakultet, som ingett ett av professor Jacob Sundberg på fakultetens uppdrag utarbetat yttrande. Fakulteten har instämt i konklusionerna i professor Sundbergs yttrande och i övrigt i det väsentliga anslutit sig till yttrandet. I fakultetens direkt avgivna remissyttrande har fakulteten på samma sätt instämt i professor Sundbergs yttrande.

Kommunstyrelsen i Stockholm har bifogat och åberopat en promemoria av föredragande borgarrådet John-Olof Persson samt även bifogat ett gemensamt yttrande av stadssekreteraren och stadsjuristen i Stockholm.

Jag tar i detta sammanhang i huvudsak bara upp de delar av utredningens förslag som bör föranleda riksdagsbeslut i form av lag. Jag behandlar alltså inte utredningens förslag att det i anslutning till statsrådsberedningen skall inrättas en författningscentral med uppgift bl. a. att samla och registrera författningar och att lämna upplysningar om utfärdade författningar, råd och anvisningar. Till den frågan kan slutlig ställning inte tas på grundval av det material som nu föreligger.

2 Nuvarande förhållanden

2.1 Regeringsformens reglering av normgivningen

I den nya regeringsformen regleras normgivningsmakten främst i 8 kap., som har rubriken Lagar och andra föreskrifter.

På de för medborgarna viktigaste ämnesområdena tillkommer normgivningsmakten riksdagen. Detta kommer till uttryck genom en uppräkningslista av olika viktiga ämnen, beträffande vilka normgivningen uteslutande eller i princip skall ske genom lag. Samtidigt slås i regeringsformens inledningskapitel, som handlar om statsskickets grunder, fast att lag stiftas av riksdagen. Krav på lagform och därigenom på att normer i ämnet skall beslutas av riksdagen finns i första hand i 8 kap. regeringsformen men även på andra håll. Riksdagens lagstiftningsbefogenhet är emellertid inte begränsad till de ämnen, beträffande vilka lagform är föreskriven. Med stöd av 8 kap. 14 § regeringsformen kan riksdagen gripa in och genom lag besluta normer i vilket ämne som helst. Att beakta är vidare att enligt 8 kap. 17 § regeringsformen lag inte får ändras eller upphävas annat än genom lag. Beträffande kyrkolag gäller en alldeles särskild beslutsordning. Enligt övergångsbestämmelserna till regeringsformen stiftas, ändras och upphävs näm-

ligen kyrkolag av regeringen gemensamt med riksdagen och efter samtycke av allmänt kyrkomöte.

Enligt regeringsformen kan i angiven utsträckning riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i ämnen som tillhör lagområdet. Sådana bemyndiganden skall i allmänhet lämnas i lag. De föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av erhållet bemyndigande skall i allmänhet beslutas genom förordning. Med stöd av bemyndigande i lag kan regeringen vidare i viss utsträckning genom förordning bestämma att föreskrift i lag skall börja eller upphöra att tillämpas. Äldre bemyndiganden som har beslutats av konungen och riksdagen gemensamt eller av riksdagen ensam får, även om de i nuvarande utformning inte kan beslutas med stöd av bestämmelser i den nya regeringsformen, fortfarande utnyttjas tills riksdagen bestämmer annorlunda.

Enligt regeringsformen har regeringen också en direkt på grundlagen vilande normgivningsbefogenhet, nämligen befogenhet – med vissa begränsningar – att besluta föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som ej enligt grundlag skall meddelas av riksdagen. Dessa normer skall undantagslöst beslutas genom förordning. Till föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen hör bl. a. bestämmelser om statsförvaltningens organisation och verksamhet. I fråga om regeringens normgivningsbefogenheter kan slutligen också nämnas att riksdagens uppgifter, om riket befinner sig i krig, i vissa lägen kan handhas av regeringen, som därvid med vissa begränsningar bl. a. kan stifta, ändra och upphäva lag.

När det gäller föreskrifter som avser riksdagen eller dess myndigheter saknar regeringen däremot behörighet att meddela såväl föreskrifter om verkställighet av lag som sådana andra föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen. Det är förutsatt att föreskrifter av detta slag som avser riksdagen eller dess myndigheter skall beslutas av riksdagen. Något krav att föreskrifterna skall ges formen av lag finns inte.

Normgivningskompetens kan enligt regeringsformen tilldelas underordnad myndighet. Bemyndigar riksdagen regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne, kan riksdagen därvid medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet att meddela bestämmelser i ämnet. I sådant fall kan riksdagen också uppdra åt förvaltningsmyndighet under riksdagen att meddela sådana bestämmelser. I förordning med föreskrifter om verkställighet av lag eller med föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen kan vidare regeringen överlåta åt underordnad myndighet att meddela bestämmelser i ämnet. Normgivningskompetens kan också tillkomma underordnad myndighet med stöd av äldre bemyndigande. Om riket är i krig eller omedelbar krigsfara kan med viss begränsning regeringen med stöd av bemyndigande av riksdagen besluta att normgivningsbefogenhet som enligt grundlag tillkommer regeringen skall fullgöras av annan myndighet.

Enligt regeringsformen har också kommunerna normgivningsbefogenhet.

Med kommun förstås i regeringsformen såväl primärkommun som landstingskommun. Med primärkommun likställs kyrklig kommun. Med stöd av 1 kap. 6 § regeringsformen är det kommunerna som bestämmer det kommunala skatteuttaget. I fråga om betungande avgifter för enskilda kan riksdagen direkt bemyndiga kommun att meddela föreskrifter. Härutöver kan med stöd av 8 kap. 5 § regeringsformen kommun direkt i lag tilldelas befogenhet att meddela sådana föreskrifter som faller utanför det obligatoriska eller principiella lagområdet. Bemyndigar riksdagen regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne, kan vidare riksdagen därvid medge att regeringen överlåter åt kommun att meddela bestämmelser i ämnet. Slutligen gäller att kommunerna eventuellt kan ha normgivningsbefogenhet med stöd av äldre bemyndiganden.

I fråga om lagar föreskrivs i 8 kap. 19 § regeringsformen att beslutad lag utan dröjsmål skall utfärdas av regeringen. Lag med sådana föreskrifter om riksdagen eller dess myndigheter som inte skall tas in i grundlag eller riksdagsordningen kan dock enligt lagrummet utfärdas av riksdagen. Att regeringen skall utfärda sina egna förordningar har ansetts självklart och nämns därför inte. I andra stycket av den nämnda grundlagsparagrafen föreskrivs vidare att lagar och förordningar skall kungöras så snart det kan ske. I fråga om utfärdandet och kungörandet av andra normföreskrifter än lagar och förordningar innehåller 8 kap. regeringsformen inga bestämmelser.

Utmärkande för de föreskrifter som omfattas av normgivningsbestämmelserna i regeringsformen är i första hand att det är fråga om rättsregler. Som jag framhöll i propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform (s. 203) kännetecknas sådana regler i princip av att de är bindande för myndigheter och enskilda. Rättsreglerna karakteriseras vidare av att de utgör generella föreskrifter. De skall inte uttryckligen avse ett konkret fall utan de skall ha generell tillämpbarhet. Innebörden av kravet på generell tillämpbarhet är inte helt lätt att ange men i propositionen framhöll jag (s. 204) att kravet torde få anses uppfyllt om en föreskrift exempelvis avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den berör en i allmänna termer bestämd krets av personer.

Till föreskrifter som omfattas av 8 kap. regeringsformen är, såsom tidigare antytts, att hänföra inte bara generella föreskrifter som reglerar enskildas rättigheter och skyldigheter eller i övrigt skall tjäna till allmän efterrättelse utan också sådana generella föreskrifter som reglerar olika beslutande organ och myndigheters organisation och verksamhet. Bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen omfattar således bl. a. föreskrifter av typen instruktioner och arbetsordningar för myndigheter. I det sammanhanget är dock att observera att sådana föreskrifter om användningen av statens medel som riksdagen meddelar genom budgetreglering eller s. k. specialdestination faller utanför normgivningsbestämmelserna i 8 kap. regeringsformen (jfr 9 kap. 2 § regeringsformen). Inte heller de föreskrifter varigenom regeringen på angivna villkor ställer av riksdagen beviljade anslag till underordnade myn-

digheters förfogande – de s. k. regleringsbrevet – är att betrakta som föreskrifter som omfattas av 8 kap. regeringsformen (jfr 9 kap. 8 § regeringsformen). Sådana riktlinjer för viss statsverksamhet som omtalas i 9 kap. 7 § regeringsformen är inte heller att anse som normföreskrifter. Enligt 9 kap. 9 § regeringsformen kan riksdagen vidare fastställa grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. Något hinder möter inte mot att sådana grunder fastställs utan iakttagande av bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen. Väljer emellertid riksdagen lagformen för ändamålet, skall föreskrifterna i 8 kap. om lagar iakttas.

I många fall kan det vara svårt att dra gränsen mellan beslut som meddelas i särskilda fall och föreskrifter av den generella karaktär att bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen är tillämpliga. Sådana gränsdragningsvårigheter möter i fråga om såväl förbud och förelägganden som tillstånd. Jag återkommer i det följande till frågan hur man i praktiken bör försöka komma till rätta med dessa svårigheter.

2.2 Svensk författningssamling

Det första, officiella kungörandet av författningar sker i allmänhet i särskilda publikationer. Den viktigaste av dessa är Svensk författningssamling (SFS). Utgivandet av denna regleras i kungörelsen (1928:1) angående Svensk författningssamling (ändrad 1942:315). Anmärkas bör att kungörelsens terminologi bygger på äldre ordning.

Enligt kungörelsen skall i SFS tas in *dels* av regeringen utfärdade lagar, förordningar, kungörelser och övriga föreskrifter som skall tjäna till allmän efterrättelse, *dels* av regeringen utfärdade instruktioner, arbetsordningar, reglementen och stadgar för domstolar, ämbetsverk och andra myndigheter samt för allmänna inrättningar, om bestämmelserna befins vara av beskaffenhet att böra komma till allmänhetens kännedom, *dels* av regeringen utfärdade beslut som anses vara av sådan vikt att de bör allmängöras genom SFS. Med stöd av 11 kap. 12 § regeringsformen kan regeringen göra undantag från dessa bestämmelser och om särskild anledning föreligger låta kungöra en av regeringen utfärdad författning i exempelvis författningspublikation som ges ut av underordnad central förvaltningsmyndighet. Sålunda har bl. a. vissa förordningar som rör försöksverksamhet med friare resursanvändning inom grundskolan enligt föreskrift i resp. förordning publicerats i publikationen Aktuellt från skolöverstyrelsen. Vissa förordningar av mera internt intresse för försvarsmakten har på motsvarande sätt kungörts i publikationen Tjänstemeddelanden för försvarsmakten.

I några fall finns bestämmelser om kungörande i särskild ordning av regeringsförfattningar som tar sikte på ett lokalt begränsat område. Sålunda skall exempelvis enligt lagen (1914:451) om hingstbesiktningstvång, lagen (1918:399) om förbud mot utsläppande av tjur eller hingst å samfälld betesmark, lagen (1928:196) om galtbesiktningstvång och lagen (1933:231) om

utrotande av berberis å viss mark förordnanden av regeringen avseende lantbruksnämnds område eller del därav genom länsstyrelsens försorg införas i länskungörelserna och ortstidning. Förordnande enligt den sistnämnda lagen skall dessutom genom länsstyrelsens försorg anslås på lämpliga ställen inom det område förordnandet avser. Nämnas kan också att enligt kungörelsen (1967:10) om skyddsområden m. m. länsstyrelsen skall i ortstidningarna och länskungörelserna tillkännage platser m. m. där enligt vad regeringen kan ha bestämt utlänning eller utländskt fartyg utan tillstånd får uppehålla sig utan hinder av att fråga är om skyddsområde eller kontrollområde. Kungörelsen innehåller även andra föreskrifter om upplysningar till utlänningar och utländska fartyg.

Tidigare har det förekommit att bl. a. vissa regeringsföreskrifter av instruktionstyp till myndigheter och inrättningar lämnats i brev som riktats direkt till myndigheten eller inrättningen. Ibland har utdrag av sådana brev tagits in i SFS men oftast har breven inte blivit kungjorda.

Kungörelsen angående Svensk författningssamling öppnar möjlighet att i SFS ta in också hovrätters samt centrala ämbetsverks och andra myndigheters kungörelser och cirkulär som innehåller föreskrifter av vikt för en större allmänhet. Det är emellertid i mycket liten utsträckning som sådana författningar tas med i SFS. Det vanliga är att underordnad myndighet som beslutar en författning tar in författningen i en egen publikation. Orsaken till att en av underordnad myndighet beslutad författning förs in i SFS kan vara att myndigheten saknar egen författningspublikation eller att det anses att föreskriften inte blir tillräckligt spridd genom en sådan publikation.

Undantagsvis förekommer att det i författning har föreskrivits att beslut av myndighet under regeringen skall kungöras i SFS. Bestämmelser av den innebörden finns i exempelvis naturvårdskungörelsen (1974:1028) beträffande vissa beslut av statens naturvårdsverk samt i rekvisitionsförordningen (1942:586) och allmänna förfogandekungörelsen (1957:294) beträffande av riksvärderingsnämnden upprättade taxor som skall offentligen kungöras.

2.3 Riksdagens författningssamling

En särskild författningssamling ges ut av riksdagens förvaltningskontor. Den benämns Riksdagens författningssamling. Utgivandet av denna regleras i bestämmelserna (RFS 1967:1) angående Riksdagens författningssamling (RFS). I omtryckt skick återfinns bestämmelserna i sin nu gällande lydelse i RFS 1975:13.

Enligt dessa bestämmelser skall i RFS tas in *dels* av riksdagen enligt 8 kap. 19 § regeringsformen utfärdad lag, *dels* av riksdagen eller dess organ i övrigt antagna instruktioner, reglementen eller stadgor som avser riksdagens organ eller arbetstagare, om instruktionen, reglementet eller stadgan inte tas in i SFS, *dels* av riksdagen eller dess organ beslutade andra för-

fattningar eller föreskrifter som anses vara av sådan vikt att de bör allmängöras genom RFS.

Vidare kan i RFS tas in författningar som kungjorts i SI'S men som anses böra återges i RFS och dessutom av riksdagen eller dess organ beslutade föreskrifter eller andra bestämmelser av vikt för riksdagens organ, ledamöter, arbetstagare eller en större allmänhet.

2.4 Centrala myndigheters författningspublicering

2.4.1 *Civila myndigheter*

I stor utsträckning beslutas författningar av centrala myndigheter som lyder under regeringen eller riksdagen. Med centrala myndigheter avses härvid sådana myndigheter som har hela landet till verksamhetsområde. Någon enhetlig reglering av dessa myndigheters författningskungörande finns inte. Såsom framgår av vad jag har sagt förut publiceras de centrala myndigheternas författningar i mycket ringa utsträckning i SFS. De kungörs i stället i andra former. Det vanliga är att varje myndighet tar in sina författningar i en publikation som myndigheten ger ut. Det förekommer emellertid också att central myndighet kungör författning i en av annan myndighet utgiven publikation.

De publikationer i vilka de centrala myndigheternas författningar tas in är av mycket skiftande natur. I allmänhet är de tryckta men det kan också vara fråga om stencilerade utgåvor. De kan ha formen av periodiskt utkommande häften som skall ordnas kronologiskt, separata häften, blad, handböcker i lösbladssystem m. m. En del publikationer är renodlade författningssamlingar, medan andra är av annan typ. Ibland är det fråga om allmänna informationsskrifter i vilka författningar i skilda sammanhang tas in. Det förekommer också att författningar som meddelas av centrala myndigheter inte tas in i någon egentlig publikation utan bekantgörs genom utgående expeditioner till andra myndigheter eller andra angivna adressater. I vissa fall förekommer en kombination av expeditioner och efterföljande kungörande i författningspublikation. Kungörande i vanlig tidning, anslag och uppläsning i radio kan också undantagsvis förekomma.¹

Endast i mindre utsträckning förekommer författningsbestämmelser om hur centrala myndigheter skall kungöra sina författningar och om de publikationer som skall användas för ändamålet. Tidigare gällde för de flesta av de centrala myndigheterna kungörelsen (1922:609) angående ämbetsverks och andra myndigheters samlingar av kungörelser, cirkulär m. m. Denna kungörelse reglerade inte vilka myndigheter som skulle ge ut författningspublikationer men den innehöll bestämmelser om utformningen av sådana

¹Utförliga uppgifter om formerna för de centrala myndigheternas författningspublicering finns i utredningens betänkande SOU 1973:23 s. 55-67 och 192-233.

publikationer. I samband med tillkomsten av det statliga Aktiebolaget Allmänna förlaget upphävdes kungörelsen (genom kung. 1969:367). Den upphörde att gälla vid utgången av juni 1969.

Av nu gällande författningsbestämmelser som rör centrala myndigheters kungörande av generella och liknande föreskrifter vill jag, utöver vad jag förut sagt, nämna följande som exempel.

En del myndighetsinstruktioner anger att myndigheten ger ut vissa publikationer. Sålunda föreskrivs exempelvis i instruktionen (1969:320) för sjöfartsverket att verket ger ut bl. a. Sjöfartsverkets meddelanden och Underrättelser för sjöfarande. Instruktionen (1973:610) för kommerskollegium innehåller bestämmelsen att kollegiet ger ut publikationen Kommerskollegiets författningssamling. I instruktionen (1974:476) för statens industriverk anges att verket ger ut publikationen Industriverkets författningssamling. Instruktionsbestämmelser angående myndigheters författningspublikationer hör emellertid inte till vanligheten. Om Tullverkets författningssamling har bestämmelser meddelats i regleringsbrev.

I luftfartskungörelsen (1961:558) föreskrivs att trafikledningsbestämmelser för civil luftfart skall kungöras av luftfartsverket på lämpligt sätt. Av kungörelsen skall framgå i vilka avseenden bestämmelserna skiljer sig från de internationella trafikledningsbestämmelserna. Övriga föreskrifter och andra beslut enligt luftfartskungörelsen skall kungöras av luftfartsverket i den omfattning och på det sätt verket finner lämpligt. Enligt lagen (1958:295) om sjömansskatt skall vissa beslut av sjömansskattenämnden, vilka har karaktären av författning, tas in i särskilda av sjömansskattenämnden utgivna meddelanden. Enligt kungörelsen (1956:612) med tillämpningsföreskrifter till allmänna prisregleringslagen den 1 juni 1956 (nr 236) skall prisföreskrift eller annan bestämmelse som meddelas enligt allmänna prisregleringslagen delges genom kungörande i SFS eller, om den meddelas av myndighet som utger cirkulärserie, i denna. Bestämmelsen eller underrättelse om dess meddelande skall dessutom uppläsa i radio och införas i en eller flera tidningar. Om så befinns ändamålsenligt skall den också anslås på lämpliga platser inom kommun som berörs av föreskriften. Avser sådan bestämmelse bara ett mindre antal näringsidkare och erhåller dessa del av bestämmelsen genom skriftliga meddelanden eller i annan betryggande ordning, gäller inte de förut nämnda kungörandebestämmelserna. Möjlighet till ett motsvarande kungörandeförfarande öppnas i allmänna förfogandekungörelsen (1957:294) när föreskrift enligt 3-9 §§ allmänna förfogandelagen (1954:279) avser ett obestämt antal ägare eller innehavare.

Vissa författningar innehåller bestämmelser om att föreskrifter som meddelats av central myndighet under regeringen skall tas in i publikationen Underrättelser för sjöfarande. Sådana bestämmelser finns bl. a. i lots- och fyrkungörelsen (1970:698), sjötrafikförordningen (1962:150) och kungörelsen (1972:278) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.

I en del fall finns bestämmelser om ett lokalt inriktat kungörande av

föreskrifter som beslutas av central myndighet under regeringen. Sålunda föreskrivs exempelvis i kungörelsen (1970:300) om skydd mot flyghavre att när lantbruksstyrelsen meddelar, ändrar eller upphäver bekämpningsplan, underrättelse därom skall föras in i länskungörelserna och att i den mån så befinns erforderligt beslutet också skall kungöras i tidning med spridning inom orten eller tillkännages på annat lämpligt sätt. Vidare gäller enligt förordningen (1954:132) angående markegångstaxor att sedan markegångstaxa – som årligen upprättas för varje län genom särskilda för hela riket gemensamma markegångsdeputerade – blivit fastställd taxan skall kungöras i länskungörelserna.

2.4.2 *Militära myndigheter*

Generella föreskrifter som beslutas av myndighet inom försvarsmakten och som riktar sig till annan myndighet eller personal som tillhör försvarsmakten tas i betydande utsträckning in i den för försvarsmakten gemensamma publikationen Tjänstemeddelanden för försvarsmakten. I denna publikation tas också in generella föreskrifter som med stöd av 7 kap. 3 § regeringsformen och lagen (1974:613) om handläggningen av vissa regeringsärenden beslutas av chefen för försvarsdepartementet under statsministerns överinseende. Som förut nämnts används denna publikation också för kungörande av vissa förordningar, som är av mera internt intresse för försvarsmakten och som beslutats av regeringen som helhet. Publikationen ges ut av försvarets materielverk. Innehållet i publikationen utgörs till allra största delen av order och tillkännagivanden av helt annan karaktär än författningar. Särskilda bestämmelser gäller för publikationen i fråga.

2.5 Kungörande av författningar som beslutats av regionala och lokala statliga myndigheter m. fl.

2.5.1 *Länsstyrelserna*

I ett betydande antal lagar och andra författningar har länsstyrelserna tillagts rätt att besluta föreskrifter av generell natur. Den grundläggande författningen eller en tillämpningsförfattning till denna innehåller ofta bestämmelser om kungörande av de föreskrifter som länsstyrelsen sålunda meddelar. Det förekommer emellertid inte sällan att uttryckliga bestämmelser om kungörande saknas. Enligt den nu upphävda länsstyrelseinstruktionen (1958:333) ålåg det länsstyrelsen att ombesörja att alla till allmän efterrättelse utfärdade föreskrifter och påbud, om vilkas kungörande annan ordning inte fanns föreskriven, blev behörigen kungjorda inom länet. Den nu gällande länsstyrelseinstruktionen (1971:460) innehåller emellertid inte någon motsvarande bestämmelse.

Som exempel på kungörandeföreskrifter avseende generella eller liknande

beslut av länsstyrelse vill jag nämna följande. Enligt 2 kap. 67 § vattenlagen (1918:523) gäller att när skyddsområde enligt 2 kap. 64 § vattenlagen fastställts eller tidigare meddelade bestämmelser för sådant område ändrats eller upphävts, länsstyrelsen skall införa beslutet härom i länskungörelserna samt ombesörja att kungörelse om beslutet anslås på anslagstavla för kommun, som berörs av beslutet, och införs i en eller flera ortstidningar. Genom länsstyrelsens försorg skall tryckta exemplar av föreskrifter som meddelats för visst skyddsområde finnas att tillgå för allmänheten mot betalning. Länsstyrelsens beslut i fråga om vissa förbud enligt kungörelsen (1932:370) med föreskrifter till förebyggande av kräftpestens spridning skall tas in i länskungörelserna. Enligt 100 § lagen (1939:608) om enskilda vägar kan länsstyrelse av trafiksäkerhetsskäl förordna om förbud mot uppförande av byggnad, uppsättande av skymmande stängsel m. m. inom visst avstånd från enskild väg. Om sådant förordnande skall, utöver den underrättelse angående förordnandet som sker enligt allmänna bestämmelser, meddelande tas in i länskungörelserna och ortstidning. I byggnadsstadgan (1959:612) finns föreskrifter om underrättelser till markägarna genom kungörelse i den eller de tidningar, i vilka kommunala meddelanden för orten tas in, eller på annat lämpligt sätt när bl. a. vissa nybyggnadsförbud och schaktningsförbud meddelas. Enligt civilförsvarkungörelsen (1960:377) skall vissa länsstyrelsebeslut som innefattar föreskrift som skall allmänt iakttas inom länet, såsom beslut om vindsröjning och liknande, eller som avser in- språktagande av all egendom av angivet slag inom civilförvarsområde eller del därav anslås offentligen samt föras in i en eller flera ortstidningar. I vägtrafikkungörelsen (1972:603) föreskrivs i fråga om lokala trafikföreskrifter och föreskrifter enligt 41 § väglagen (1971:948) vilka beslutats av länsstyrelse, att föreskrift som ej skall tillkännages genom vägmärke skall föras in i länskungörelserna. Länsstyrelsen har dessutom att föra in föreskriften i en för ändamålet avsedd liggare samt att årligen före mars månads utgång utfärda kungörelse om vägar och gällande lokala trafikföreskrifter inom länet. Enligt militära vägtrafikkungörelsen (1974:97) kan länsstyrelsen utfärda särskilda föreskrifter med anledning av militär övningsverksamhet. Sådana föreskrifter skall länsstyrelsen enligt kungörelsen tillkänna på lämpligt sätt.

2.5.2 Andra regionala statliga myndigheter än länsstyrelserna

Även åt andra regionala statliga myndigheter än länsstyrelserna har uppdragits att besluta föreskrifter som kan vara av generell eller liknande natur. Detta gäller bl. a. lantbruksnämnderna. Som exempel kan nämnas att enligt jordhävdslagen (1969:698) lantbruksnämnd i vissa fall kan meddela förbud mot täkt av matjord. När sådant förordnande avseende flera brukningsenheter meddelas, ändras eller upphävs skall enligt jordhävdskungörelsen (1969:700) underrättelse därom föras in i länskungörelserna och tillställas

varje känd sakägare. Om det behövs skall förordnandet också kungöras i tidning med spridning inom orten eller tillkännages på annat lämpligt sätt.

2.5.3 Lokala statliga myndigheter

Det förekommer att lokal statlig myndighet har befogenhet att besluta föreskrifter av generell eller liknande karaktär. Sålunda kan exempelvis efter länsstyrelsens bemyndigande civilförvarschef i vissa fall meddela föreskrifter som skall allmänt iaktas inom civilförvarsområdet, exempelvis beslut om vindsröjning, och likaså kan under vissa förutsättningar civilförvarschef besluta om ianspråktagande av all egendom av angivet slag inom civilförvarsområdet eller del därav. Enligt civilförvarskungörelsen (1960:377) skall sådana beslut kungöras på samma sätt som motsvarande beslut av länsstyrelse. Enligt rekvisitionsförordningen (1942:586) skall av allmän lokal värderingsnämnd upprättad taxa, som fastställts av riksvärderingsnämnden och som skall offentliggöras, föras in i länskungörelserna. Enligt militära vägtrafikkungörelsen (1974:97) får med vissa inskränkningar bl. a. bataljonschef eller högre chef meddela lokal trafikföreskrift som avses i 147 § vägtrafikkungörelsen (1972:603), om det behövs för att genomföra övning. Om det behövs för att genomföra militär operation får också kompanichef meddela sådan föreskrift. Sådana lokala trafikföreskrifter skall tillkännages genom vägmärken eller på annat lämpligt sätt. Om föreskrift rör trafiken under längre tid eller annars i större omfattning skall kungörelse utfärdas av länsstyrelsen.

2.5.4 Trafiknämnder och skogsvårdsstyrelser

Rätt att besluta lokala trafikföreskrifter tillkommer i viss utsträckning trafiknämnderna. Dessa nämnder är varken renodlat statliga eller renodlat kommunala utan har både statliga och kommunala inslag. Enligt vägtrafikkungörelsen (1972:603) skall av trafiknämnd beslutad lokal trafikföreskrift, som ej skall tillkännages genom vägmärke, föras in i den eller de tidningar, vari kommunala meddelanden för orten förs in. Nämnden skall också föra in sådan föreskrift i en för ändamålet avsedd liggare. I fråga om lokala trafikföreskrifter som trafiknämnd beslutar med stöd av terrängtrafikkungörelsen (1972:594) gäller motsvarande tillkännagivanderegler.

Inte heller skogsvårdsstyrelserna kan hänföras till kategorin statlig myndighet. Skogsvårdsstyrelserna företer nämligen såväl statliga som landstingskommunala inslag. Skogsvårdsstyrelserna kan fatta beslut av generell karaktär. Hit hör exempelvis generella dispenser från avverkningsregeln i 7 § första stycket skogsvårdslagen (1948:237) i vad avser fastigheter med en viss högsta årlig produktionsförmåga. Några bestämmelser om hur generella beslut av skogsvårdsstyrelse skall kungöras synes inte finnas.

2.5.5 Länskungörelserna

I det föregående har jag flera gånger nämnt att författning med lokalt begränsat giltighetsområde enligt gällande bestämmelser skall föras in i länskungörelserna. Föreskrifter om länskungörelserna finns i kungörelsen (1915:421) angående länskungörelser (ändrad senast 1942:316). Länskungörelserna ges ut länsvis genom länsstyrelsernas försorg. I länskungörelserna skall enligt kungörelsen tas in tillkännagivanden som enligt gällande författningar eller särskilda beslut av regeringen bör föras in i länskungörelserna, meddelanden av länsstyrelsen vilka är av den allmänna betydelse att de anses böra bringas till vederbörandes kännedom genom länskungörelserna samt, efter länsstyrelsens prövning i varje särskilt fall, tillkännagivanden som myndigheter, tjänstemän eller enskilda överlämnat till intagande för allmänhetens kännedom.

Innehållet i länskungörelserna är mycket blandat. Förutom författningsföreskrifter innehåller de underrättelser om varjehanda andra förhållanden som avses skola komma till allmän kännedom. Det mesta av innehållet grundar sig på bestämmelse i författning men det finns också kungörelser som tas in av tradition eller på grund av länsstyrelsens beslut i det särskilda fallet.

Enligt kungörelsen angående länskungörelser skall den som föranlett kungörelses införande eller vars angelägenhet kungörelse eller meddelande avser bekosta kungörelser av vissa slag, bl. a. kungörelser som angår landstingskommuns eller kommuns angelägenheter, brand- och hälsovårdsordningar samt reglementen, instruktioner, taxor m. m. för kommunala myndigheter och dessutom trafiktaxor och därtill hörande ordningsföreskrifter. Undantag från denna skyldighet att bekosta kungörelse kan dock vara föreskriven i allmän författning.

2.6 Kungörande av författningar som beslutats av kommunala myndigheter

2.6.1 Kommuner

En omfattande normgivningsbefogenhet tillkommer kommunerna. I vissa fall skall av kommun beslutade föreskrifter av generell natur underställas statlig myndighet, vanligen länsstyrelsen. I de flesta fall finns emellertid inte någon sådan statlig kontroll över den kommunala normgivningen. För en del fall finns särskilda bestämmelser i lag eller av regeringen beslutad författning om hur de kommunala normbesluten skall kungöras. I allmänhet gäller emellertid bara de allmänna reglerna i kommunallagen (1953:753) och kommunallagen (1957:50) för Stockholm angående bekantgörande av kommunala beslut.

Som exempel på särskilda kungörandebestämmelser avseende kommunala beslut kan nämnas 2 § brandstadgan (1962:91) där det föreskrivs att sedan av kommunfullmäktige antagen brandordning fastställts av länsstyrelsen,

denna skall på kommunens bekostnad införa beslutet och brandordningen i länskungörelserna. Det åligger dessutom kommunstyrelsen att ombesörja att kungörelse om fastställelsen anslås samt förs in i den eller de tidningar, där kommunala meddelanden tas in, och att tryckta exemplar av brandordningen finns att tillgå för allmänheten. I allmänna ordningsstadgan (1956:617) och hälsovårdsstadgan (1958:663) finns i huvudsak samma kungörandebestämmelser i fråga om lokal ordningsstadga och lokal hälsovårdsordning som antagits av kommunfullmäktige och fastställts av länsstyrelsen. Dock föreligger den skillnaden att bara själva fastställelsebeslutet behöver föras in i länskungörelserna. Enligt lagen (1926:72) angående meddelande av förbud för barn att idka viss försäljning skall av kommunfullmäktige beslutat förbud som avses i lagen underställas länsstyrelsen för fastställelse. Fastställt beslut skall av länsstyrelsen föras in i länskungörelserna. Dessutom skall genom vederbörande kommunala myndighets försorg tillkännagivande om beslutet på annat lämpligt sätt delges allmänheten.

De allmänna kommunallagsreglerna om bekantgörande av kommunala beslut innebär att sedan fört protokoll justerats, detta förhållande liksom uppgift om det ställe där protokollet finns tillgängligt tillkännages på kommunens anslagstavla. Tillkännagivandet skall vidare vara försett med uppgift om den dag det anslagits. Syftet med dessa bestämmelser är att underlätta för dem som berörs eller är intresserade av fattade kommunala beslut att ta del av besluten. Samtidigt bildar tillkännagivandet utgångspunkt för besvärstiden vid kommunalbesvär. De nu ifrågavarande bestämmelserna är gemensamma för alla slag av kommunala beslut, både normbeslut och beslut i särskilda fall.

Ett betydande antal kommuner ger ut en kommunal författningssamling. Innehållet varierar något från kommun till kommun. Genomgående torde lokala ordningar och taxor tas med. Dessutom brukar reglementen för olika nämnder, instruktioner för befattningshavare, arbetsordningar och normerande beslut för förvaltningarna redovisas. I enstaka fall tas stadsplanebestämmelser med. De kommunala författningssamlingarna är huvudsakligen avsedda som hjälpmedel för kommunala förtroendemän och tjänstemän. Spridningen till personer utanför denna krets eller till allmänheten torde vara ytterst obetydlig. När det gäller uppläggning, format, typografi och numrering företer de kommunala författningssamlingarna stora skiljaktigheter. Även i kommuner som saknar författningssamling trycks ofta olika föreskrifter av generell natur.

2.6.2 Landstingskommuner

Också landstingskommunerna kan besluta föreskrifter som är att hänföra till författningsområdet, även om landstingskommunernas normgivningskompetens är mindre omfattande än kommunernas. Bekantgörandet av landstingskommunala normbeslut torde genomgående regleras av bestäm-

melserna i landstingslagen (1954:319) om tillkännagivande på landstingskommuns anslagstavla av justeringen av fört protokoll och av det ställe där protokollet finns tillgängligt.

2.6.3 Kyrkliga kommuner

I mycket begränsad utsträckning kan också kyrklig kommun fatta beslut av generell natur. Bekantgörandet av sådana beslut regleras av bestämmelser i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse angående tillkännagivande på församlings (samfällighets) anslagstavla av justeringen av fört protokoll och av det ställe där protokollet finns tillgängligt.

2.7 Kungörandets rättsliga betydelse

Bestämmelser om verkan av underlåtet kungörande av lag eller annan författning saknas nästan helt. I 167 § vägtrafikkungörelsen (1972:603) finns dock en bestämmelse i ämnet avseende lokala trafikföreskrifter m. m. Enligt bestämmelsen skall straff för överträdelse av sådan föreskrift inte ådömas, om föreskriften ej utmärkts enligt bestämmelserna i kungörelsen (1966:270) om vägmärken m. m. Detsamma gäller om lokal trafikföreskrift inte införts i därför avsedd liggare eller inte, när så skall ske, förts in i länskungörelserna eller i vissa fall i den eller de tidningar där kommunala meddelanden för orten tas in.

Frågorna om verkan av brister i författnings kungörande och betydelsen av ett korrekt kungörande ställs sällan på sin spets i rättspraxis.¹ I huvudsak torde rättsläget kunna beskrivas på följande sätt.

Beträffande författningar av alla slag gäller att de skall kungöras för att bli gällande mot envar. Med kungörande förstås i detta sammanhang åtgärder för spridning av kännedom om författningen och inte bara att författningen är offentlig. Om det finns föreskrifter om kungörande skall dessa iakttas. Allvarlig underlåtenhet att följa föreskrifterna torde medföra att författningen inte blir gällande. Det är tveksamt om författningen i sådant fall anses gällande mot den som visas ha fått kännedom om författningen på annat sätt. Mindre allvarligt åsidosättande av föreskrifterna får till följd att författningen inte kan föranleda straff, förverkande eller annan ingripande på följd för den som saknat vetskap om författningen (jfr vägtrafikkungörelsens ståndpunkt att straffrihet undantagslöst inträder). Om det inte finns någon föreskrift om kungörande, torde uteblivet eller bristfälligt kungörande i varje fall medföra straffrihet m. m. för den som inte känt till författningen. En författning som kungörs i SFS anses i princip tillämplig mot envar. En författning som i enlighet med givna föreskrifter kungörs på annat håll

¹ En redovisning av befintlig rättspraxis återfinns i utredningens betänkande SOU 1973:23 s. 41-44.

än i nämnda författningssamling torde i princip anses tillämplig mot envar, även om detta kan vara i någon mån tveksamt i händelse det uppställda kravet på publicering inte är särskilt långtgående, t. ex. bara omfattar ett införande i länskungörelserna. Saknas kungörandeföreskrifter torde författningen anses tillämplig mot envar om kungörandet uppfyller rimliga krav. Även om en författning kungjorts torde den emellertid inte medföra straffansvar för en person som saknat kännedom om den och anses ha giltig ursäkt därför, t. ex. emedan författningen är ny och inte gjorts bekant över landet. Även utan kungörande torde tjänsteföreskrifter inom förvaltningen anses giltiga. Genomgående gäller att samtliga omständigheter i det enskilda fallet bör beaktas.

2.8 Vissa ikraftträdandebestämmelser

Regler om ikraftträdande av författningar som förts in i SFS finns i lagen (1894:44 s. 1) angående tiden för allmänna författningars trädande i kraft. Enligt denna lag skall i SFS införd lag eller annan allmän författning, i vilken inte utsatts viss tid varifrån den kommer att gälla eller av vars lydelse inte framgår att den länder till efterrättelse genast efter utfärdandet, träda i kraft fyra veckor efter den dag då lagen eller författningen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket.

Motsvarande reglering beträffande författningar som tagits in i RFS finns i bestämmelserna (RFS 1967:2) angående ikraftträdande av vissa författningar och föreskrifter, intagna i Riksdagens författningssamling. I omtryckt skick återfinns bestämmelserna i sin nu gällande lydelse i RFS 1975:14. Bestämmelserna har det innehållet att i RFS införd författning eller föreskrift, som inte tas in i SFS, skall träda i kraft en vecka efter det författningen eller föreskriften enligt meddelad uppgift utkommit från trycket, i den mån viss tid inte utsatts varifrån den kommer att gälla eller av dess lydelse inte framgår att den länder till efterrättelse genast efter utfärdandet.

De nu återgivna ikraftträdandeförfattningarna saknar till större delen aktualitet. I varje fall när det gäller författningar som tas in i SFS bestäms numera regelmässigt ikraftträdandetiden på något sätt i själva författningen.

3 Utredningen

3.1 Kungörandets betydelse

Utredningen framhåller att kungörandet av lagar och andra författningar är av betydelse på flera olika sätt. För det första är spridningen av kännedom om författningarnas innehåll en förutsättning för att författningarna faktiskt skall bli efterlevda. Härtill kommer att medborgarna har ett legitimt intresse av att kunna följa vad statsorganen och förvaltningsmyndigheterna beslutar. Vidare måste i ett rättssamhälle den grundläggande principen gälla att ingen

författning äger bindande kraft innan den blivit offentliggjord. Det är nämligen ett rättssäkerhetsintresse att medborgarna inte binds vid straff, vitnesförelägganden eller andra betungande påföljder förrän de haft möjlighet att få kännedom om reglerna. Medborgarna bör också få kännedom om föreskrifter som skapar rättigheter och förmåner så att de kan planera och handla med utgångspunkt i bestämmelserna.

Enligt utredningens uppfattning är det lika stor anledning att offentliggöra normer som utgår från de förvaltande myndigheterna som dem vilka härrör från riksdagen eller regeringen. Den omständigheten att befogenhet att besluta generella föreskrifter delegerats till myndighet under regeringsnivån bör inte få medföra att medborgarna får sämre möjligheter att få kännedom om normerna än om dessa utfärdats direkt av regeringen. Även generella beslut av kommuner bör enligt utredningen omfattas av kungörandekravet.

Som utredningen ser saken är offentliggörandet främst en praktiskt informativ fråga. Den formella juridiska sidan av offentliggörandet är således inte det primära för utredningen. Här åsyftas sådana frågor som förutsättningarna för att en författning skall anses giltig samt den juridiska betydelsen av bristfälligt offentliggörande och av bristande kännedom om författningarna. Med avseende särskilt på förvaltningsmyndigheternas föreskrifter uttalar utredningen att när den föreslår regler om författningars offentliggörande avsikten inte är att en författning regelmässigt skall betraktas som en nullitet i händelse offentliggörandet uteblir eller sker på ett bristfälligt sätt. Man torde böra utgå från att författningen i så fall inte tillämpas mot den som saknat vetskap om den. Om emellertid en person på tillfredsställande sätt fått kännedom om författningen annorledes än genom regelrätt offentliggörande får han förutsättas vara skyldig att rätta sig efter den. Hur härmed förhåller sig i alla de skiftande situationer som kan uppstå kan enligt utredningens mening omöjligt klarläggas i förväg. Det måste överlämnas åt rättstillämpningen att bedöma förhållandena i de enskilda fallen.

3.2 Begreppet författning

Begreppet författning behandlas av utredningen i flera olika sammanhang. Till författning för utredningen främst vad som i den föreslagna lagtexten betecknas som föreskrifter som skall tjäna till allmän efterrättelse. Härunder ingår enligt utredningen främst föreskrifter som riktar sig till allmänheten, alltså ett större antal enskilda medborgare, ofta en obestämd krets av personer, företag, korporationer o. d. Hit hör emellertid också föreskrifter som riktar sig till en begränsad men obestämd krets, t. ex. näringsidkarna inom en viss näringgren eller allmänheten inom ett geografiskt avgränsat område, såsom en kommun.

Till föreskrifter som skall tjäna till allmän efterrättelse hänför utredningen vidare föreskrifter från regeringen eller annan myndighet till en eller flera underordnade myndigheter, om föreskrifterna gäller den materiella tillämp-

ningen av en viss författning och har betydelse för medborgarna. Härmed jämställs andra föreskrifter som regeringen riktar till ett större antal eller ett obestämt antal myndigheter. Organisationsföreskrifter som regeringen meddelar för en enda myndighet kan däremot enligt utredningen normalt inte sägas vara föreskrifter till allmän efterrättelse. Eftersom emellertid allmänheten har intresse av att få kännedom om statsförvaltningens organisation utvidgar utredningen författningsbegreppet och föreslår att genom en särskild bestämmelse kungörandekravet vidgas till att omfatta också av regeringen utfärdade grundläggande föreskrifter om domstolars och andra myndigheters samt viktigare allmänna inrättningars uppgifter och organisation. Därmed avses att utesluta sådana detaljerade bestämmelser som återfinns i personalförteckningar och regleringsbrev o. d. Utanför begreppet föreskrifter till allmän efterrättelse och utanför det nyssnämnda utvidgande tillägget faller vidare föreskrifter som annan myndighet än regeringen riktar till en underordnad myndighet och som avser handläggningsrutiner, bokföring, statistik o. d. Generella föreskrifter som en myndighet riktar till tjänstemännen inom den egna myndigheten betraktas inte heller av utredningen som föreskrifter till allmän efterrättelse, såvida inte föreskrifterna berör den materiella tillämpningen av författning eller i övrigt inverkar på enskilds rätt. Föreskrifter som en myndighet riktar till ett större antal sidoordnade myndigheter räknar utredningen som föreskrifter till allmän efterrättelse.

Utredningen diskuterar också författningsbegreppet med hänsyn till avgörandets innehåll och hur innehållet är sanktionerat. Bestämmelser som allmänt reglerar medborgarnas rättigheter och förmåner eller innehåller påbud eller förbud måste enligt utredningen räknas till föreskrifter som skall tjäna till allmän efterrättelse. Rekommendationer om vad som bör göras torde däremot i allmänhet falla utanför. Föreskrifter vars åsidosättande medför direkt verkande sanktioner räknas till föreskrifter till allmän efterrättelse. Även då sanktionen inte verkar direkt utan förutsätter att medborgaren först själv vidtagit en åtgärd, t. ex. ansökt om tillstånd, hör föreskriften vanligen hit. Utredningen finner det dock självfallet att inte alla föreskrifter som riktar sig till tjänstemän och vars åsidosättande kan föranleda ansvar för tjänstefel är att hänföra till föreskrifter som skall tjäna till allmän efterrättelse.

Riksskatteverket kan med stöd av vissa lagrum, bl. a. 62 § lagen (1968:430) om mervärdeskatt, meddela bindande förklaringar i olika ämnen, exempelvis rörande tillämpningen av nämnda lag. Enligt utredningens uppfattning hör sådana bindande förklaringar närmast till kategorin författningar.

I fråga om vissa typer av lokala beslut uttalar utredningen att de enligt dess mening närmast är av författningskaraktär, fastän kungörande i länskungörelserna f. n. inte är föreskrivet. Som exempel nämns bl. a. vissa beslut om jaktvårdsområde, fast fornlämning, fiskeriplan, stadsplan och andra bebyggelseplaner, nybyggnadsförbud, fiskevårdsområde, vindströjning o. d. samt odlingsförbud. Utredningen framhåller att föreskrifter ibland kan

vara så lokalt begränsade att de avser bara en eller flera bestämda fastigheter. Om föreskrifterna då riktar sig endast till den aktuella ägaren är det inte fråga om författning. Om emellertid föreskrifterna riktar sig också till framtida ägare och förutsätter att dessa rättar sig efter dem oavsett om de fått del av dem eller ej bör de enligt utredningens mening hänföras till författning.

Utredningen är medveten om att det ibland kan vara svårt att avgöra huruvida ett beslut har karaktären av författning och därför skall kungöras. Dessa svårigheter framträder främst när det gäller föreskrifter av statliga regionala eller lokala förvaltningsmyndigheter och i fråga om vissa kommunala föreskrifter. Utredningen anser därför att man i hithörande fall inte kan nöja sig med en allmän formel beträffande vad som skall kungöras utan att specialförfattningarna måste kompletteras med särskilda föreskrifter rörande kungörandet.

3.3 Kungörandets form

3.3.1 *Allmänt*

Utredningen föreslår att alla författningar skall föras in i en officiell publikation. För en sådan ordning talar främst det förhållandet att behov föreligger av en bestående information. Den officiella texten behöver finnas tillgänglig och de intresserade bör i förväg veta var de kan finna en författning. Bara en officiell författningspublikation fyller uppgiften att på en gång sprida kännedom om en författning när den kommer ut och att tjäna som uppslagsbok för den som senare vill få exakt kännedom om författningen.

Utredningen avvisar tanken att i en odelad författningspublikation ta in alla förekommande författningar eller alla författningar som beslutas av centrala organ. En sådan publikation skulle bli alltför omfattande och svåröverskådlig. Utredningen avvisar också alternativet att inrätta en gemensam publikation för de författningar som beslutas av de centrala förvaltningsmyndigheterna under regeringen. Dessa myndigheter har så skiltande uppgifter och utfärdar föreskrifter av så varierande innehåll och omfång att det inte skulle vara ägnat att skapa önskvärd överblick att ta in denna växlande flora av föreskrifter i en enda publikation. Utredningen förordar ett system av författningspublikationer, bestående av SFS, ett antal särskilda författningspublikationer för de centrala förvaltningsmyndigheterna, en författningspublikation för varje län samt helst en författningspublikation för varje kommun. Vid sidan av det av utredningen föreslagna systemet ligger RFS.

3.3.2 *Av regeringen utfärdade författningar*

Enligt 1 § i den av utredningen föreslagna lagen om kungörande av lagar och andra författningar skall samtliga lagar som utfärdas av regeringen tas

in i SFS. Detsamma skall enligt paragrafen gälla beträffande av regeringen utfärdade författningar som den beslutat själv. Av 3 § i lagförslaget framgår emellertid att när det gäller föreskrift som har beslutats av regeringen och som skall tjäna till allmän efterrättelse bara inom ett län avsikten är att möjlighet skall finnas för regeringen att kungöra författningen i länets författningspublikation i stället för i SFS.

3.3.3 Författningar av centrala förvaltningsmyndigheter

Utredningen föreslår att var och en av de större centrala förvaltningsmyndigheterna skall ge ut en författningspublikation, benämnd författningssamling, för kungörande av i första hand myndighetens egna författningar. Övriga centrala förvaltningsmyndigheter skall i allmänhet kungöra sina författningar i författningssamling som ges ut av någon i ämbetsområdet närliggande central förvaltningsmyndighet. I SFS skall föreskrift, som beslutats av central förvaltningsmyndighet, tas in bara om föreskriften bör ges stor spridning eller om annat särskilt skäl föreligger. De tre nu nämnda förmerna för kungörande av de centrala förvaltningsmyndigheternas författningar anges i 2 § första stycket i den av utredningen föreslagna lagen om kungörande av lagar och andra författningar. Det ankommer enligt lagen på regeringen att bestämma vilka centrala förvaltningsmyndigheter som skall ge ut författningssamling och att reglera utnyttjandet av annan central förvaltningsmyndighets författningssamling och förutsättningarna för införande av central förvaltningsmyndighets författning i SFS. Bestämmelser i dessa ämnen återfinns i en av utredningen föreslagna kungörelse om kungörande och registrering av författningar m. m.

När det gäller författningar som beslutas av myndighet inom försvarsmakten och som avser annan myndighet eller personal inom försvarsmakten bör enligt utredningens mening den nuvarande ordningen med kungörande i den för försvarsmakten gemensamma publikationen Tjänstemeddelanden för försvarsmakten behållas. I anslutning härtill har utredningen i 2 § andra stycket lagförslaget angett att regeringen får förordna om undantag från första stycket i fråga om föreskrifter inom försvarsmakten. I den mån myndighet inom försvarsmakten beslutar föreskrifter som skall lända till efterrättelse bland allmänheten eller bland myndigheter utanför försvaret bör enligt utredningens mening samma kungöranderegler gälla som inom den övriga förvaltningen. Såvitt utredningen kunnat finna förekommer emellertid f. n. knappast några sådana fall.

Av 3 § i utredningens lagförslag framgår att om central förvaltningsmyndighet beslutat föreskrift som skall tjäna till allmän efterrättelse bara inom ett län, myndigheten skall ha möjlighet att kungöra författningen i länets författningspublikation i stället för på något av de sätt som anges i 2 § lagförslaget.

Enligt utredningens mening bör en central förvaltningsmyndighet aldrig

ge ut mer än en författningspublikation för det officiella kungörandet av författningar. Hinder bör emellertid inte möta att göra författningssamlingarna mer lätthanterliga genom serieindelning eller särskilda beteckningar för olika ämnesområden.

3.3.4 *Författningar av regionala och lokala statliga förvaltningsmyndigheter m. fl.*

Föreskrifter som beslutas av länsstyrelsen eller av annan regional eller lokal statlig förvaltningsmyndighet och som skall tjäna till allmän efterrättelse inom myndighetens förvaltningsområde skall enligt 3 § i utredningens förslag till lag om kungörande av lagar och andra författningar föras in i länets författningspublikation. Denna skall benämnas länets författningssamling och ges ut genom länsstyrelsens försorg. I anslutning till förslag av informationsutredningen i betänkandet Kungörelseannonsering (SOU 1969:7) förordar utredningen att länskungörelserna upphör att vara organ för kungörelseannonser och tillkännagivanden av allehanda slag och i stället görs om till den officiella författningspublikationen för länet.

Enligt utredningens förslag skall också de halvt statliga, halvt kommunala trafiknämnderna kungöra av dem beslutade lokala trafikföreskrifter i länets författningssamling. Såvitt angår trafikföreskrifter enligt vägtrafikkungörelsen (1972:603) görs dock undantag för fall då föreskrifterna skall tillkännas genom vägmärke. Utredningens förslag beträffande trafiknämnderna kommer till uttryck i förslag till ändringar i vägtrafikkungörelsen samt terrängtrafikkungörelsen (1972:594), vilka förslag an knyter till den av utredningen i 3 § förslaget till lag om kungörande av lagar och andra författningar intagna bestämmelsen att i länets författningssamling skall kungöras vad som enligt lag eller annan författning skall föras in i denna författningssamling.

Den sistnämnda bestämmelsen täcker samtidigt de fall där i klarläggande syfte i specialförfattning tas in bestämmelse om kungörande i länets författningssamling av vissa föreskrifter av regional eller lokal statlig förvaltningsmyndighet därför att tvekan kan råda huruvida föreskrifterna har karaktär av författning eller ej. Som förut nämnts föreligger gränsdragnings-svårigheter främst när det gäller författningar som beslutas av regionala eller lokala myndigheter.

3.3.5 *Kommunala författningar*

Utredningens förslag beträffande kommunernas författningskungörande omfattar de borgerliga primärkommunerna. Landstingskommunerna och de kyrkliga kommunerna anses som tidigare nämnts vara av underordnad betydelse i normgivningssammanhang.

Utredningen föreslår att en mindre del av de av kommunerna beslutade författningarna skall kungöras i länets författningssamling. Denna kungör-

andeform skall komma till användning i fråga om lokala ordningar och vissa andra föreskrifter enligt vilka den enskilde vid åsidosättande av föreskrifterna kan ådra sig straff eller annan samhällets åtgärd. I anknytning till den förut nämnda bestämmelsen i 3 § förslaget till lag om kungörande av lagar och andra författningar att i länets författningssamling skall kungöras vad som enligt lag eller annan författning skall föras in i denna författningssamling skall enligt utredningens förslag i de berörda specialförfattningarna tas in i en bestämmelse om kungörande i länets författningssamling av ifrågavarande kommunalt beslutade föreskrifter.

Tanken att i länets författningssamling ta in samtliga kommunala författningar avvisas av utredningen. Länets författningssamlingar skulle därigenom bli så omfattande och svårhanterliga att de inte skulle bli praktiskt användbara. Utredningen förordar i stället att de kommunala författningarna förs in i kommunala författningssamlingar, en för varje kommun. De kommunala författningssamlingarna skulle omfatta också sådana kommunala föreskrifter som enligt vad förut sagts skall flyta in i länets författningssamling. Enligt utredningens mening bör kommunerna i någon mån kunna välja att ta med mer eller mindre material i sina författningssamlingar.

Utredningen har övervägt om de kommunala författningssamlingarna bör tilläggas rättslig betydelse så att en kommunal författning inte skall kunna träda i kraft förrän den införts i den kommunala författningssamlingen. Utredningen har dock stannat för att inte förorda en sådan ordning. Såsom skäl härför anförs att den kommunala verksamheten är synnerligen vittförgrenad och mångskiftande. Frågan om den kommunala kompetensens omfattning är mycket svår att besvara. Kommunallagens kompetensbestämelse ger föga ledning utan denna får i de flesta fall sökas i rättspraxis. Besvärsförfarandet är av grundläggande betydelse för såväl statens som medborgarnas kontroll. Även frågan om verkställbarheten av kommunala beslut i konkreta fall är besvärlig. En fast punkt i denna tämligen svårgripbara materia är beslutsfattandet med protokoll, justering och anslag om justeringen. Att härtill uppställa ett nytt krav på att kommunala normbeslut skall kungöras i en författningssamling vid äventyr att de ej kan verkställas synes enligt utredningen kunna få svåröverskådliga konsekvenser. Osäkerhet måste uppstå om vilka beslut som skall publiceras på detta sätt och om förutsättningarna för verkställighet av beslut föreligger. De kommunala författningssamlingarna tilläggs därför enligt utredningens förslag inte någon officiell kungörandefunktion utan betraktas bara som informationskällor vid sidan om andra, såsom *tidningsannonsering och broschyrer till hushållen*.

I konsekvens med denna ståndpunkt föreslår utredningen inte att någon bestämmelse om kommunala författningssamlingar skall tas in i den av utredningen föreslagna lagen om kungörande av lagar och andra författningar. Utredningen föreslår i stället att i kommunallagen (1953:753) tas in en bestämmelse av innehåll att kommunstyrelsen har att ombesörja att viktigare kommunala föreskrifter fortlöpande ges ut från trycket i en kom-

munal författningssamling samt att motsvarande tillägg görs till kommunallagen (1957:50) för Stockholm. Utredningen upplyser i sammanhanget att Svenska kommunförbundet kan antas vara villigt att medverka till en rekommendation att kommunerna ger ut egna författningssamlingar och till utfärdande av riktlinjer för dessas innehåll m. m. i anslutning till vad utredningen anför.

3.3.6 Föreskrifter om kungörande i särskild ordning

Såsom framgår av vad jag förut sagt förekommer f. n. i olika specialförfattningar bestämmelser om kungörande av generella föreskrifter i annan ordning än den av utredningen föreslagna. Bestämmelser finns bl. a. om kungörande i en eller flera ortstidningar, i specialpublikation, på anslagstavla, genom uppläsning i radio eller genom införande i liggare. Utredningen avser att dessa speciella kungörandeformer skall behållas vid sidan av dem som regleras i den av utredningen föreslagna lagen om kungörande av lagar och andra författningar. Detta kommer till uttryck i 6 § i lagförslaget. Där föreskrivs att om det i lag eller annan författning finns bestämmelse om att viss föreskrift skall kungöras på särskilt sätt, även den bestämmelsen skall gälla.

I detta sammanhang kan nämnas att utredningen för några specialförfattningars del föreslagit att ortstidningsannonsering skall äga rum i fall där sådan inte nu är föreskriven som form för kungörande av generella föreskrifter som avses i författningen. När det gäller ortstidningsannonsering är numera den principen vedertagen att annonsering skall ske i samtliga dagstidningar som har en spridning av någon betydelse inom området. Denna princip kommer till uttryck i cirkuläret (1971:507) till statsmyndigheterna om information genom dagspressannonsering. För att principen skall kunna tillämpas även i fråga om meddelanden av författningsskärakt förslår utredningen för flera specialförfattningars del att förekommande bestämmelser om kungörande av författning genom annonsering i tidning inom orten skall bytas ut mot föreskrifter om annonsering i en eller flera tidningar inom orten.

3.4 Författningspublikationernas utformning

Bestämmelser om utformningen av de statliga författningspublikationerna finns intagna i utredningens förslag till kungörelse om kungörande och registrering av författningar m. m. Anledning saknas att i detta sammanhang gå in på några detaljer. Bara vissa huvuddrag skall beröras. Utredningen framhåller att en större likformighet hos författningssamlingarna är av värde bl. a. därför att den underlättar möjligheterna för var och en som så önskar att ställa i ordning systematiska handböcker innehållande författningar som utfärdats av olika myndigheter och som berör ett gemensamt ämnesområde.

En ökad enhetlighet bör också öka möjligheterna att förkorta sättnings- och tryckningstiden.

Utredningen föreslår att de centrala förvaltningsmyndigheternas och lärens författningssamlingar skall ha samma format och likartad typografisk utformning som SFS. Såvitt angår de centrala förvaltningsmyndigheternas författningssamlingar är dock avsikten att regeringen skall kunna medge undantag. Undantag bör dock enligt utredningen medges bara om det finns vägande skäl. Som exempel härpå nämns att en myndighet har ett stort antal ritningar fogade till sina föreskrifter och att dessa bilagor skulle bli svårlästa om de förminskades till det format som används i SFS, det s. k. statsformatet. Ett annat exempel är att det skulle ställa sig avsevärt dyrare att framställa en publikation i statsformatet än i det mindre A5-formatet.

Utredningen understryker att om man med användning av ADB-teknik skall införa en gemensam registrering av författningar ett fast system för numrering av författningar är nödvändigt.

Beträffande de kommunala författningssamlingarna föreslår utredningen inte några författningsbestämmelser utan ger bara vissa rekommendationer.

3.5 Ikraftträdande av författningar

Enligt utredningens förslag skall lagen (1894:44 s. 1) angående tiden för allmänna författningars trädande i kraft upphävas och i stället i lagen om kungörande av lagar och andra författningar tas in en bestämmelse av innehåll att om annat ej framgår av författningen, den träder i kraft två veckor efter det att den enligt därå meddelad uppgift utgivits från trycket i författningssamling. Denna bestämmelse skiljer sig från 1894 års lag främst genom att den tar sikte inte bara på författningar som tas in i SFS utan på alla författningar som förs in i statlig myndighets författningssamling samt genom att ikraftträdandefristen förkortats från fyra till två veckor. Enligt utredningens mening bör i största möjliga utsträckning ikraftträdandedagen anges i vederbörande författning så att hjälpregeln i allmänhet inte behöver komma till användning.

3.6 Anvisningar och råd samt annat fakultativt innehåll i författningssamlingarna

I betänkandet Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser behandlar utredningen inte bara författningar utan också anvisningar och råd som utfärdas av centrala förvaltningsmyndigheter och som har karaktären av rekommendationer av en viss allmängiltighet beträffande tillämpningen av lagar och andra författningar. Den av utredningen föreslagna lagen om kungörande av lagar och andra författningar reglerar emellertid inte offentliggörandet av anvisningar och råd utan endast kungörandet av författningar. Bestämmelser rörande anvisningar och råd återfinns i utredningens förslag

till kungörelse om kungörande och registrering av författningar m. m.

Enligt kungörelseförslaget kan anvisningar och råd tas in i författningssamling men de kan också bilda en fristående serie.

Enligt utredningens uppfattning bör i författningssamling kunna tas med också material av annat slag än författningar samt anvisningar och råd. Som exempel nämner utredningen bl. a. beslut i enskilda ärenden av prejudicerande betydelse, uttalanden i enskilda fall av principiell räckvidd, typgodkännanden av material och konstruktioner samt upplysningar i notisform om exempelvis lagförslag och nyutgivna publikationer, allt under förutsättning att materialet har nära anknytning till myndighetens verksamhet och inte är så omfattande att författningssamlingens överskådlighet minskas. Det skall också vara tillåtet att i författningssamling trycka av författningar som blivit officiellt kungjorda i annan författningssamling.

Utredningen understryker vikten av att rubriken till infört material alltid anger innehållets karaktär så att det är fullt klart huruvida fråga är om en förpliktande föreskrift, en rekommendation eller enbart en upplysning.

3.7 Följdförfattningar

Utöver här tidigare berörda förslag till lag om kungörande av lagar och andra författningar, förslag till lag om ändring i kommunallagen (1953:753) och förslag till kungörelse om kungörande och registrering av författningar m. m. lägger utredningen fram 40 författningsförslag, som innefattar anpassning av olika specialförfattningar till den förstnämnda av utredningen föreslagna lagen.

I ett stort antal fall är det fråga endast om ett utbyte av ordet "länskungörelserna" mot uttrycket "länets författningssamling". Såsom förut nämnts föreslås i en del fall en utvidgad användning av annonsering i ortstidningar samt i klarläggande syfte att beträffande vissa beslut, vars författningsskara kan diskuteras, skall anges att kungörande skall ske i länets författningssamling. Också vissa andra jämkningar och förtydliganden förordas.

I fråga om de flesta av de av utredningen föreslagna ändringarna i olika specialförfattningar gäller att de inte behöver underställas riksdagen.

3.8 Ekonomiska frågor

Utredningens förslag innebär bl. a. att en del material som nu inte ges ut från trycket i fortsättningen skall tryckas. En ökad extern trycksaksproduktion torde i regel medföra minskade kostnader för internt mångfaldigande. Möjligheten att kompensera eventuell kostnadsökning genom att ta ut ett visst pris vid spridning bland allmänheten torde vara större då det gäller tryckalster än stencilerade skrivelser. Sammanfattningsvis anser utredningen att förslaget om tryckning i ökad utsträckning i stället för stencilering o. d. i de flesta fall för statsmyndigheternas del närmast innebär

en kostnadsomfördelning men i några fall en kostnadsökning, vars storlek är omöjlig att förutse.

Inte heller förslaget att de statliga författningspublikationerna skall utformas mer enhetligt medför enligt utredningens uppfattning några större kostnadsökningar. Vissa myndigheter, som nu har mycket enkla publikationer, torde dock åsamkas någon kostnadsökning. Utredningen framhåller emellertid också att den föreslagna enhetligheten hos författningspublikationerna underlättar möjligheterna att få till stånd fördelaktiga avtal om tryckningen.

Förslaget att varje kommun skall ha en kommunal författningssamling anses för det stora flertalet av kommunerna medföra ökade tryckningskostnader. Utredningen understryker emellertid att antalet föreskrifter starkt växlar från kommun till kommun och att det i väsentliga delar skall stå kommunerna fritt att själva avgöra vad som skall föras in i samlingen.

Tryckningen av de statliga författningssamlingarna skall enligt utredningens förslag bekostas av statsverket. I fråga om länens författningssamlingar görs emellertid undantag för de fall då annat är särskilt föreskrivet. Sålunda skall kommunerna fortfarande bekosta införandet i länets författningssamling av beslutade lokala ordningar.

4 Remissyttrandena

4.1 Kungörandets betydelse

Mot utredningens ståndpunkt att offentliggörandet av författningar främst är en praktiskt informativ fråga och att det får överlämnas åt rättspraxis att avgöra om kungörande skall vara en ovillkorlig förutsättning för författnings giltighet har i allmänhet inte gjorts någon erinran. *Sveriges advokatsamfund* framhåller att det ägnat särskild uppmärksamhet åt denna fråga. Att viss oklarhet alltjämt råder om offentliggörandets rättsliga betydelse kan i och för sig sägas vara mindre tillfredsställande, men det synes samfundet knappast möjligt att härvidlag nå fram till enhetliga och klara regler. Kritisk är *juridiska fakulteten vid universitetet i Stockholm*, som anser att utredningen behandlat hithörande frågor så knapphändigt att det knappast är möjligt att göra något uttalande om utredningens förslag kan tillstyrkas eller inte. Frågorna bör övervägas ytterligare och ges en mera ingående belysning. Vid en ytterligare bearbetning bör utredningen förstärkas med rättsvetenskaplig expertis och det bör måhända undersökas om inte förutsättningar föreligger för att detta arbete bör bedrivas på gemensam nordisk basis.

4.2 Begreppet författning

Med anledning av utredningens uttalanden om begreppet författning förklarar *bankinspektionen* att dess cirkulärskrivelser inte riktar sig till allmän-

heten. Inte heller berör de allmänheten indirekt. Cirkulärskrivelserna riktar sig till en begränsad bestämd krets av personer. I den mån skrivelserna innehåller dekret torde dessa ha karaktär av tjänsteföreskrifter och tjänsteansvisningar som en myndighet riktar till en i varje särskilt fall bestämd grupp av juridiska personer som står under myndighetens tillsyn. Cirkulärskrivelserna är därför inte att hänföra till författningar. Likaledes anser *försäkringsinspektionen* att dess cirkulär till försäkringsanstalterna inte är att betrakta som författningar i den föreslagna lagstiftningens bemärkelse. Inspektionen framhåller emellertid att bland cirkulären finns vissa som indirekt är av intresse för en större allmänhet, t. ex. cirkulär som rör den obligatoriska trafikförsäkringen.

I fråga om vissa beslut med begränsad geografisk räckvidd är *länsstyrelsen i Södermanlands län* av den mening att utredningens bestämning av begreppet författning är alltför vidsträckt. Detta gäller bl. a. beslut om jaktvårdsområde, fiskeriplan, stadsplan och andra bebyggelseplaner, nybyggnadsförbud, fiskevårdsområde och odlingsförbud. Länsstyrelsen kan inte finna att dessa beslut är av författningsskäraktär. Besluten är visserligen förpliktande men inte för en större allmänhet. Besluten torde merendels rikta sig till en tämligen avgränsad grupp av personer, sakägarna.

Likaledes anser *länsstyrelsen i Stockholms län* att beslut om bildande av jaktvårds- eller fiskevårdsområde, beslut enligt 24, 28 och 29 §§ lagen (1950:596) om rätt till fiske, beslut om förbud enligt 47-49 §§ väglagen (1971:948) och föreskrift enligt 36 § sistnämnda lag inte har författningsskäraktär och därför inte bör föras in i länets författningssamling. Där bör enligt länsstyrelsens uppfattning inte heller tas in underrättelse om fastställd plan enligt byggnadslagstiftningen. Beslut om planfastställelse riktar sig till en i markägarförteckning upptagen – ofta stor men aldrig obestämd – krets av personer. Av likartade skäl bör inte heller i länets författningssamling tas in förbud mot nybyggnad m. m. som meddelas med stöd av byggnadslagen (1947:385).

Länsstyrelsen i Kronobergs län uttalar att behov knappast föreligger att i länets författningssamling ta in beslut enligt byggnadslagstiftningen om fastställda planer. I den mån anmärkning gjorts mot plan och framställt yrkande helt eller delvis lämnats utan bifall får sakägaren underrättelse om beslutet. Framtida fastighetsägare måste i allmänhet vända sig till planmyndigheterna för att få fullständiga och säkra besked om vilka planbestämmelser som gäller. Däremot kan det vara lämpligt att underrättelse om beslutet införs i ortstidning som ett led i den allmänna informationsverksamheten rörande samhällsplaneringen. I fråga om nybyggnadsförbud kan enligt länsstyrelsens mening motsvarande sägas gälla. Sådant förbud införs redan nu i ortstidning i den mån underrättelse till vederbörande fastighetsägare ej sker direkt till denne. Inte heller *länsstyrelsen i Blekinge län* anser behov föreligga av underrättelse i länets författningssamling om fastställd plan enligt byggnadslagstiftningen.

Utredningens förslag rörande planer enligt byggnadslagstiftningen tillstyrks däremot av *länsstyrelsen i Jämtlands län* och *Svenska kommunförbundet*. Den nämnda länsstyrelsen anmärker emellertid att det inte är klart om även vissa upphävandebeslut i planärenden, vilka mera kan ha karaktären av beslut i enskilt fall än av allmänt normerande beslut, behöver införas i länets författningssamling.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anför att till föreskrifter till allmän efterrättelse torde vara att hänföra bl. a. förbud enligt byggnads- och hälsovårdslagstiftningen samt eventuellt även detaljplanebestämmelser enligt byggnadslagstiftningen. I ett regeringsbeslut om tillämpning av 3 § andra stycket 2 förvaltningslagen (1971:290) har emellertid ärende om fastställelse av detaljplan inte ansetts avse normföreskrifter. I vilken omfattning föreskrifter av nu berört slag skall kungöras i länets författningssamling synes enligt länsstyrelsen böra få avgöras i det särskilda fallet. Länsstyrelsen ifrågasätter om inte en bestämmelse om kungörande av förbud enligt hälsovårdslagstiftningen bör tas in i vederbörande specialförfattning. Enligt länsstyrelsens mening bör över huvud taget i tvacksamma fall kungöranderegler tas in i de särskilda författningarna.

Skogsstyrelsen ifrågasätter om inte vissa beslut av skogsvårdsstyrelse har karaktären av föreskrifter till allmän efterrättelse och därför bör kungöras i länets författningssamling. Skogsstyrelsen nämner i sammanhanget avverkningsförbud enligt 13 § skogsvårdslagen (1948:237), som gäller mot framtida ägare av skogsmarken, och mot envar gällande föreskrift enligt lagen (1930:202) om begränsning av rätten att avverka skog å in-tecknad fastighet ävensom generella dispenser från avverkningsregeln i 7 § första stycket skogsvårdslagen, som skogsvårdsstyrelse beviljar i vad avser fastigheter med en viss högsta årlig produktionsförmåga.

Önskvärdheten av en klarare gränsdragning mellan föreskrifter till allmän efterrättelse på ena sidan samt anvisningar och råd på andra sidan framhålls av flera remissinstanser. *Statens livsmedelsverk* anser att det terminologiskt vore en bättre lösning att använda bara tre begrepp, nämligen föreskrifter för bestämmelser som är bindande, anvisningar för bestämmelser som huvudsakligen innebär rekommendationer samt såsom sammanfattande beteckning för båda dessa kategorier termen författningar eller bestämmelser. *Statens industriverk* framlägger förslag beträffande såväl själva gränsdragningen som terminologin. Verket ansluter sig härvid till förslag till definitioner från en med sikte på vissa internationella sammanhang tillsatt arbetsgrupp, som består av företrädare för åtskilliga statliga myndigheter och enskilda organisationer med anknytning till standardiseringsområdet. Som föreskrift bör enligt arbetsgruppens mening betecknas en av regeringen eller behörig myndighet genom författning utfärdad regel, som är tvingande och kan medföra straff eller annan i författningen angiven påföljd (t. ex. vite, förbud, förverkande) för den som bryter mot regeln. Anvisning är en av regeringen eller behörig myndighet genom författning eller på annat sätt

utfärdad, ej tvingande regel, som anvisar ett eller flera sätt hur en viss föreskrift kan uppfyllas eller som, utan att vara knuten till viss föreskrift, anvisar hur den som berörs av regeln kan förfara i de hänseenden regeln avser. En anvisning är således aldrig bindande utan det står vederbörande fritt att välja en annan väg för att nå det mål för vilket anvisningen tillkommit. Anvisning har då samma innebörd som råd. Som lämpligt samlingsbegrepp för föreskrifter och anvisningar föreslås ordet regler. Detta ord är neutralt till skillnad från ordet bestämmelser, som vanligen uppfattas ha en tvingande innebörd. Termen norm har alltmer kommit att få samma innebörd som ordet standard, dvs. en anvisning som publicerats av ett erkänt standardiseringsorgan. Samma uppfattning om användningen av termerna föreskrift och anvisning framförs av *kommerskollegium*.

Vad angår sådana föreskrifter som riktar sig till myndigheter framhåller *statens personalutbildningsnämnd* att också föreskrifter som har enbart myndighetsstyrande funktion kan vara av intresse för allmänheten såsom del av den information allmänheten bör ha om hur förvaltningsapparaten arbetar i egenskap av statsmakternas verkställande organ. *Statens avtalsverk* ifrågasätter däremot om det är lämpligt att behandla föreskrifter som vänder sig till allmänheten och föreskrifter som vänder sig enbart till myndigheter som ett gemensamt komplex när det gäller systematisering m. m. *Riksrevisionsverket* finner utredningens uttalande, att föreskrifter som vänder sig till ett större antal sidoordnade myndigheter bör räknas till föreskrifter till allmän esterrättelse, något för vidsträckt. Konsekvensen härav skulle bli att t. ex. riksrevisionsverkets föreskrifter om redovisning och revision samt riksarkivets föreskrifter om arkivvård generellt underkastat krav på kungörande i författningssamling. Verket föreslår att kravet på kungörande i författningssamling av föreskrifter från central förvaltningsmyndighet till sidoordnade myndigheter begränsas att gälla sådana föreskrifter som påverkar myndigheternas rättstillämpning i ärenden av betydelse för enskilda. Behovet av offentliggörande i författningssamling bör här i övrigt få avgöras av vederbörande myndighet från fall till fall.

Bl. a. några affärsdrivande verk uttalar att de inte utfärdar några författningar av beskaffenhet att omfattas av det av utredningen framlagda lagförslaget. Sålunda förklarar sig *SJ* bara utfärda tjänsteföreskrifter, låt vara att dessa stundom – såsom beträffande normalvillkoren i järnvägstrafik – kan gälla förhållanden av omedelbart intresse också för *SJ*:s kundrets. *Televerket* räknar inte heller av verket utfärdade förvaltningsföreskrifter och andra bestämmelser om arbetets utförande vid verket såsom författningar i det remitterade lagförslagets bemärkelse. Detta synes enligt verkets mening bl. a. även gälla dess beslut om taxor och andra avgifter för utnyttjande av verkets tjänster.

Tullverket delar inte utredningens uppfattning att sådana föreskrifter som en myndighet riktar till tjänstemännen inom den egna myndigheten och som saknar intresse för allmänheten inte skall behöva kungöras i författ-

ningssamling. Även sådana föreskrifter publiceras f. n. i Tullverkets författningssamling och tullverket anser att denna publiceringsform bör behållas så att verkets tjänstemän behöver handskas bara med en författningspublikation.

4.3 Kungörandets form

4.3.1 *Allmänt*

Mot utredningens system av författningspublikationer har i allmänhet inte gjorts någon erinran. SACO och SR föreslår dock att alla föreskrifter, anvisningar, råd m. m. som myndigheter utfärdar efter delegation av regeringen skall tas in i SFS. Sveriges domareförbund anser att genomgripande åtgärder är ofrånkomliga för att åstadkomma bättre överblick över författningmaterialet. Utredningens förslag innebär otvivelaktigt i flera avseenden förbättringar men är alls inte tillräckliga. Förbundet kan dock inte ge någon direkt anvisning på en mera ändamålsenlig lösning.

4.3.2 *Av regeringen utfärdade författningar*

Utredningens förslag att lagar och andra författningar som utfärdas av regeringen i allmänhet skall kungöras i SFS möter inte någon erinran från remissinstansernas sida.

Den av utredningen föreslagna möjligheten för regeringen att i länets författningssamling i stället för i SFS kungöra sådan författning som har beslutats av regeringen och som skall tjäna till allmän efterrättelse bara inom ett län biträds av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*. Dubbelpublicering bör enligt länsstyrelsens mening inte förekomma bl. a. med hänsyn till kungörandets rättsliga betydelse. *Kammarrätten i Göteborg* och *skogsstyrelsen* ifrågasätter däremot om inte dubbelpublicering alltid bör ske i angivna fall. Härigenom främjas överblicken över den statliga verksamheten. En författning som har begränsad regional tillämpning kan många gånger vara av intresse också i andra landsdelar.

4.3.3 *Författningar av centrala förvaltningsmyndigheter*

Mot förslaget om förtlöpande publicering i författningssamling av de centrala förvaltningsmyndigheternas alla föreskrifter till allmän efterrättelse har från de flesta håll inte gjorts någon erinran. För förslaget uttalar sig särskilt *R.Å. Göta hovrätt, kriminalvårdsstyrelsen, tullverket, statens personalutbildningsnämnd, centrala studiehjälpsnämnden, lantbruksstyrelsen, statens livsmedelsverk, statens jordbruksnämnd, arbetsmarknadsstyrelsen, statens planverk, lantmäteristyrelsen, statens råd för vetenskaplig information och dokumentation, domänverket, statens industriverk, länsstyrelserna i Värmlands och Norrbottens län, rektorsämbetet vid tekniska högskolan i Stockholm, kommunfullmäktige i Kristinehamn, kommunstyrelsen i Västerås och Svenska kommunförbundet.*

Inte heller *hustadsstyrelsen*, som nu i huvudsak har en samlad författning-utgivning två gånger om året och i övrigt löpande stencilerade serier för brådskande fall, vill motsätta sig förslaget, ehuru omläggningen medför ökade kostnader och vissa komplikationer. *DOV* betonar att det inte bör få förekomma – såsom nu sker ibland – att bestämmelser första gången publiceras i en tryckt författningssamling men att ändring i bestämmelserna sedan görs genom cirkulär o. d. som tillställs bara vissa myndigheter.

Arbetarskyddsstyrelsen, *statens trafiksäkerhetsverk* och *luftfartsverket*, som nu inte ger ut löpande författningssamlingar utan i stället publicerar sina föreskrifter – ofta tillsammans med anvisningar och råd – i systematiskt ordnade serier eller fristående publikationer för vissa sakområden, önskar att även denna form för kungörande godtas eller att kravet på kungörande i författningssamling modifieras på annat sätt.

Arbetarskyddsstyrelsen framhåller att styrelsen i ett stort antal fall godkänt normer och standarder som utarbetats av t. ex. Ingenjörsvetenskapsakademins kran- och hisskommission och Sveriges standardiseringskommission. Dessa normer och standarder har därefter betraktats som jämställda med styrelsens anvisningar. I vissa fall har i normerna även tagits in regler som är att betrakta som av styrelsen utfärdade föreskrifter. Publiceringen av normer och standarder har inte skett genom styrelsens försorg utan har ombesörjts av den organisation som utarbetat dem. På senare tid har styrelsen i särskilda meddelanden angett i vad mån vissa normer eller standarder, helt eller i vissa delar, skall gälla som anvisningar eller föreskrifter. I enstaka fall har styrelsen också i anvisningar eller föreskrifter hänvisat direkt till utländska normer. Den av utredningen föreslagna lagstiftningen, som synes innebära att föreskrifter alltid skall publiceras i författningssamling, torde kunna komma i konflikt med den tillämpade ordningen med hänvisningar till normer och standarder. Det måste också beaktas att normer och standarder kan vara föremål för upphovsrätt. Det bör därför klargöras att nationella eller internationella normer och standarder, till vilka hänvisas i myndighets anvisningar eller föreskrifter, inte nödvändigtvis behöver tas in i författningssamling. Även andra modifieringar i utredningsförslaget bör övervägas. Metoden att i författningssamlingen ta in endast hänvisningar skulle kunna tillämpas utom beträffande normer och standarder även i fråga om övriga föreskrifter och anvisningar av i vart fall större omfång. Föreskrifter och anvisningar som nu bara stencileras liksom kortare tryckta anvisningar och meddelanden kunde däremot återges fullständigt. På grund av den förestående fullständiga revisionen av arbetarskyddslagstiftningen är arbetarskyddsstyrelsen emellertid inte beredd att ta ställning i dessa frågor.

Statens trafiksäkerhetsverk ifrågasätter om det finns något reellt behov av en kronologisk författningssamling vid sidan av de systematiska serier som verket under alla förhållanden måste framställa. *Luftfartsverket*, som ger ut ett stort antal publikationer som samtliga har lösbladssystem, förutsätter att verkets författningar m. m. också i framtiden skall ha formen av lösbladssystem. Ändringar sker ofta och är sådana att de måste föras

in i den berörda publikationen genom utbyte av aktuellt avsnitt. Annat system än lösbladssystem är därför inte tänkbart.

Statens planverk, som enligt vad förut sagts hör till de myndigheter som biträtt utredningens förslag om fortlöpande publicering i författningssamling, förordar en ordning som innebär att verkets tillämpningsbestämmelser på byggnadsväsendets område liksom hittills får ges ut samlat under rubriken Svensk byggnorm.

Postverket hemställer att kungörande av postverkets författningar liksom hittills får ske i publikationen Poststyrelsens allmänna cirkulär, vars karaktär av officiellt kungörelseorgan fastställts genom kungl. brev (1923:69). Cirkulärsamlingen är i första hand avsedd för information till postverkets personal och innehåller bara till en mindre del författningar. Postverket motsätter sig att namnet på cirkulärsamlingen ändras till Postverkets författningssamling.

Riksförsäkringsverket framhåller att en författningssamling av föreslaget slag för verket kommer att innebära både extra direkta kostnader och ökade arbetsinsatser. Utgivandet av en sådan författningssamling torde nämligen inte kunna medföra någon nämnvärd minskning av den informationsverksamhet som redan sker på socialförsäkringens område.

Mot konstruktionen att var och en av de större centrala förvaltningsmyndigheterna skall ge ut en egen författningssamling och att regeringen skall bestämma vilka som skall göra det har, utöver vad förut sagts, i allmänhet inte gjorts någon erinran. *Skogsstyrelsen* anser emellertid att varje myndighet utan undantag bör ge ut en egen författningssamling.

Förslaget att central förvaltningsmyndighet, som inte själv ger ut författningssamling, i allmänhet skall publicera sina författningar i annan central förvaltningsmyndighets författningssamling lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser och tillstyrks särskilt av *tullverket*, *lantbruksstyrelsen* och *statens centrala frökontrollanstalt*. *Tullverket* och *sjöfartsverket* anser att regeringen bör förordna i vilken annan myndighets författningssamling författningarna skall publiceras och att dessa förordnanden bör bekantgöras.

Från några håll förordas att författningar av sådana myndigheter som inte ger ut egna författningssamlingar förs samman i en gemensam publikation eller tas in i SFS. *Försvarets materielverk* och *kommunstyrelsen i Malmö* föreslår en gemensam författningssamling för sådana myndigheter. *Televerket*, som förklarar att det utfärdar bara ett fåtal författningar, anser att dessa mycket väl skulle kunna tas in i SFS eller eventuellt i en för alla affärsverken gemensam författningssamling. *Riksrevisionsverket* uttalar att vissa centrala förvaltningsmyndigheters författningspublicering bör övervägas särskilt. Detta gäller bl. a. riksrevisionsverkets, riksarkivets och statens personalnämnds föreskrifter till sidoordnade myndigheter. För riksrevisionsverket framstår en gemensam seriepublikation med ekonomi- och personaladministrativa bestämmelser eller i andra hand SFS som tänkbara alternativ. Verket ifrågasätter vidare om inte myndigheter med normgivningsrätt vid behov sinsemellan kan träffa överenskommelse om gemensam an-

vändning av författningspublikation. Beslut av regeringen skulle krävas bara om myndighet gör framställning härom. *Länstyrelsen i Malmöhus län* anser att det exempelvis kunde övervägas att låta flertalet verk som lyder under samma departement ha en gemensam författningssamling.

Fiskeristyrelsen anmärker att utredningens förslag synes kunna få som följd att SFS i mera begränsad omfattning än nu kommer att användas för publicering av centrala förvaltningsmyndigheters föreskrifter.

Sveriges grossistförbund anser att sådana föreskrifter av central förvaltningsmyndighet som tas in i SFS också bör publiceras på det sätt som i allmänhet sker beträffande myndighetens föreskrifter.

I utredningens förslag att publikationen Tjänstemeddelanden för försvarsmakten skall behållas i huvudsak oförändrad instämmer *ÖB* och *försvarets civilförvaltning*.

Försvarets materielverk framhåller att inte alla föreskrifter som beslutas av myndighet inom försvarsmakten och avser personal inom denna tas in i Tjänstemeddelanden för försvarsmakten. Materielverket utfärdar externa föreskrifter som vänder sig till försvarsmaktens personal, men av dessa tas f. n. bara en begränsad del in i nämnda meddelanden. En stor del av dessa föreskrifter kan redan på grund av sitt omfång inte tas in. Detta gäller t. ex. de allmänna förvaltningsinstruktionerna. Andra instruktioner, såsom allmän motormaterielinstruktion och ammunitionsröjningsinstruktion, noteras ibland i Tjänstemeddelanden för försvarsmakten och det förekommer också att ändringar tas in där, men ibland sker detta i en annan publikationsserie, benämnd Tekniska order. Tjänstemeddelanden för försvarsmakten används vidare i viss utsträckning för föreskrifter av regionala eller lokala myndigheter inom försvarsmakten, dock bara för kortsiktiga meddelanden av ordertyp och personalnotiser. Materielverket föreslår att i den mån myndigheter inom försvarsmakten utfärdar föreskrifter som skall tjäna till allmän efterrättelse, dessa föreskrifter tas in i både den av verket förordade gemensamma författningssamlingen och Tjänstemeddelanden för försvarsmakten.

I fråga om den föreslagna möjligheten för central förvaltningsmyndighet, som beslutat författning som skall tjäna till allmän efterrättelse bara inom ett län, att kungöra författningen i länets författningssamling yttrar sig *länstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*, *kammarrätten i Göteborg* och *skogsstyrelsen* på samma sätt som beträffande motsvarande förslag för regeringsförfattningars del.

För utredningens förslag att beteckningen författningssamling skall användas för de centrala förvaltningsmyndigheternas publikationer för kungörande av författningar uttalar sig särskilt *sjöfartsverket*, *SÖ*, *statens livsmedelsverk*, *konsumenverket* och *lanmäteristyrelsen*. Mot beteckningen görs emellertid, utöver vad förut nämnts, invändningar av *statens trafiksäkerhetsverk*, *riksrevisionsverket*, *rikskattverket* och *statens avtalsverk*. Bl. a. åberopas att beteckningen författningssamling skulle vara inadekvat för pub-

likationer med ett så varierande innehåll som kan ifrågakomma enligt utredningens förslag.

4.3.4 *Författningar av regionala och lokala statliga förvaltningsmyndigheter m. fl.*

Förslaget att länskungörelserna skall göras om till författningssamlingar för länen tillstyrks av *R.Å., Göta hovrätt, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Blekinge, Värmlands, Västmanlands och Norrbottens län och Svenska kommunförbundet* samt lämnas i stort sett utan erinran av övriga remissinstanser.

Länsstyrelserna i Södermanlands och Malmöhus län är dock i viss mån tveksamma om behovet av författningssamlingar för länen. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser att offentliggörande av länsstyrelsens normativa beslut som riktar sig till en större allmänhet i princip bör ske genom annonsering i ortstidningarna. Det i och för sig angelägna önskemålet att sådana bestämmelser skall vara lätt åtkomliga och överblickbara kan bättre än genom införande i en officiell publikation tillgodoses genom att allmänheten hos länsstyrelsen har tillgång till fullständiga och aktuella sak- och innehållsregister. Sådana föreligger redan hos länsstyrelserna i fråga om vissa typer av beslut. I övrigt finns dock enligt länsstyrelsens mening beträffande vissa länsstyrelsebeslut behov av – utom att kungöra besluten i ortspresen – att införa dem i en officiell publikation, som emellertid inte skulle ha någon kungörandefunktion. Behovet skulle närmast gälla lokala stadgor och andra beslut som innefattar påbud eller förbud och som är förenade med straffansvar för medborgarna. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* framhåller att de flesta av de beslut som nu tas in i länskungörelserna riktar sig bara till allmänheten inom en viss kommun. Om kommunala föreskrifter tas in i kommunal författningssamling, finns inte anledning att trycka fastställda kommunala föreskrifter också i en länets författningssamling. I varje fall borde det vara tillräckligt att i en periodisk länsstyrelsepublikation ta in en notis om fastställelsebeslutet. Länsstyrelsen tar numera in alla föreskrifter och meddelanden till allmänheten i en veckoannons i tidningarna. Annonseringen tillsammans med register och beslut hos länsstyrelsen samt publicering i kommunal författningssamling borde vara tillräckligt. De föreskrifter, påbud och förbud som beslutas av länsstyrelsen eller annan regional myndighet och angår medborgarna i mer än en kommun är så ytterst få att de enligt länsstyrelsens uppfattning knappast motiverar en särskild författningssamling för länet. Det finns emellertid behov av en periodisk officiell regional publikation med vissa uppgifter om vägväsendet, taxeringen m. m. Om en sådan publikation ges ut, kan de fåtaliga, rent regionala författningarna tas in i den och bilda en särskild serie. Länsstyrelsen hemställer därför att frågan om publicering av regionala författningar och bekantgöranden som behöver vara tillgängliga under viss tid utreds ytterligare.

Mot utredningens förslag att regionala och lokala statliga myndigheters

författningar skall föras in i länets författningssamling görs inte någon erinran frånsett de förut nämnda allmänna reservationerna av *länsstyrelserna i Södermanlands och Malmöhus län* i fråga om behovet av författningssamlingar för länen.

Skogsstyrelsen förklarar att även om skogsvårdsstyrelse inte är en statlig myndighet, det principiellt ligger i linje med utredningens tankegångar att i länets författningssamling ta in även en av skogsvårdsstyrelse meddelad föreskrift som skall tjäna till allmän efterrättelse inom skogsvårdsstyrelsens förvaltningsområde.

Utredningens förslag rörande kungörande i länets författningssamling av lokala trafikföreskrifter som beslutats av trafiknämnd biträds av *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus* och *Jämtlands län*.

De problem som uppkommer när av länsstyrelse beslutade eller fastställda föreskrifter överklagas berörs av *juridiska fakulteten vid universitetet i Lund*, till vars yttrande *UKÄ* särskilt hänvisar. Fakulteten erinrar om att länsstyrelsens kungjorda beslut kan komma att ändras eller upphävas efter besvär eller att åtminstone tidpunkten för deras ikraftträdande kan komma att förskjutas. De anförda förhållandena medför enligt fakultetens mening ett behov av klargörande regler i två avseenden. Dels behövs tydliga och helst enhetliga regler om vilken av flera samtidigt föreskrivna kungörelseformer som skall bilda utgångspunkt för besvärstidens beräkning. Dels bör det övervägas om vid kungörande av beslut, som ännu inte vunnit laga kraft, detta förhållande bör anges samt om förnyat kungörande bör föreskrivas för den händelse ett redan kungjort beslut ändras efter besvär.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller att generella bestämmelser inte finns om vilken verkan anförda besvär har på ikraftträdandet av en författning. Sådana bestämmelser kunde möjligen behövas och borde ha sin plats i förvaltningslagen. Specialreglering finns emellertid på de mest aktuella områdena och frågan om en generell reglering synes därför ha relativt begränsad praktisk betydelse.

4.3.5 Kommunala författningar

För den av utredningen avvisade lösningen att införa alla kommunala författningar i länets författningssamling uttalar sig *Göta hovrätt* och *kammarrätten i Göteborg*.

Utredningens förslag att en mindre del av de av kommunerna beslutade författningarna, bl. a. lokala ordningar som fastställs av länsstyrelsen, skall tas in i länets författningssamling tillstyrks av *länsstyrelserna i Östergötlands och Norrbottens län* samt *Svenska kommunförbundet*. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser, såsom förut nämnts, att sådana föreskrifter skall tas in i de av länsstyrelsen förordade länsföreskrifterna. Däremot anser *länsstyrelsen i Västmanlands län* att beslut som rör bara en kommun bör föras in endast i kommunens författningssamling, även om beslutet fastställs av länsstyrelsen. Också *länsstyrelsen i Malmöhus län* är, såsom förut nämnts, av den

uppfattningen att det är onödigt att kungöra fastställda kommunala föreskrifter i länets författningssamling. I varje fall är det tillräckligt att där ta in en notis om fastställelsebeslutet.

Frågan om kommunernas författningssamlingar bör tilläggas rättslig betydelse berörs av *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus och Västmanlands län*. Den förstnämnda länsstyrelsen anför att den omständigheten att beslut om kommunala föreskrifter ansåls enligt kommunallagen inte i och för sig synes hindra att ett kungörande i kommunens författningssamling ges verkan av officiellt kungörande. Bestämmelser om kommunernas författningssamlingar skulle därför kunna tas med i den föreslagna kungörandelagen. Med hänsyn till den pågående lagtekniska översynen av kommunallagarna m. m. och kommunförbundets avsedda medverkan till riktlinjer för kommunala författningssamlingar vill dock länsstyrelsen inte göra någon erinran mot utredningens hithörande förslag. *Länsstyrelsen i Västmanlands län*, som enligt vad nyss sagts anser att beslut som bara berör en kommun inte bör tas in i länets författningssamling utan endast i kommunens, uttalar att det inte föreligger något hinder mot att tillägga de kommunala författningssamlingarna samma rättsliga betydelse som de statliga i fråga om sådana beslut som nu måste kungöras i länskungörelserna.

För ordningen att varje kommun fortlöpande skall ge ut sina viktigare föreskrifter i en egen författningssamling i enlighet med utredningens förslag till ändring i 30 § kommunallagen (1953:753) uttalar sig *konsumentverket, länsstyrelserna i Östergötlands, Kronobergs, Malmöhus, Västmanlands, Jämtlands och Norrbottens län, handelskammaren i Malmö, kommunstyrelserna i Stockholm, Vallentuna och Lund, kommunfullmäktige i Kristinehamn och kommunstyrelsen i Västerås*. Också *hovrätten över Skåne och Blekinge* tillstyrker att frågan nu löses genom den föreslagna bestämmelsen i kommunallagen. Hela systemet bör emellertid enligt hovrättens uppfattning relativt snart ses över med ledning av vunna erfarenheter. Därvid bör också frågan om en mer direkt reglering av publiceringen av kommunala föreskrifter tas upp till prövning. *Kommunfullmäktige i Karlstad* synes likaledes med vissa reservationer godta förslaget. Enligt fullmäktiges mening bör för flertalet kommuner kravet på fortlöpande utgivning i författningssamling kunna anses uppfyllt, om författningssamlingen två eller tre gånger om året kompletteras med nya föreskrifter och ändringar.

Övriga remissinstanser som yttrat sig i frågan förordar att kommunerna i allmänhet ger ut författningssamlingar men anser att någon ovillkorlig sådan skyldighet inte bör föreskrivas. Den föreslagna bestämmelsen i kommunallagen avstyrks sålunda av *länsstyrelserna i Hallands och Värmlands län, kommunstyrelsen i Malmö, kommunfullmäktige i Munkfors, utredningen om den kommunala demokratin, kommunallagsutredningen, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet*.

Länsstyrelsen i Värmlands län föreslår att i kommunallagen i stället för bestämmelsen om författningssamling tas in en mera allmänt hållen bestämmelse att kommunen är skyldig tillse att kommunmedlemmarna er-

håller erforderlig kännedom om kommunala föreskrifter. *Kommunfullmäktige i Munkfors* framhåller bl. a. att tryckningskostnaden för en kommunal författningssamling blir relativt betungande, särskilt i mindre kommuner.

Utredningen om den kommunala demokratin erinrar om att kommunerna har skyldighet att ge allmänheten upplysningar om bl. a. gällande bestämmelser. Förslaget om lagstadgad skyldighet för kommunerna att ge ut tryckta författningssamlingar förefaller utredningen innebära en onödig begränsning av kommunernas handlingsfrihet inom en mindre del av det problemkomplex som den kommunala informationen utgör. Önskemålet om en förenkling av kommunallagarna talar också mot förslaget. Den lämpligaste vägen synes utredningen vara allmänna rekommendationer till kommunerna att ha aktuella författningssamlingar och förslag till lämplig utformning av dem. Liknande synpunkter framförs av *kommunallagsutredningen*. Dessutom framhåller denna att kommunallagens karaktär av ramlag bör accentueras genom att detaljföreskrifter av olika slag utmönstras. Härtill kommer att i kommunallagsutredningens uppdrag ingår att göra kommunallagarna och landstingslagen mera enhetliga. Ett genomförande av det remitterade förslaget innebär att en särbestämmelse tillskapas för kommunernas del. Utredningen ifrågasätter om frågan är av sådan vikt att en dylik särreglering är nödvändig.

Svenska kommunförbundet framhåller att betydelsen av att varje kommun ger ut en kommunal författningssamling inte kan överskattas. Förslaget att i kommunallagen ta in en bestämmelse varigenom kommunstyrelsen åläggs att ombesörja att viktigare kommunala föreskrifter fortlöpande ges ut från trycket i en kommunal författningssamling synes däremot kunna ifrågasättas. Med hänsyn till att de kommunala författningssamlingarna inte får ses som rättsliga förutsättningar för författningarnas tillämpning utan bara som hjälpmedel kan det inte vara nödvändigt att reglera utgivningen genom lagstiftning. Den av utredningen förutsatta friheten för kommunerna att i väsentliga delar själva avgöra vad som skall införas i samlingen står onekligen bäst i överensstämmelse med grunderna för den kommunala självstyrelsen. Härtill kommer att uttrycket "viktigare kommunala föreskrifter" kan ge anledning till tolkningssvårigheter. Samtidigt som förbundet avstyrker den föreslagna bestämmelsen i kommunallagen förklarar förbundet att det är berett både att utfärda en rekommendation till kommunerna att ge ut tryckta egna författningssamlingar och att utfärda riktlinjer för dessas innehåll och utformning i anslutning till vad utredningen anfört.

Landstingsförbundet framhåller att också landstingskommunala organ fattar beslut av normativ natur, t. ex. beslut om taxor och avgifter samt reglementen. Med hänsyn härtill finns enligt förbundets mening inte några egentliga skäl att i förevarande hänseende reglera förhållandena inom kommuner och landstingskommuner olika. Det av utredningen eftersträfvade målet bör enligt förbundets mening för såväl kommunernas som landstingskommunernas del kunna uppnås genom lämpligt utformade rekom-

mendationer från de båda kommunförbunden. Landstingsförbundet är berett att verka för att sådana rekommendationer skall kunna komma till stånd.

4.3.6 Föreskrifter om kungörande i särskild ordning

I samtliga de fall då utredningen föreslår att författning skall kungöras i en eller flera tidningar inom orten föreslår nämnden för samhällsinformation att annonsering skall föreskrivas äga rum i samtliga ortstidningar med spridning i det eller de områden kungörelsen berör. Vidare föreslår nämnden att en kungörelseföreskrift av detta innehåll skall tas in i ytterligare fyra författningar, därav en lag, nämligen lagen (1942:350) om fornminnen.

4.4 Författningspublikationernas utformning

Principen att författningspublikationerna bör utformas enhetligt godtas av de allra flesta remissinstanserna och stryks särskilt under av *statens personalutbildningsnämnd*, *SÖ*, *lantmäteristyrelsen* samt *länsstyrelserna i Malmöhus* och *Jämtlands län*. Lantmäteristyrelsen ifrågasätter emellertid behovet av en uniformering beträffande andra författningar än sådana som primärt riktar sig till allmänheten.

Postverket, *arbetarskyddsstyrelsen* och *luftfartsverket* anser det för sin del inte lämpligt eller möjligt att tillmötesgå önskemålet om en enhetlig utformning av författningssamlingarna. Enligt *postverkets* uppfattning innebär det inte någon olägenhet att dess publikation, poststyrelsens allmänna cirkulär, till sin utformning inte helt överensstämmer med den typ av författningssamling som föreslagits av utredningen. Arbetarskyddsstyrelsen framhåller att på arbetarskyddets område det inte finns något större behov av att kunna samla författningar från olika myndigheter i gemensamma pärmar. Smärre avvikelser i format eller typografisk utformning torde för övrigt inte hindra ett sådant samlande. Med hänsyn till omfattningen av styrelsens publikationer och deras rikhaltiga illustrering kan det inte heller förmodas att en större enhetlighet skulle medföra nämnvärda minskningar i produktionstider eller produktionskostnader. *Luftfartsverket* framhåller att några av dess publikationer redigeras efter internationellt fastställda normer som avviker från utredningens riktlinjer.

I fråga om formatet på författningssamlingarna anser de flesta av de centrala myndigheter som yttrat sig att det för SFS använda statsformatet är lämpligt för deras författningspublikationer. *Sveriges standardiseringskommision* framhåller att utredningen inte alls diskuterat det som svensk standard fastställda formatet G5, som föga avviker från statsformatet.

Luftfartsverket, *arbetsmarknadsstyrelsen* och *lantmäteristyrelsen* förordar det större A4-formatet för de av dem utgivna författningspublikationerna. Också

bostadsstyrelsen synes föredra A4-formatet framför statsformatet. *Luftfartsverket* framhåller att ett mindre format än A4-formatet är ytterst olämpligt för vissa av luftfartsverkets publikationer. Bl. a. är det från flygsäkerhets-synpunkt viktigt att flygkartornas läsbarhet inte försämras. Återstoden av luftfartsverkets publikationer kan utan alltför stora svårigheter anpassas till statsformatet, men lämpligheten härav kan ifrågasättas. *Lantmäteristyrelsen* och *bostadsstyrelsen* anför kostnadsskäl mot en övergång till statsformatet.

Arbetskyddsstyrelsen och *statens avtalsverk* anser att det mindre A5-formatet lämpar sig bäst för deras författningstryck. *Arbetskyddsstyrelsen* framhåller att dess anvisningshäften och andra publikationer används i det dagliga arbetet ute på de olika arbetsplatserna och att de därför måste ha ett format som tillåter att de lätt kan förvaras t. ex. på ett verkstadskontor eller i en ficka på arbetskläderna.

Kravet på likartad typografisk utformning med SFS finner *statens jordbruksnämnd* svårt att uppfylla. För snabbhetens skull framställer nämnden sin författningssamling genom rotoprintförfarande. Detta förfarande innebär emellertid avsevärda begränsningar i fråga om valmöjligheterna beträffande stilsort och typstorlek.

4.5 Ikraftträdandet av författningar

Utredningens förslag att i lagen om kungörande av lagar och andra författningar skall tas in en bestämmelse av innehåll att om annat inte framgår av författningen den träder i kraft två veckor efter det att den enligt därå meddelad uppgift utgetts från trycket i författningssamling tillstyrks av *socialstyrelsen*, *tullverket* och *Sveriges domareförbund*. *Rikspolisstyrelsen*, *länsstyrelsen i Malmöhus län*, *polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt*, *Sveriges grossistförbund* och *KO* anser däremot tiden två veckor vara för kort.

SÖ och *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* ifrågasätter om det inte i stället borde föreskrivas att i författning alltid skall anges när den träder i kraft.

Från flera håll anmärks att kungörande i författningssamling ofta sker alltför sent i förhållande till tiden för författningens ikraftträdande. *Tullverket* framhåller att det alltför ofta händer att en författning kommer ut så sent att myndigheter och allmänhet inte hinner sätta sig in i bestämmelserna till den dag då författningen träder i kraft. Ännu mindre finns det i sådana fall möjlighet att hinna utfärda och offentliggöra tillämpningsföreskrifter och anvisningar. Det sena offentliggörandet av författningar är den del av det nuvarande systemet för författningspublicering där det är mest angeläget att en förbättring kommer till stånd. *Sveriges grossistförbund* betonar olägenheterna för bl. a. näringslivet av att tidsfristen mellan publicering och ikraftträdande av författningar i många fall inte är tillräcklig. *Statens jordbruksnämnd* framhåller att ett snabbt ikraftträdande i vissa fall är nödvändigt.

4.6 Anvisningar och råd samt annat fakultativt innehåll i författningssamlingarna

Utredningens förslag att i författningssamlingarna skall kunna tas in anvisningar och råd tillstyrks av ett stort antal remissinstanser, däribland *Göta hovrätt*, *socialstyrelsen*, *postverket*, *statens trafiksäkerhetsverk*, *riksrevisionsverket*, *SÖ*, *statens naturvårdsverk*, *arbetsmarknadsstyrelsen*, *lantmäteristyrelsen*, *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* och *polisstyrelsen i Malmö polisdistrikt*. Bl. a. *statens planverk* och *statens provningsanstalt* framhåller att de funnit det ändamålsenligt att föra samman föreskrifter samt anvisningar och råd i samma dokument. *Arbetarskyddsstyrelsen* understryker att det för användbarheten av de av styrelsen utgivna anvisningarna varit betydelsefullt att de innehållit såväl den aktuella anvisningstexten och eventuella föreskrifter som i många fall även bakgrundsupplysningar om skaderisker m. m. och om författningstexter som är aktuella inom området.

Några remissinstanser anser emellertid att bara författningar bör inflyta i myndigheternas författningssamlingar. Denna uppfattning har *riksförsäkringsverket* och *länsstyrelsen i Värmlands län*. Även *statens personalutbildningsnämnd* anser att en sådan begränsning bör övervägas.

Ett flertal remissinstanser framhåller vikten av att det klart framgår av utfärdade regler huruvida de har karaktären av bindande föreskrifter eller anvisningar och råd. Detta framhålls bl. a. av *socialstyrelsen*, *sjöfartsverket*, *statens planverk*, *länsstyrelserna i Västmanlands och Jämtlands län* samt *polisstyrelsen i Göteborgs polisdistrikt*.

Utredningens tanke att prejudicerande beslut i enskilda ärenden, informativa notiser m. m. i viss utsträckning bör kunna ingå i författningssamling biträds av *Sveriges hantverks- och industriorganisation*. *Statens råd för vetenskaplig information och dokumentation* anser att sådant material bör ingå i större omfattning än utredningen förordat. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* vill däremot utesluta sådant material. *Göta hovrätt* förklarar att prejudicerande beslut i enskilda ärenden inte bör tas med i författningssamling.

I fråga om länens författningssamlingar framhåller *länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus och Jämtlands län* att däri bör ingå uppgifter om kommunala förtroendemän och om vissa funktionärer tillhörande rättsväsendet i vidsträckt bemärkelse m. m., såsom stämmingsmän, notarius publicus, synemän och värderingsmän. *Länsstyrelsen i Stockholms län* förordar en generell regel om publicering av sådana uppgifter i länens författningssamlingar.

Utredningens uttalande att i författningssamling skall kunna tryckas av författning, som officiellt kungjorts i annan författningssamling, biträds av *tullverket*.

4.7 Följdförfattningar

Mot utredningens förslag till ändringar i ett antal specialförfattningar görs inte andra erinringar eller yrkanden än som redovisats i det föregående

i främst avsnitten 4.2 om begreppet författning och 4.3.6 om föreskrifter om kungörande i särskild ordning.

4.8 Ekonomiska frågor

När det gäller de ekonomiska frågorna förklarar *riksrevisionsverket* att det inte kan ta ställning till utredningens beräkningar, därför att något underlag härför inte redovisats. Nettokostnaderna synes dock inte bli så stora att verket på grund härav vill motsätta sig förslaget.

Länsstyrelsen i Stockholms län, kommunstyrelsen i Stockholm och Svenska kommunförbundet anser att kostnaden för att införa kommunala författningar i länets författningssamling bör bestridas av statsverket. Länsstyrelsen framhåller att detta gäller även annat som införs i länets författningssamling. Det bidrag till tryckningskostnader som kan erhållas genom debitering av utomstående synes länsstyrelsen inte motivera det administrativa besväret.

5 Föredraganden

5.1 Behovet av lagstiftning

Genom att besluta lagar och andra föreskrifter ger riksdagen och regeringen normer som blir bestämmande för underlydande myndigheters och för enskildas handlande. Även förvaltningsmyndigheter och kommuner i vidsträckt bemärkelse beslutar sådana normer. Den nya regeringsformen innehåller främst i 8 kap. en utförlig reglering av normgivningsmakten.

Regleringen bygger på grundsatsen att riksdagens normgivningsmakt formellt är obegränsad. Av praktiska skäl är emellertid huvudregeln att endast de för medborgarna viktigaste normbesluten förbehålls riksdagen. Övrig normgivning kan alltså ombesörjas av regeringen, underlydande myndigheter, kommuner, landstingskommuner eller kyrkliga kommuner. De normer som riksdagen beslutar skall i de flesta fall betecknas som lag och regeringens normbeslut i regel som förordning. Någon särskild beteckning för andra offentliga organs normbeslut föreskrivs inte.

Innan lagar och förordningar blir gällande skall de enligt 8 kap. 19 § regeringsformen utfärdas och kungöras. I fråga om lagar föreskrivs därvid att de *utfärdas* av regeringen. Lagar med sådana föreskrifter om riksdagen eller dess myndigheter som inte skall tas in i grundlag eller riksdagsordningen kan dock utfärdas av riksdagen. Gemensamt för lagar och förordningar föreskrivs att de skall *kungöras* så snart det kan ske. I övrigt är kungörandet av normbeslut inte grundlagsreglerat.

Något enhetligt system för hur normbeslut skall kungöras finns inte f. n. Bestämmelser i ämnet finns spridda i många olika författningar och i sak företer de en splittrad bild.

Lagar som utfärdas av regeringen samt förordningar och andra rege-

ringsföreskrifter av normativ natur kungörs i regel i Svensk författningssamling (SFS) i enlighet med bestämmelser i kungörelsen (1928:1) angående Svensk författningssamling (ändrad 1942:315). Det förekommer emellertid också att regeringsförfattningar efter beslut av regeringen kungörs i publikationer som ges ut av centrala förvaltningsmyndigheter. I fråga om normbeslut av regeringen med begränsat geografiskt giltighetsområde kan den materiella författningen innehålla bestämmelser om att regeringsbeslutet skall kungöras på särskilt sätt, t. ex. i länskungörelserna och ortstidning. Även andra tillkännagivandeformer kan vara föreskrivna i särskilda författningar.

Lagar som utfärdas av riksdagen kungörs i Riksdagens författningssamling med stöd av bestämmelserna (RFS 1967:1) angående Riksdagens författningssamling (RFS), vilka i sin nu gällande lydelse är omtryckta i RFS 1975:13. I denna författningssamling kungörs också vissa andra av riksdagen eller dess organ beslutade normföreskrifter som inte kungörs i SFS.

Bara i ett mindre antal fall är centrala myndigheters utgivning av publikationer för kungörande av normföreskrifter författningsreglerad. I materiella författningar förekommer ibland bestämmelser om kungörande av föreskrifter som centrala myndigheter under regeringen meddelar med stöd av dessa författningar. Dessa bestämmelser avser då i allmänhet vissa speciella former av kungörande, såsom kungörande i tidning eller specialpublikation, genom anslag eller uppläsning i radio eller, såvitt gäller föreskrifter med begränsad lokal räckvidd, genom införande i länskungörelserna. Ibland anges i bestämmelserna bara att föreskrifterna skall kungöras på lämpligt sätt. Vidare öppnar kungörelsen angående Svensk författningssamling viss möjlighet att i denna författningssamling ta in centrala ämbetsverks och andra myndigheters föreskrifter som är av vikt för en större allmänhet.

Normföreskrifter som beslutas av centrala myndigheter under regeringen kungörs i allmänhet i publikationer, som ges ut av den beslutande myndigheten eller ibland av annan central myndighet. Det förekommer emellertid också att föreskrifterna kungörs bara genom att expeditioner sänds ut till berörda myndigheter eller enskilda. De publikationer som kommer till användning i dessa sammanhang är högst skiftande i fråga om både innehåll, uppläggning och utformning. En del är renodlade författningspublikationer. Andra kan vara informationsskrifter eller liknande i vilka författningar då och då tas in. Vissa publikationer bildar en av myndigheten utgiven serie, medan andra har formen av självständiga blad eller häften. Också den närmare utformningen växlar starkt.

Också central förvaltningsmyndighet under riksdagen kan ge ut publikationer för kungörande av normföreskrifter som myndigheten beslutat.

I fråga om normföreskrifter som beslutas av regionala eller lokala statliga myndigheter, främst länsstyrelserna, finns i regel föreskrifter om formerna för kungörandet i den grundläggande materiella författningen eller i en avslutande verkställighetsförfattning. Det förekommer emellertid också att be-

stämmelser i ämnet saknas. En kungörandeform som ofta föreskrivs är införande i länskungörelserna. Dessa ges ut länsvis genom länsstyrelsernas försorg. Bestämmelser om länskungörelserna finns i kungörelsen (1915:421) angående länskungörelser (ändrad senast 1942:316). Länskungörelserna används för kungörande av författningar inte bara i fall där detta är särskilt föreskrivet. I länskungörelserna tas f. n. in inte bara författningar utan också underrättelser om andra förhållanden som avses skola komma till allmän kännedom. Även meddelanden från enskilda kan tas in. En kungörandeform som ofta föreskrivs i fråga om normbeslut av regionala och lokala statliga myndigheter är kungörande i ortstidning. Sådant kungörande kan förekomma ensamt eller vid sidan av kungörande i länskungörelserna. Också andra kungörandeformer kan vara föreskrivna, t. ex. införande i särskild liggare.

Normbeslut som fattas av kommunerna skall i ett mindre antal fall fastställas av statlig myndighet, i allmänhet länsstyrelsen. Detta gäller bl. a. *vissa lokala ordningar som kommun beslutar. I fall av denna typ finns kungörandebestämmelser intagna i den författning som kräver att det kommunala beslutet fastställs.* När fastställelsen ankommer på länsstyrelse skall fastställelsebeslutet och ibland också det fastställda kommunala beslutet införas i länskungörelserna. Härutöver skall vissa andra kungörandeåtgärder vidtas. I fråga om lokala ordningar föreskrivs sålunda bl. a. kungörelse i ortstidning. Beträffande flertalet kommunala normbeslut finns emellertid inga andra kungörandebestämmelser än de för alla typer av ärenden gällande allmänna reglerna i kommunallagarna. Dessa innebär att tillkännagivande skall ske på kommunens anslagstavla. Tillkännagivandet skall dock bara avse det förhållandet att det kommunala protokollet har justerats liksom uppgift om platsen där protokollet finns tillgängligt. Ett betydande antal kommuner ger ut kommunala författningssamlingar, som huvudsakligen är avsedda att vara ett hjälpmedel för kommunala förtroendemän och tjänstemän. Innehållet i de kommunala författningssamlingarna varierar från kommun till kommun. Uppläggnings- och den närmare utformningen av samlingarna företer stora skillfaktigheter.

I fråga om normbeslut av landstingskommunerna och de kyrkliga kommunerna finns inga andra kungöranderegler i lag eller regeringsförfattning än *allmänna bestämmelser om tillkännagivande på anslagstavla.*

Av vad jag har anfört i det föregående framgår att nuvarande system för publicering av författningar brister i enhetlighet och klarhet. Reglerna om kungörande är spridda i många olika författningar och på vissa områden saknas helt sådana regler. Många olika former för kungörande kommer till användning. I synnerhet när det gäller författningar som har beslutats av förvaltningsmyndigheter kan det därför vara förenat med betydande svårigheter att ta reda på vad som gäller på ett visst område.

Det är givetvis i hög grad angeläget att författningar kungörs på ett så effektivt sätt som möjligt. Härtill kommer att kungörandet också har en speciellt rättslig betydelse. Enligt förhärskande uppfattning är nämligen en

författning i princip inte bindande förrän den har kungjorts.

Utredningen om författningspublicering m. m. förordar i betänkandet (SOU 1973:23) Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser att i princip alla författningar skall föras in i någon officiell författningssamling. Enligt utredningen räcker det inte med en enda sådan författningssamling. Utredningen föreslår därför ett system av författningssamlingar, bestående av SFS, ett antal författningssamlingar för de centrala förvaltningsmyndigheterna, en författningssamling för varje län och helst en författningssamling för varje kommun.

Enligt utredningens förslag skall grundläggande bestämmelser om kungörande av lagar och andra författningar tas in i en enda lag. Mer detaljerade regler om bl. a. författningspublikationernas utformning bör enligt förslaget kunna ges i regeringsförfattning. Som skäl för en lagreglering i ämnet hänvisas bl. a. till att sättet för kungörande av lagar och andra bestämmelser är av omedelbar betydelse för medborgarna.

Utredningens förslag har i stort lämnats utan erinran av remissinstanserna. Några av dem anser dock att det möter svårigheter för deras del att genomföra förslaget eller finner det förordade systemet alltför omfattande.

För egen del delar jag utredningens uppfattning att författningar av alla slag i princip bör kungöras och att den lämpligaste formen att kungöra en författning är att ta in den i en författningssamling. Som utredningen framhåller har denna kungörandeform den fördelen att den både sprider kännedom om författningen i samband med att den beslutas och gör det möjligt för dem som senare vill få fram författningstexten att utan svårighet finna den. Mot denna bakgrund och då alla författningar självklart inte kan samlas i en enda författningssamling anser jag att det av utredningen föreslagna systemet av författningssamlingar är en i stort sett rationell lösning. Vissa modifieringar i systemet bör dock göras. Jag återkommer till den frågan i det följande. I många fall bör – som utredningen också har förutsatt – även andra åtgärder än införande i författningssamling vidtas för att sprida kännedom om utfärdade författningar. Jag förordar alltså att det införs ett system för kungörande som i huvudsak överensstämmer med vad utredningen har föreslagit.

Vad beträffar den författningstekniska regleringen av detta system är det givetvis en fördel om de grundläggande reglerna samlas i en enda författning. Enligt den nya regeringsformen är det visserligen inte nödvändigt att ta in ens huvudgrunderna för en sådan reglering i lag. I den mån det inte blir fråga om ändring i nu gällande regler av lags natur är regeringen därför i och för sig behörig att meddela bestämmelser i ämnet. Jag anser emellertid att formerna för kungörande av normbeslut är av sådan betydelse att riksdagen bör beredas tillfälle att genom lag besluta om de allmänna riktlinjer som skall gälla på detta område. Jag förordar därför att en lag med sådana riktlinjer införs.

Jag återkommer i det följande till den närmare utformningen av systemet. Dessförinnan vill jag emellertid uppehålla mig något vid kungörandets rättsliga betydelse och vid tillämpningsområdet för regleringen.

5.2 Kungörandets rättsliga betydelse

Som jag har framhållit i det föregående har kungörandet av en författning betydelse bl. a. från rättslig synpunkt. Författningsbestämmelser om verkan av ett bristfälligt kungörande är mycket ovanliga. En sådan bestämmelse är 167 § andra stycket vägtrafikkungörelsen (1972:603). Det föreskrivs där att straff för överträdelse av lokal trafikföreskrift m. m. inte skall ådömas, om föreskriften inte har utmärkts enligt bestämmelserna i kungörelsen (1966:270) om vägmärken m. m. eller om lokal trafikföreskrift antingen inte har införts i därför avsedd liggare eller inte enligt gällande bestämmelser har kungiorats i länskungörelserna eller ortstidning. I huvudsak har emellertid utformningen av gällande rätts innehörd i denna del överlämnats till rättstillämpningen. Rättspraxis på området är emellertid föga omfattande och rättsläget är därför delvis oklart. Sammanfattningsvis kan dock sägas att allvarlig underlåtenhet att följa gällande kungörandeföreskrifter torde medföra att författningen inte blir gällande. Det är tveksamt om den i sådant fall kan åberopas mot den som på annan väg fått kännedom om författningen. Mindre allvarliga brister i kungörandet torde i allt fall få till följd att straff, förverkande eller annan liknande rättsverkan inte kan inträda gentemot den som har saknat vetskap om författningen. Även utan kungörande torde däremot tjänsteföreskrifter inom förvaltningen få anses giltiga. Genomgående gäller att hänsyn måste tas till samtliga förhållanden i det särskilda fallet.

Utredningen försöker inte lösa dessa juridiska problem utan ser på kungörandet främst som en praktisk informationsfråga. Med sikte särskilt på förvaltningsmyndigheternas beslut uttalar utredningen emellertid att avsikten med dess förslag inte är att en författning i händelse av uteblivet eller bristfälligt offentliggörande regelmässigt skall betraktas som en nullitet. Man bör enligt utredningen däremot utgå från att författningen i så fall inte tillämpas mot den som har saknat vetskap om den men att den som på tillfredsställande sätt har fått kännedom om författningen på annan väg får förutsättas vara skyldig att rätta sig efter den. Det måste överlämnas åt rättstillämpningen att bedöma förhållandena i de enskilda fallen. Utredningens ståndpunkt har i stort sett inte mött några erinringar i remissyttrandena. Juridiska fakulteten vid universitetet i Stockholm är ensam kritisk och vill att hithörande frågor utreds ytterligare.

För egen del ansluter jag mig till uppfattningen att dessa problem inte lämpar sig för en detaljerad författningsreglering. Övervägande praktiska skäl talar för att det även i fortsättningen bör överlämnas åt rättstillämpningen att lösa dessa frågor under hänsynstagande till omständigheterna

i det enskilda fallet. Jag förutsätter sålunda att den reglering av författningskungörandet som jag förordar inte får till följd att eventuella brister i kungörandet leder till att författningar i ökad utsträckning kommer att betraktas som en nullitet.

I detta sammanhang vill jag slutligen framhålla att kungörandet av en författning har rättslig betydelse också på det sättet att enligt 12 § andra stycket förvaltningslagen (1971:290) besvärstiden i fråga om föreskrift till allmän efterrättelse i allmänhet räknas från dagen för tillkännagivandet.

5.3 Tillämpningsområdet

Vid avgränsningen av tillämpningsområdet för en lagstiftning om kungörande av lagar och andra normföreskrifter är det nödvändigt att finna en gemensam beteckning på de föreskrifter som regleringen skall avse. Utredningen har i regel använt beteckningen författning. Någon erinran mot detta har inte rests vid remissbehandlingen. Också enligt min mening är det lämpligt att använda beteckningen författning. Jag återkommer strax till den närmare innebörden av detta begrepp.

Beträffande frågan vilka författningar som skall kungöras framgår av 8 kap. 19 § regeringsformen att dess undantagslösa krav på kungörande gäller endast i fråga om lagar och förordningar, dvs. de allra flesta författningar som beslutas av riksdagen resp. regeringen. I fråga om författningar som beslutas av myndigheter under regeringen eller riksdagen eller av kommuner saknas sålunda föreskrifter i regeringsformen. Såvitt gäller lagar finns det enligt min mening inte anledning att ändra gällande ordning. Lagar bör alltså kungöras utan undantag. I övrigt bör liksom nu huvudregeln vara att kungörande skall ske. Emellertid synes det påkallat att göra vissa begränsade undantag från denna regel. Detta förutsätter en mindre ändring i 8 kap. 19 § regeringsformen i fråga om förordningar. Till denna fråga återkommer jag i det följande. Dessförinnan vill jag beröra begreppet författning och i anslutning till detta några fall där kungörande i författningssamling bör ske av annat än författning.

Utredningen har i anslutning till terminologin i kungörelsen angående Svensk författningssamling ansett begreppet författning i stort sett identiskt med begreppet föreskrift som skall tjäna till allmän efterrättelse. Till författning för utredningen dessutom av regeringen utfärdade grundläggande föreskrifter om myndigheters och viktigare allmänna inrättnings uppgifter och organisation.

Sedan den nya regeringsformen tillkommit synes begreppet författning böra vara liktydigt med sådana föreskrifter som omfattas av regeringsformens regler om normgivningsmakten. Dessa återfinns, som förut har nämnts, främst i 8 kap. regeringsformen. Bestämmelserna där äger tillämpning på rättsregler. Dessa karakteriseras, enligt vad jag framhöll i propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform (s. 203 och 204), av att de i princip

är bindande för myndigheter och enskilda och av att de inte avser bara ett konkret fall utan har generell tillämpbarhet. Det sistnämnda kravet får enligt propositionen anses uppfyllt om föreskriften avser exempelvis situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer.

Till författning i nu angiven bemärkelse kan till en början hänföras föreskrifter som rör allmänheten eller en viss kategori av allmänheten, t. ex. ett visst slag av näringsidkare. I sina remissyttranden konstaterar bankinspektionen och försäkringsinspektionen i anslutning till detta att dessa myndigheters cirkulärskrivelser med bindande föreskrifter till de rättssubjekt som står under myndigheternas tillsyn inte kan betraktas som författningar. Denna uppfattning torde också stå i överensstämmelse med den nya regleringsformen under förutsättning att skrivelserna avser vissa konkret angivna rättssubjekt. Om däremot cirkulärskrivelserna är avsedda att äga tillämpning också på eventuellt tillkommande rättssubjekt av den ifrågavarande kategorin och därigenom bli generellt tillämpliga på en viss kategori av företag eller liknande rättssubjekt, bör skrivelserna hänföras till författningar.

S. k. bindande förklaringar som meddelas av riksskatteverket med stöd av vissa lagrum, t. ex. 62 § lagen (1968:430) om mervärdeskatt, har enligt utredningen närmast karaktären av författningar. I remissyttrandena har ingen erinran rests häremot. Förklaringarna i fråga, som kan röra olika ämnen, är av så generell karaktär att de bör hänföras till kategorin författningar.

Särskilda gränsdragningssvårigheter möter i fall där en bindande föreskrift avser ett mycket litet lokalt område, kanske bara en eller flera bestämda fastigheter. Om föreskriften emellertid riktar sig inte bara till den nuvarande ägaren utan också till framtida ägare och förutsätter att dessa rättar sig efter föreskriften oavsett om de har fått del av den eller inte, bör föreskriften enligt utredningens mening anses som författning. I överensstämmelse härmed föreslår utredningen att ett antal beslut av denna typ skall kungöras i den författningspublikation för varje län, som utredningen föreslår att länskungörelserna skall omvandlas till. Sådant kungörande föreslår utredningen bl. a. i fråga om beslut om fiskådra enligt 28 eller 29 § lagen (1950:596) om rätt till fiske, beslut om åtgärder mot vanskötsel av fiske (fiskeriplan) enligt 31 § samma lag, beslut om fiskevårdsområde, beslut om jaktvårdsområde, beslut om stadsplan eller byggnadsplan, beslut om förbud mot nybyggnad och schaktning m. m. enligt byggnadslagstiftningen och beslut om byggnadsförbud enligt 47–49 §§ väglagen (1971:948). Beträffande en del av dessa beslut gäller att de f. n. skall införas i länskungörelserna men beträffande andra finns i dag inte någon sådan bestämmelse.

Utredningens ståndpunkt kritiseras i några remissyttranden. Länsstyrelserna i Stockholms och Södermanlands län anser att utredningen i detta sammanhang rört sig med ett alltför vidsträckt författningsbegrepp. Vad

särskilt angår beslut om fastställda planer enligt byggnadslagstiftningen finner också länsstyrelserna i Kronobergs och Blekinge län att det inte finns något behov av kungörande i författningspublikation. Från länsstyrelsehåll framhålls också att i ett regeringsbeslut om tillämpning av 3 § andra stycket 2 förvaltningslagen (1971:290) ärende om fastställelse av detaljplan inte har ansetts avse normföreskrifter samt att vissa beslut i planärenden mera kan ha karaktären av beslut i enskilt fall än av normbeslut. Svenska kommunförbundet tillstyrker däremot utredningens förslag i vad det avser planer enligt byggnadslagstiftningen.

När det gäller att ta ställning till frågan om ett lokalt begränsat beslut skall anses ha karaktären av författning eller inte kan man till en början slå fast, att beslutet får anses vara författning, om det helt eller främst riktar sig till medborgarna i gemen. Detta torde gälla även om beslutet medför visst intrång i förfoganderätten för ägare eller innehavare av liknande rätt till vissa bestämda fastigheter. I enlighet härmed synes t. ex. lokalt förbud att ta bort eller skada växt av viss art där den växer vilt vara att hänföra till författning.

Läget synes vara ett annat när fråga är om lokalt begränsade föreskrifter som helt eller främst är avsedda att begränsa handlingsfriheten för ägarna till vissa bestämda fastigheter eller vissa därmed jämförliga rättsinnehavare. Sådana föreskrifters generella natur kan starkt ifrågasättas. Detta gäller även när de meddelade föreskrifterna är bindande inte bara för den aktuella ägaren eller rättsinnehavaren utan även för framtida sådana. Ett uttryck för detta synsätt är att det vid tillämpningen av förvaltningslagen har ansetts att ärende om fastställelse av detaljplan enligt byggnadslagstiftningen inte avser föreskrift till allmän efterrättelse. Av intresse är vidare att beslut om bildande av naturreservat eller naturvårdsområde med därtill hörande föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastighet vid nyligen företagna ändringar i naturvårdslagen (1964:822) inte ansågs falla under normgivningsbestämmelserna i 8 kap. regeringsformen (se SFS 1974:1025). Hade fråga varit om föreskrifter som avses i nämnda kapitel, skulle det inte ha varit tillåtet att, som skett, direkt i naturvårdslagen ange att beslut i nyssnämnda ärenden fattas av länsstyrelsen. I fråga om föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen kan nämligen förvaltningsmyndighet under regeringen vara behörig att besluta endast om regeringen efter vederbörligt bemyndigande har överlåtit beslutanderätten till myndigheten (se 8 kap. 11 § regeringsformen). Inte heller sådant förbud mot byggande m. m., som enligt 11 § naturvårdslagen kan meddelas sedan fråga har uppkommit om bildande av naturvårdsreservat, betraktades som en författning i nyss angivna bemärkelse.

I enlighet med det anförda anser jag att till författning inte bör hänföras beslut av typen beslut om naturreservat eller naturvårdsområde, beslut om bebyggelseplaner enligt byggnadslagstiftningen, beslut om arbetsplaner enligt vägagen (1971:948), beslut om förbud mot byggande, schaktning m. m.

enligt byggnadslagstiftningen eller annan lagstiftning eller beslut om skyddsområde för grundvattentillgång enligt 2 kap. 64 § vattenlagen (1918:523). Därmed är dock inte sagt att anledning saknas att kungöra sådana beslut i en publikation som främst är avsedd för författningar. Det kan nämligen vara av värde att sådana beslut kan återfinnas i en officiell publikation och det ligger då nära till hands att för ändamålet använda en författningspublikation. Beträffande en del av besluten finns i dag bestämmelser om kungörande i länskungörelserna. Övervägande skäl talar enligt min mening för att i varje fall en del beslut av denna kategori bör kungöras på samma sätt som författningar, fastän de inte är sådana föreskrifter som omfattas av regeringsformens regler om normgivningsmakten. Beslutens verkningar sträcker sig ofta över en längre tid och inte bara de som berörs vid beslutens meddelande utan även andra personer har ofta intresse av besluten.

Vad jag nu har sagt gäller i regel inte beträffande beslut om samägares nyttjande av fiske enligt 24 § lagen (1950:596) om rätt till fiske, beslut om fiskådra, beslut om fiskeriplan, beslut om fiskevårdsområde, beslut om jaktvårdsområde, beslut om avverkningsförbud enligt 13 § skogsvårdslagen (1948:237) och beslut om upplåtande av nyttjanderätt till mark för tillfällig väg enligt 36 § väglagen (1971:948). Dessa beslut har i så hög grad karaktären av förvaltningsbeslut i särskilda fall och inte av författning att anledning i allmänhet saknas att ta med dem i en författningspublikation.

Slutlig ställning till frågan om vilka bindande beslut utöver författningar som det kan finnas anledning att kungöra i en författningspublikation får tas efter en genomgång av de berörda materiella författningarna och verkställighetsföreskrifterna till dessa. I detta sammanhang tar jag bara upp sådana ändringar av lag som är nödvändiga. I övrigt ankommer det på regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, underordnad myndighet att fatta beslut i ämnet.

I det föregående har jag behandlat vissa typer av föreskrifter som avser ett mycket litet lokalt område och främst riktar sig till ägarna till vissa bestämda fastigheter eller därmed jämförliga rättsinnehavare. Det förekommer emellertid också föreskrifter som riktar sig till jordägare eller liknande personkategorier inom ett större område, t. ex. ett län. Föreskrifter av denna typ torde få anses ha så generell karaktär att de bör bedömas höra till kategorin författningar. Var gränsen exakt går mellan denna typ av föreskrifter och föreskrifter som inte har författnings natur är omöjligt att ange i generella termer. För att underlätta en enhetlig rättstillämpning synes det ändamålsenligt att i ett antal författningar, som behandlar lokala föreskrifter av den typ som enligt vad jag nu har sagt bör hänföras till begreppet författning, behålla eller föra in klarläggande kungörandebestämmelser även i fall där efter tillkomsten av en allmän kungörandelagstiftning avseende författningar skyldigheten att kungöra i och för sig följer av de allmänna föreskrifterna. Beslut om vilka författningar som skall förses med en kungörandeföreskrift i en eller annan form, fastän kungörandekravet följer av allmänna bestä-

melser i ämnet, torde få fattas i samband med en genomgång av de berörda författningarna. Bara när fråga uppkommer om ändring av lag krävs medverkan av riksdagen. I övrigt ankommer det på regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, underordnad myndighet att fatta beslut i ämnet.

Vid en bestämning av begreppet författning räcker det inte att dra gränsen mellan generellt tillämpbara föreskrifter och föreskrifter som reglerar en konkret situation. Hänsyn måste också tas till innehållet i de uppställda reglerna och verkningarna av underlåtenhet att följa dem. Det gäller att dra gränsen mellan å ena sidan författningar och å andra sidan vad som i allmänhet kallas anvisningar och råd.

Utredningen uttalar att bestämmelser som allmänt reglerar medborgarnas rättigheter och förmåner eller innehåller påbud eller förbud måste räknas som författningar och att överträdelse av en författningsföreskrift vanligen direkt eller indirekt är förenad med sanktioner. I remissyttrandena betonas från flera håll önskvärdheten av en klarare åtskillnad mellan föreskrifter till allmän efterrättelse samt anvisningar och råd.

Jag har förut nämnt att regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten äger tillämpning på rättsregler och att sådana regler bl. a. utmärks av att de i princip är bindande för myndigheter och enskilda. I enlighet härmed bör till begreppet författning hänföras bestämmelser som reglerar förhållandet mellan enskilda inbördes eller mellan enskilda och samhället och som anger vad enskilda och myndigheter *skall* iaktta och vad följden blir om uppställda regler inte följs. Härmed är inte sagt att det i en författning inte kan finnas bestämmelser om hur en enskild eller myndighet *bör* handla i vissa situationer. Formuleringen "bör" i stället för "skall" kan användas därför att förhållandena är sådana att ett absolut krav inte kan uppställas. En "bör"-regel kan i sådana fall anses bindande i den bemärkelsen att det måste föreligga särskilda skäl för att avvikelser från regeln skall kunna anses tillåten. Hinder möter således inte mot att en författning innehåller föreskrifter av denna typ.

Regler som anvisar hur en person lämpligen kan förfara i vissa hänseenden men där det likväl står den enskilde fritt att välja en annan väg för att nå det önskade resultatet bör inte anses som författningar. Sådana regler bör i framtiden benämnas allmänna råd. Termen anvisning bör om möjligt undvikas i sådana sammanhang, eftersom den sedan gammalt ofta används i fråga om föreskrifter som är att hänföra till författning. Ett typiskt exempel på detta är anvisningarna till kommunalskattelagen (1928:370). Dessa har karaktären av tilläggbestämmelser av lags karaktär till den nämnda lagen.

Det förekommer emellertid också anvisningar av en annan typ. Jag tänker på sådana anvisningar som skall främja en enhetlig tillämpning av en viss författning eller som skall bidra till en utveckling i viss riktning av praxis. Dessa anvisningar binder inte formellt de myndigheter som har att tillämpa den bakomliggande sanktionerade författningen men de har i realiteten stor betydelse för rättsutvecklingen. De skiljer sig från de allmänna råden genom

att de inte ger berörda enskilda möjlighet att välja andra vägar än dem som anges i anvisningarna. Anvisningar av denna typ bör ses som en utfyllnad av de bakomliggande sanktionerade föreskrifterna och bör anses falla inom ramen för begreppet författning. Termen anvisningar eller uttrycket föreskrifter med anvisningar torde vara en lämplig benämning på dem.

Som gemensam term för dels författningar, dels allmänna råd rörande tillämpningen av viss författning torde termen regler vara den lämpligaste. Orden föreskrift och bestämmelse synes mindre lämpliga eftersom de vanligen får anses ha en tvingande innebörd.

Generella föreskrifter som är riktade till myndighet eller till personalen hos myndighet anses av utredningen ha karaktären av författning, om de gäller den materiella tillämpningen av viss författning och har betydelse för medborgarna eller om fråga är om andra föreskrifter som regeringen riktar till ett större antal eller ett obestämt antal myndigheter eller fråga är om föreskrifter som myndighet riktar till ett större antal sidordnade myndigheter. Som författning räknar utredningen också föreskrifter som regeringen riktar till en enda myndighet, om föreskrifterna innefattar grundläggande bestämmelser om myndighetens uppgifter och organisation. Utanför författningsbegreppet faller däremot enligt utredningens mening sådana detaljerade regeringsföreskrifter till myndighet som finns i personalförteckningar och regleringsbrev. Utanför faller också generella föreskrifter som en myndighet riktar till en underordnad myndighet eller till den egna personalen, om föreskrifterna avser handläggningsrutiner, bokföring, statistik och annat som saknar betydelse för enskilds rätt.

Utredningens ståndpunkt beträffande generella föreskrifter till myndighet eller personalen hos myndighet möter gensagor i några remissyttranden. Riksrevisionsverket anser att utredningens författningsbegrepp är alltför vidsträckt såvitt angår föreskrifter som vänder sig till ett större antal sidordnade myndigheter, medan däremot tullverket anser att föreskrifter som myndighet riktar till de egna tjänstemännen bör kungöras i författningssamling även om föreskrifterna saknar intresse för allmänheten. Av yttrandena från några affärsdrivande verk framgår att de till författning inte hänför av verket beslutade taxor eller andra villkor för utnyttjande av verkets tjänster.

Även när det gäller föreskrifter till myndigheterna och personalen hos myndigheterna bör enligt min mening begreppet författning ha betydelsen föreskrift som avses i 8 kap. regeringsformen. Utanför begreppet författning faller då sådana föreskrifter om användning av statens medel som riksdagen meddelar genom budgetreglering eller s. k. specialdestination och vidare de föreskrifter – de s. k. regleringsbreven – varigenom regeringen på angivna villkor ställer av riksdagen beviljade anslag till olika myndigheters förfogande (jfr 9 kap. 2 och 8 §§ regeringsformen). I övrigt är emellertid författningsbegreppet enligt den nya regeringsformen vidsträcktare än det författningsbegrepp som utredningen rör sig med. Till författning i den nu angivna bemärkelsen synes – med nyss angivet undantag – vara att hänföra alla

bindande föreskrifter som regeringen eller, i fråga om riksdagens myndigheter, riksdagen riktar till en eller flera underordnade myndigheter eller som annan myndighet än regeringen riktar till en eller flera sido- eller underordnade myndigheter eller som myndighet riktar till sin egen personal (jfr grundlagberedningens betänkande SOU 1972:15 s. 163). Det är i och för sig likgiltigt huruvida föreskrifterna är verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 13 § regeringsformen eller rör personalens rättsställning, myndighets uppgifter och organisation i stort eller rent interna förhållanden av mindre vikt. Även detaljbetonade föreskrifter om arkivering, bokföring, statistik o. d. omfattas av begreppet författning. Till författning är också att hänföra av myndighet beslutade taxor eller andra villkor för utnyttjande av myndighetens tjänster. Beträffande olika slag av anvisningar som myndighet riktar till annan myndighet eller till den egna personalen hänvisar jag till vad jag tidigare har anfört i detta ämne.

En förutsättning för att föreskrift till myndighet eller till personalen hos myndighet skall ha karaktären av författning är givetvis att föreskriften är av generell natur och inte utgör en föreskrift för ett visst konkret fall. Enligt bestämmelser i 11 kap. regeringsformen finns vissa begränsningar i rätten att bestämma hur myndighet skall besluta i särskilda fall men i viss utsträckning är sådan direktivgivning tillåten. När det gäller att avgöra huruvida en föreskrift är av generell natur eller är ett beslut avseende en viss konkret situation torde hänsyn få tas bl. a. till den tid för vilken föreskriften gäller. Föreskrifter som avser bara en kort tidsrymd torde ibland kunna ses som beslut i särskilda fall och därför falla utanför författningsbegreppet. *Hur gränsen skall dras mellan generella föreskrifter till myndighet och beslut avseende särskilda fall kan inte anges exakt i generella termer utan torde få bedömas under hänsynstagande till samtliga föreliggande omständigheter.*

Det förhållandet att begreppet författning i den nya regeringsformen har en vidsträckt innebörd när fråga är om generella föreskrifter som är riktade till myndighet eller till personalen hos myndighet medför inte med nödvändighet att alla författningar av denna typ skall behöva kungöras på det sätt som föreskrivs beträffande författningar i allmänhet. I fråga om vissa sådana författningar är nämligen ett kungörande i samma former som för andra författningar inte påkallat av rättssäkerhetsskäl eller av betydelse för deras tillämpning. Jag syftar på författningar som bara reglerar en eller flera statliga myndigheters inre förhållanden eller förhållandet mellan statliga myndigheter inbördes och som inte innehåller något som kan vara av väsentligt intresse för utomstående eller för berörda arbetstagares eller uppdragstagares rättsställning. Det bör i princip stå myndigheterna fritt att avgöra hur de vill bringa sådana bestämmelser till den berörda personalens kännedom. Något hinder mot att ta med även sådana föreskrifter i en författningspublikation bör inte föreligga, om en sådan lösning bedöms rationell.

I fråga om andra författningar än lagar och förordningar föreligger inget

hinder mot att genomföra den nu angivna ordningen. När det gäller lagar och förordningar är däremot ett undantag från kungörandekravet inte förenligt med 8 kap. 19 § regeringsformen. Något behov av ett sådant undantag beträffande lagar torde inte föreligga. Detta är emellertid fallet i fråga om regeringsförfattningar. Sakligt sett synes det nämligen motiverat att också regeringsförfattningar undantas från kungörandekravet när författningen bara reglerar en eller flera statliga myndigheters inre förhållanden eller förhållandet mellan statliga myndigheter inbördes och inte innehåller något som kan vara av väsentligt intresse för utomstående eller för berörda arbetstagares eller uppdragstagares rättsställning. Att ta in sådana bestämmelser i en författningssamling i stället för att bara expediera dem till de berörda myndigheterna är i allmänhet en föga rationell ordning. Tidigare har beslut av den karaktären inte sällan expedierats i form av brev eller ämbetsskrivelser. En motsvarande möjlighet synes böra behållas.

Ett annat fall då kravet på kungörande inte bör vara absolut är när fråga är om författning som har ett sådant innehåll att den bör vara hemlig. Undantagsvis kan det nämligen förekomma att innehållet i en författning är sådant att författningen omfattas av sådana bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar som anger att allmän handling inte får lämnas ut till envar. Det torde inte föreligga något behov av att ge lagar ett sådant innehåll. Däremot kan det vara påkallat i fråga om andra författningar, t. ex. en förordning med instruktion rörande viss myndighets krigsorganisation. Givetvis bör en sådan författning inte kungöras. Den nuvarande avfattningen av regeringsformens bestämmelse i 8 kap. 19 § ger i och för sig anledning till tvetsamhet om det är möjligt att underlåta kungörande av förordning som skall hållas hemlig. Uppenbarligen kan en sådan möjlighet inte undvaras.

Med hänvisning till det anförda förordar jag att 8 kap. 19 § regeringsformen ändras så att möjlighet öppnas att i lag föreskriva undantag från kravet att förordningar skall kungöras. Vidare förordar jag att i anslutning härtill en särskild föreskrift tas in i den nya lagen om kungörande av lagar och andra författningar. Föreskriften bör ta sikte på annan författning än lag och innehålla att lagens bestämmelser inte skall äga tillämpning på författningar av den interna natur som jag nyss har nämnt och inte heller på hemliga författningar.

5.4 Kungörandets form

5.4.1 Av regeringen eller riksdagen utfärdade författningar

Enligt utredningens förslag skall av regeringen utfärdade författningar kungöras i SFS. I fråga om sådana författningar som beslutas av regeringen och som skall tjäna till allmän efter rättelse bara inom ett län skall dock

möjlighet finnas för regeringen att i stället låta föra in författningen i länets författningssamling. Av riksdagen utfärdade författningar omfattas inte av utredningens lagförslag.

Utredningens förslag möter i denna del ingen annan erinran än att ett par remissinstanser ifrågasätter om inte sådana regeringsförfattningar som kungörs i ett läns författningssamling också bör föras in i en central författningspublikation.

Enligt min mening bör SFS även i fortsättningen innehålla de viktigaste statliga författningarna. Jag förordar därför liksom utredningen att författningar som utfärdas av regeringen i allmänhet skall kungöras i denna författningssamling. Detta innebär att både av riksdagen beslutade lagar som enligt 8 kap. 19 § regeringsformen utfärdas av regeringen och författningar som beslutas av regeringen skall kungöras i SFS.

Anledning att använda annan kungörandeform än införande i SFS kan i viss utsträckning förekomma. Utredningen öppnar möjlighet därtill i fråga om författningar som beslutas av regeringen och bara berör ett län. Även i andra fall kan emellertid undantag från huvudregeln vara motiverade.

En del av regeringen beslutade författningar, som inte är undantagna från kungörelsekravet, kan vara mycket speciella eller beröra en starkt begränsad krets av intressenter. I viss utsträckning har sådana föreskrifter tidigare inte getts författningens form utan meddelats i form av brev eller ämbetsskrivelser. I fråga om sådana författningar kan anledning finnas att även i fortsättningen låta kungörandet ske annorstädes än i SFS. Denna skulle bli alltför omfattande och besvärlig att överblicka, om den skulle betungas med ett större antal författningar av det slag som jag nyss sagt. Sådana författningar torde i många fall med fördel kunna placeras i någon författningssamling som utges av central myndighet under regeringen. De har inte sällan innehållsmässigt mer naturligt sin plats där än i SFS.

Även när fråga är om författningar som bara gäller för ett begränsat lokalt område kan det såväl med tanke på innehållet som för att avlasta SFS vara lämpligt att inte föra in dem i denna publikation utan i stället ta in dem i författningssamlingen för det eller de län som är berörda. Denna möjlighet bör sålunda inte vara begränsad till fall då ett enda län berörs utan bör stå öppen också när flera län omfattas av bestämmelserna.

I enlighet med det anförda förordar jag en lagbestämmelse av innehåll att regeringen, om möjligheten att överblicka författningsmaterialet underlättas därav eller andra särskilda skäl föreligger, får bestämma att viss av regeringen beslutad författning skall kungöras i annan angiven författningssamling än i SFS. Det torde få ankomma på regeringen att överväga huruvida uppgift om de regeringsförfattningar som kungörs på annat håll bör tas in i SFS.

Det nyss behandlade undantaget från kravet på kungörande i SFS avser bara författningar som beslutas av regeringen. Både i fråga om sådana författningar och i fråga om lagar som regeringen utfärdar kan det emellertid

under extraordinära förhållanden bli nödvändigt att tillgripa en annan kungörandeform än införande i SFS. Jag tänker härvid på sådana fall där det på grund av krig eller arbetskonflikt eller andra utomordentliga förhållanden är omöjligt att få en författning utgiven i SFS. En lagreglering av kungörandeskyldigheten bör täcka även sådana extraordinära situationer. Förhållandena kan ibland vara sådana att det just i dylika lägen är mycket angeläget att snabbt få en författning kungjord. Jag förordar därför en bestämmelse av innehåll att regeringen, om utomordentliga förhållanden gör det påkallat, kan bestämma att viss av regeringen utfärdad författning skall kungöras på annat sätt än i SFS. Regeringen får därigenom fria händer att välja den kungörandeform som med hänsyn till omständigheterna framstår som mest ändamålsenlig. Kungörande i annan författningssamling än SFS kan därvid komma i fråga. Men även kungörande på annat sätt än i författningssamling, t. ex. genom anslag, annonsering eller meddelande i radio och television, kan användas.

I lag och annan författning föreskrivs inte sällan att författningen träder i kraft viss tid efter det att författningen utkom från trycket i SFS. Om regeringen på grund av utomordentliga förhållanden föreskriver att en sådan författning skall kungöras på annat sätt än i SFS, bör tiden i stället räknas från den dag då författningen kungjordes på det sätt som regeringen har föreskrivit. Jag förordar att en särskild bestämmelse av denna innebörd tas in i den nya lagen.

I en lag om kungörande av lagar och andra författningar bör även ingå bestämmelser om kungörandet av lagar och andra författningar som riksdagen utfärdar, även om dessa författningar bara uppgår till ett mindre antal. Det normala sättet att kungöra sådana författningar bör vara att de förs in i RFS. Det bör emellertid stå öppet för riksdagen att bestämma annat sätt för dessa författningars kungörande. I enlighet härmed föreslår jag en bestämmelse av innehåll att författning som utfärdas av riksdagen skall kungöras i RFS eller på annat sätt som riksdagen föreskriver. Med denna avfattning finns inget behov av någon särskild reglering som tar sikte på extraordinära eller andra speciella situationer. Möjlighet står alltid öppen för riksdagen att besluta den kungörandeform som framstår som den lämpligaste.

5.4.2 *Författningar av central myndighet under regeringen eller av förvaltningsmyndighet under riksdagen*

Utredningen föreslår att de större centrala förvaltningsmyndigheter som regeringen bestämmer skall ge ut författningssamling vari författningar som myndigheten beslutar kungörs. Sådana centrala förvaltningsmyndigheter som inte ger ut egen författningssamling skall kungöra av dem beslutade författningar i annan central myndighets författningssamling. SFS skall få utnyttjas av de centrala förvaltningsmyndigheterna bara om en författning

bör ges stor spridning eller om annat särskilt skäl föreligger. Beslutar central förvaltningsmyndighet författning som bara skall gälla inom ett län, skall enligt utredningens förslag myndigheten kunna kungöra författningen i det länets författningssamling i stället för på förut angivet sätt. I fråga om sådana författningar som beslutas av en till försvarsmakten hörande myndighet och som riktar sig till myndighet eller personal inom försvarsmakten förordar utredningen den särregeln att de tas in i Tjänstemeddelanden för försvarsmakten, som är en för hela försvarsmakten gemensam publikation vilken ges ut av försvarets materielverk. Ingen central förvaltningsmyndighet skall enligt utredningens förslag ge ut mer än en författningssamling.

I flertalet remissyttranden tillstyrks utredningens förslag rörande kungörandet av centrala förvaltningsmyndigheters författningar eller lämnas förslaget utan erinran. Från några berörda myndigheters sida görs dock invändningar. Det anses av dessa myndigheter nödvändigt eller i varje fall önskvärt att de även i framtiden kan få publicera sina författningar i författningspublikationer av typen lösbladssystem eller i form av fristående publikationer. Arbetarskyddsstyrelsen, som tillhör denna grupp, framhåller också nödvändigheten av att inte alla regler som skall iakttas skall behöva tas in i författningspublikation utan att det bl. a. skall vara tillåtet att göra hänvisningar till normer och standarder som utarbetats på annat håll. Några remissinstanser framhåller att den föreslagna ordningen medför ökade kostnader och att det blir nödvändigt att bibehålla annat tryck vid sidan av de nya författningssamlingarna. Från några håll förordas att författningar av sådana centrala myndigheter som inte ger ut egen författningssamling skall föras samman till en eller flera gemensamma författningssamlingar eller tas in i SFS. Från ett par håll framhålls att regeringen bör bestämma i vilken annan myndighets författningssamling sådana författningar skall publiceras.

För egen del vill jag framhålla att det är i hög grad angeläget att en mera enhetlig ordning kommer till stånd i fråga om kungörandet av de många författningar som beslutas av centrala myndigheter under regeringen. Det måste anses otillfredsställande att de publikationer som i allmänhet används är av högst varierande natur och har en mycket skiftande utformning. Sett i stort måste en större enhetlighet underlätta hanteringen av författningarna för alla dem som berörs. För många verksamheters del skall samhällets reglering tillgodose flera olika intressen. Därför meddelar skilda centrala myndigheter föreskrifter som berör dessa verksamheter. Särskilt i sådana fall är det i allmänhet en klar fördel om de publikationer som används för kungörandet är så enhetliga som möjligt. En reform i den angivna riktningen bör därför genomföras även om den i en del fall kan tänkas medföra vissa ökade kostnader för myndigheterna.

För överblicken över de enskilda centrala myndigheternas författningsflora är det önskvärt att inte alltför många författningspublikationer förekommer. Jag biträder därför utredningens principiella ståndpunkt att ingen myndighet

skall ge ut fler än en publikation för det officiella, första kungörandet av författningar. Däremot bör naturligtvis hinder inte möta mot att myndighet vid behov ger ut handböcker m. m. som återger olika författningar. Myndighets författningspublikation bör också kunna serieindelas om detta framstår som ändamålsenligt.

Den nu ibland förekommande ordningen att centrala myndigheters författningar kungörs bara genom att expeditioner sänds över till dem som anses berörda bör inte behållas. Med tanke på det angelägna i att allmän insyn finns i myndigheternas verksamhet bör det krävas att en central myndighets författningar alltid kungörs i en författningspublikation. Hinder möter naturligtvis inte mot att myndighet, om den anser att det behövs, samtidigt särskilt underrättar vissa berörda om innehållet i en utfärdad författning.

Arbetsarkivstyrelsen har väckt frågan rörande förmerna för kungörande av normer och standarder som har utarbetats av andra inhemska eller utländska organ och som skall tillämpas här enligt beslut av styrelsen. Av upphovsrättsliga skäl kan hinder möta mot att ta in sådana normer och standarder i en av myndighet utgiven författning. Även om sådant hinder inte skulle möta, kan det vidare vara opraktiskt att i författningssamling publicera normer och standarder som i annan form redan är spridda i berörda kretsar. Det bör därför enligt min mening inte vara uteslutet att myndighet i författning hänvisar till normer eller standarder som utarbetats av annan än myndigheten. Jag förutsätter därvid att normerna och standarderna lätt kan anskaffas av dem som berörs av myndighetens föreskrifter. Helst bör i anslutning till författningen upplysning lämnas om var normerna och standarderna finns publicerade.

I likhet med utredningen anser jag att sådana centrala myndigheter under regeringen som kan antas utlära ett större antal författningar bör ge ut var sin författningssamling. I denna bör myndigheten i regel vara skyldig att kungöra alla sina författningar med undantag av sådana föreskrifter av intern natur som enligt vad jag sagt i avsnittet om begreppet författning m. m. bör vara undantagna från kungörandekravet. Det bör ankomma på regeringen att bestämma vilka centrala myndigheter som skall låta utge författningssamling.

För flertalet av de centrala myndigheter under regeringen som inte skall ge ut författningssamling synes den lämpligaste ordningen vara att de publicerar de författningar, som de har beslutat och som skall kungöras, i en författningssamling som ges ut genom annan central myndighets försorg. För att en fast och lättöverskådlig ordning skall komma till stånd bör det vara regeringen som bestämmer i vilken av central myndighet utgiven författningssamling som annan central myndighet under regeringen skall kungöra författningar. Regeringen bör härvid kunna bestämma såväl att en viss av central myndighet utgiven författningssamling skall utnyttjas också av en eller flera andra angivna centrala myndigheter under regeringen

som att en författningssamling, som ges ut av viss central myndighet, skall vara gemensam för den myndigheten och en eller flera andra angivna centrala myndigheter under regeringen. Väljs den sistnämnda formen torde författningssamlingens gemensamma karaktär böra framgå av benämningen på den.

När regeringen bestämmer vilka centrala myndigheter under regeringen som skall ge ut författningssamling och vilka centrala myndigheter som i en eller annan form gemensamt skall begagna en viss författningssamling bör eftersträvas att ingen författningssamling blir så omlångsrik och skiftande till sitt innehåll att den blir ohanterlig och svår att överblicka. Samtidigt bör emellertid tillses att man inte får alltför många centrala författningssamlingar. Även det skulle vara förenat med olägenheter.

Med denna lösning blir det möjligt att utan någon särskild undantagsbestämmelse behålla det inom försvarsmakten tillämpade systemet med en författningspublikation, som är gemensam för alla centrala myndigheter inom försvarsmakten och som ges ut av en av de centrala försvarsmyndigheterna.

Centrala myndigheter under regeringen kan ibland besluta författningar som skall tillämpas bara inom ett eller några län och som inte är undantagna från kungörandekravet. I sådana fall bör myndigheten kunna besluta att författningen skall kungöras i berörda läns författningssamling i stället för på annat sätt. Om myndighetens författningar i allmänhet kungörs i en av central myndighet under regeringen utgiven författningssamling, talar vissa skäl för att i sådana fall upplysning i någon form bör lämnas i denna författningssamling om den ifrågavarande författningen. Denna fråga torde i ett senare sammanhang få övervägas närmare av regeringen.

Beträffande sådana centrala myndigheter under regeringen som endast i mycket ringa utsträckning beslutar författningar som skall kungöras kan anledning saknas för regeringen att bestämma att myndighetens författningar normalt skall kungöras i viss av central myndighet utgiven författningssamling. Det kan också förhålla sig så att någon viss dylik författningssamling inte utpekats därför att det är svårt att finna en författningssamling där den ifrågavarande myndighetens författningar har en något så när naturlig plats. Om fråga inte är om författningar som enligt vad förut sagts får kungöras i ett eller några läns författningssamling återstår i nu nämnda fall ingen annan ändamålsenlig lösning än att låta den ifrågavarande centrala myndigheten kungöra sina författningar i SFS. Jag förordar en bestämmelse som medger denna möjlighet.

Även i övrigt bör emellertid viss möjlighet finnas för centrala myndigheter under regeringen att få av dem beslutade författningar kungjorda i SFS. Jag tänker härvid främst på sådana av central myndighet beslutade författningar som är av stort intresse för en bred allmänhet och som kan befaras inte bli tillräckligt uppmärksammade om de kungörs i annan ordning. Möjligheten torde också böra stå öppen om det på grund av extraordinära eller

andra speciella förhållanden möter svårigheter att kungöra på normalt sätt. Jag föreslår därför en regel som öppnar möjlighet för central myndighet under regeringen att anlita SFS inte bara när annan författningssamling inte står till buds utan också när av särskilda skäl kungörande i SFS befinns vara den lämpligaste kungörandeformen. Det får ankomma på regeringen att bestämma vem som skall fatta beslut i dessa frågor. Jag vill understryka att det, om ett författningsreglerat system med ett antal av centrala myndigheter utgivna författningssamlingar genomförs, bör krävas mycket starka skäl för att en av sådan myndighet beslutad författning skall tas in i SFS i stället för i annan författningssamling.

Några centrala myndigheter under regeringen har i remissyttrandena framfört önskemål om vissa avsteg från det avsedda systemet med författningssamlingar vari de av myndigheterna beslutade författningarna skall tas in. Jag är inte nu beredd att ta ställning till i vad mån speciella förhållanden på vissa områden skall få motivera undantag från det föreslagna kungörandesystemet. Jag finner det emellertid inte uteslutet att det på något eller några enstaka områden kan visa sig nödvändigt att frångå det föreslagna författningssamlingssystemet och exempelvis fortfarande tillåta kungörande av författning i specialpublikationer som vederbörande myndighet ger ut. Jag föreslår därför en lagbestämmelse av innehåll att regeringen, om synnerliga skäl föreligger, får medge att central myndighet under regeringen kungör författning på annat sätt än i författningssamling. Jag vill emellertid understryka att det, för att det avsedda enhetliga systemet för författningssamling inte skall brytas sönder, är nödvändigt att denna dispensmöjlighet kommer att tillämpas med stor varsamhet.

Med stöd av dispensregeln får regeringen också möjlighet att medge central myndighet under regeringen befrielse från skyldigheten att utnyttja författningssamling i fall då på grund av krig, arbetskonflikt eller andra utomordentliga förhållanden kungörandet måste ske på annat sätt.

I en allmän kungörandelag avseende författningar bör inte författningar som beslutas av förvaltningsmyndighet under riksdagen förbigås. Lagbestämmelsen i ämnet bör lämpligen få det innehållet att sådan författning skall kungöras i författningssamling som utges genom myndighetens försorg eller på annat sätt som riksdagen föreskriver. Med denna utformning av bestämmelsen har riksdagen möjlighet att utan att iaktta lagformen besluta den reglering för sina egna myndigheter som riksdagen finner ändamålsenlig. Bestämmelsen bör äga tillämpning i första hand på centrala myndigheter. I den mån förvaltningsmyndighet under riksdagen med geografiskt begränsat verksamhetsområde kan besluta författning som skall kungöras bör bestämmelsen äga tillämpning också på sådan myndighet.

5.4.3 Författningar av regional eller lokal statlig myndighet under regeringen m. fl.

Utredningen föreslår att författningar som beslutas av länsstyrelse eller av annan regional eller lokal statlig förvaltningsmyndighet skall kungöras i en författningssamling för länet, vilken ges ut genom länsstyrelsens försorg. Denna författningssamling skall ersätta de nuvarande länskungörelserna. Enligt utredningens förslag skall i länets författningssamling också kungöras sådana författningar som beslutas av trafiknämnderna som har både statliga och kommunala inslag. Lokala trafikföreskrifter enligt vägtrafikkungörelsen (1972:603) och trafikföreskrifter enligt 41 § väglagen (1971:948) skall dock enligt utredningens förslag inte införas i länets författningssamling, om de skall tillkännages genom vägmärke.

I remissyttrandena har utredningens förslag i stort sett tillstyrkts eller lämnats utan erinran. En länsstyrelse anser emellertid att länsstyrelseförfattningar i princip bör kungöras i ortstidningarna och att i stor utsträckning allmänhetens behov av tillgång till och överblick över sådana författningar bättre tillgodoses genom att allmänheten hos länsstyrelsen har tillgång till fullständiga och aktuella sak- och innehållsregister än genom att författningarna införs i författningssamling. En annan länsstyrelse anser att de egentliga regionala författningarna, som angår medborgarna i mer än en kommun, är så få att de knappast motiverar en författningssamling för länet men att man bör utreda frågan om en periodisk länspublication för publicering främst av vissa andra uppgifter, varvid de fåtaliga regionala författningarna skulle kunna följa med. Skogsstyrelsen påpekar att skogsvårdsstyrelserna inte är statliga myndigheter men att det ligger i linje med utredningens tankegångar att i länets författningssamling ta in också författningar som beslutas av skogsvårdsstyrelse.

I likhet med utredningen anser jag det ändamålsenligt att författningar, som beslutas av en regional eller lokal statlig myndighet och som inte på grund av sin interna karaktär är undantagna från kungörandekravet i allmänhet publiceras i en författningssamling som ges ut genom länsstyrelsens försorg. Med regional och lokal myndighet avser jag därvid en myndighet, vars verksamhetsområde är begränsat till en del av landet. För att allmänheten skall ha bekväm tillgång till nu ifrågavarande författningar är det inte tillräckligt att möjlighet finns att inhämta upplysningar om dem hos myndighet. Antalet författningar som kan antas komma att inflyta i länets författningssamling är så stort att det väl motiverar en författningspublication. Jag förordar därför att för varje län ges ut en länets författningssamling.

Enligt utredningens förslag skall länets författningssamling ersätta länskungörelserna som f. n., förutom författningar och föreskrifter av angränsande natur, innehåller kungörelser av olika slag. Utredningen utgår därvid från ett av informationsutredningen i betänkandet (SOU 1969:7) Kungörelsecannonsering framlagt förslag att länskungörelserna skall upp-

höra att vara obligatoriskt medium för kungörelseannonsering. Över informationsutredningens betänkande har yttranden inhämtats från ett stort antal instanser. Inom justitiedepartementet har därefter en kompletterande departementspromemoria (Ds Ju 1974:2) Effektivare kungörande utarbetats och varit föremål för remissbehandling. Flera skäl synes tala för informationsutredningens förslag att länskungörelserna inte längre skall användas för kungörelseannonsering. Jag är emellertid ännu inte beredd att ta slutlig ställning i denna fråga. Det förhållandet att det f. n. inte kan avgöras huruvida länskungörelserna skall finnas kvar eller inte som medium för ett antal kungörelser av olika slag bör inte utesluta att beslut nu fattas om att det skall finnas en författningssamling för varje län.

Som skogsstyrelsen påpekat är skogsvårdsstyrelserna inte statliga myndigheter. De har på en gång statliga och landstingskommunala inslag. I begränsad utsträckning torde de ha möjlighet att fatta beslut som har karaktären av författning och som inte på grund av sin interna natur bör undantas från kungörandekravet. Jag föreslår därför att inte bara regionala och lokala statliga myndigheters utan också skogsvårdsstyrelsernas författningar normalt skall kungöras i länets författningssamling.

Enligt lagen (1964:731) om trafiknämnder har sådana nämnder såväl statliga som kommunala inslag. Jag anser i huvudsaklig överensstämmelse med utredningen att också av trafiknämnderna beslutade författningar som inte är av förut nämnd intern natur regelmässigt bör kungöras i länets författningssamling. Enligt mitt synsätt bör författningssamling ses som den primära kungörandeformen i fråga om författningar. Med hänsyn härtill bör samtliga av trafiknämnderna beslutade trafikföreskrifter – även sådana som skall tillkännages genom vägmärke – införas inte bara, som nu är fallet, i särskild liggare utan också i länets författningssamling. Motsvarande princip bör gälla beträffande trafikföreskrifter som länsstyrelsen beslutar. Jag förordar en särskild lagbestämmelse av denna innebörd. De i sammanhanget behövliga ändringarna i vägtrafikkungörelsen (1972:603) kräver inte medverkan av riksdagen och torde få anmälas vid ett senare tillfälle.

I vissa situationer, t. ex. vid krig eller arbetskonflikt, kan det bli omöjligt att kungöra författning i länets författningssamling. På grund härav bör i lagen föreskrivas att regeringen, om utomordentliga förhållanden gör det påkallat, kan medge att författning som beslutas av regional eller lokal statlig myndighet eller av skogsvårdsstyrelse eller trafiknämnd kungöras på annat sätt än i länets författningssamling. Härvid kan komma i fråga såväl kungörande i annan författningssamling som kungörande annorledes än i författningssamling, t. ex. genom tidningsannonsering, anslag eller liknande.

När jag förut i detta avsnitt har talat om regional och lokal statlig myndighet har jag inte syftat på myndighet inom försvarsmakten. I den mån regional eller lokal statlig myndighet som tillhör försvarsmakten beslutar författning, som inte bara reglerar en eller flera myndigheters inre förhållanden eller förhållandet mellan statliga myndigheter inbördes, bör också

sådan författning kungöras. I lagen om kungörande av lagar och andra författningar synes det lämpligen böra överlämnas åt regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att reglera kungörandet av sådana författningar.

5.4.4 *Kommunala författningar*

Utredningen behandlar bara författningar som beslutas av kommunernas organ. Landstingskommunerna och de kyrkliga kommunerna anses sakna intresse i sammanhanget. Enligt utredningens förslag skall i kommunallagen (1953:753) tas in en bestämmelse av innebörd att kommunstyrelsen har att ombesörja att viktigare kommunala föreskrifter fortlöpande ges ut från trycket i en kommunal författningssamling. I den av utredningen föreslagna lagen om kungörande av lagar och andra författningar ingår däremot inte någon bestämmelse om kommunala författningssamlingar. Detta hänger samman med att utredningen inte anser sig böra föreslå att införandet av en författning i kommunens författningssamling skall tilläggas betydelse som ett rättsligt kungörande. Denna ståndpunkt beror på att den kommunala kompetensen inte sällan är oklar och att frågan om den omedelbara verkställbarheten av kommunala beslut ibland är svår att besvara. På grund härav skulle det kunna få svåröverskådliga konsekvenser om det vid sidan av kommunallagsbestämmelserna om tillkännagivande på kommunens anslagstavla av justering av fört protokoll och av det ställe där protokollet finns tillgängligt m. m. skulle för verkställbarheten av kommunala författningar krävas författningens införande i kommunens författningssamling. Beträffande ett mindre antal kommunala författningar, främst lokala kommunala ordningar som skall underställas länsstyrelsen för fastställelse och vilkas åsidosättande är förenat med straffansvar, föreslår utredningen att de skall införas inte bara i kommunens författningssamling utan också i länets författningssamling. Det sistnämnda kungörandet, som skall föreskrivas i vederbörande specialförfattning, skall vara av rättslig betydelse. Enligt utredningens förslag skall också byggnadsstadgan (1959:612) kompletteras med en bestämmelse om att underrättelse om fastställd plan skall föras in i länets författningssamling.

Förslaget att varje kommun skall ge ut en författningssamling tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser som har yttrat sig i frågan. Från två domstolars sida förordas dock i stället att samtliga kommunala författningar tas in i länets författningssamling. Utredningens förslag att kommunstyrelsen skall åläggas ombesörja att viktigare kommunala föreskrifter fortlöpande trycks i en kommunal författningssamling tillstyrks i ett antal remissyttranden men blir från andra håll föremål för kritik. Svenska kommunförbundet, som starkt framhåller värdet av att varje kommun ger ut en kommunal författningssamling, understryker att reglering i lag inte är påkallad då den kommunala författningssamlingen blott skall vara ett hjälpmedel och införandet av en författning i samlingen inte skall vara en

föresättning för författningens tillämpning. Härtill kommer att omfattningen av den föreslagna bestämmelsen i kommunallagen inte är klar. Kommunförbundet förklarar sig berett att utfärda en rekommendation till kommunerna om utgivande av författningssamling och att utfärda riktlinjer för de kommunala författningssamlingarnas innehåll och utformning i anslutning till vad utredningen föreslagit. Landstingsförbundet framhåller att också landstingskommunerna beslutar författningar och anser att man också för landstingskommunernas del bör välja den lösning som Svenska kommunförbundet förordat. Också utredningen om den kommunala demokratin och kommunallagsutredningen m. fl. vänder sig mot den föreslagna bestämmelsen i kommunallagen. Denna anses onödigt begränsa den kommunala handlingsfriheten beträffande en mindre del av den kommunala informationen till medborgarna och anses vidare stå i strid mot önskemålet att förenkla kommunallagstiftningen. Förslaget att ett mindre antal kommunala föreskrifter skall tas in i länets författningssamling tillstyrks av bl. a. Svenska kommunförbundet. Ett par länsstyrelser anser emellertid att det är onödigt att kungöra dessa föreskrifter i länets författningssamling. Från några håll berörs frågan om möjligheterna att tillägga införandet av kommunal författning i kommunens författningssamling rättslig betydelse.

För egen del anser jag att vissa kommunala författningar är av det slaget att de normalt skall kungöras i författningssamling. Jag syftar främst på de lokala ordningar som kommun beslutar enligt allmänna ordningsstadgan (1956:617), förordningen (1874:26 s. 11) angående hamnordningar och andra ordningsföreskrifter för allmänna hamnarna i riket, hälsovårdsstadgan (1958:663) och brandstadgan (1962:91, omtryckt 1974:81). Hit hör också av kommun beslutat förbud enligt lagen (1926:72) angående meddelande av förbud för barn att idka viss försäljning. I samtliga dessa fall är det fråga om kommunala författningar som skall underställas länsstyrelsen för fastställelse och vilkas överträdande kan medföra straff. Fastställelsebeslutet eller såväl fastställelsebeslutet som den kommunala författningen skall i dag införas i länskungörelserna. I framtiden bör kungörandet ske i länets författningssamling och omfatta både länsstyrelsens fastställelsebeslut och den av kommunen beslutade författningen. I linje med vad jag tidigare har sagt i avsnittet 5.3 om begreppet författning m. m. torde det vara lämpligt att i länets författningssamling tas in också underrättelser om fastställda planer enligt byggnadslagstiftningen vilka beslutats av kommun, fastän sådana planer trots sina verkningar mot framtida ägare m. fl. inte torde få anses vara författningar. Jag vill i detta sammanhang framhålla att länsstyrelsens beslut, när länsstyrelsen fastställer en underställd författning, inte har karaktären av författning även om beslutet avser en föreskrift till allmän efterrättelse.

I samtliga de fall då kommunala beslut skall kungöras i länets författningssamling bör en bestämmelse i ämnet finnas i den berörda specialförfattningen. Frågan om att införa sådana bestämmelser behöver tas upp

i dag bara såvitt angår lagen (1926:72) angående meddelande av förbud för barn att idka viss försäljning. Övriga i detta sammanhang behövliga författningsändringar kräver inte riksdagens medverkan och torde få anmälas senare.

När det gäller andra kommunala författningar än de förut nämnda finns inget i lag eller i regeringsförfattning intaget krav på att de skall kungöras i en publikation som kan betraktas som en författningssamling. De är bara underkastade det tillkännagivandekrav som ligger i de allmänna kommunallagsreglerna om tillkännagivande på kommunens anslagstavla av justeringen av i kommunalt ärende fört protokoll, av det ställe där protokollet finns tillgängligt och av uppgift om dagen då anslaget skedde. Dessa tillkännagivanderegler är gemensamma för kommunala författningar och andra slag av kommunala beslut. De kommunala författningssamlingar som i dag förekommer har ingen rättslig funktion utan har bara karaktären av hjälpmedel för i första hand kommunala förtroendemän och tjänstemän.

Det kan ifrågasättas om inte de kommunala författningar som det här gäller bör ha kungjorts i en författningssamling för att få någon verkan. Enligt min mening är det emellertid inte f. n. påkallat att genomföra en sådan reform. Härfor talar både den omständigheten att det inte är fråga om några författningar som är sanktionerade genom straffbestämmelser e. d. och det förhållandet att medborgarna inom de relativt små enheter som kommunerna utgör får anses ha särskilt goda förutsättningar att på annat sätt än genom författningssamling få kännedom om kommunala författningar. Jag vill här erinra om att alla viktigare kommunala författningar beslutas av kommunfullmäktige och att kommunfullmäktiges ärenden brukar annonseras i ortspressen och i allmänhet behandlas närmare där när fråga är om beslut av större intresse. Att införa ett krav på att alla kommunala författningar skall kungöras i en författningssamling för att bli gällande skulle vara en formalisering som f. n. inte framstår som påkallad. Skulle i framtiden kommunernas normgivningsmakt väsentligt utvidgas så att kommunerna får besluta författningsbestämmelser på områden där statliga myndigheter i dag beslutar, kan emellertid större anledning än nu finnas att ifrågasätta om inte principen bör vara att också kommunala författningar skall kungöras på samma sätt som statliga för att bli gällande.

Vad jag har sagt nu innebär inte att författningssamlingar som innehåller kommunala författningar skulle sakna intresse. I likhet med bl. a. Svenska kommunförbundet anser jag att det är av stort praktiskt värde såväl för medborgarna som för kommunala förtroendemän och tjänstemän att i varje fall viktigare kommunala författningar kan återfinnas i en författningssamling. Så länge en sådan författningssamling inte skall ha någon rättslig betydelse saknas emellertid anledning att föreslå bindande bestämmelser om en författningssamling för kommunala författningar i allmänhet. Det kan också förväntas att kommunerna av eget initiativ kommer att se till att det ges ut författningssamlingar som innehåller kommunala författning-

ar. Svenska kommunförbundet har sålunda förklarat sig berett att rekommendera kommunerna att fortlöpande ge ut tryckta författningssamlingar och att utfärda riktlinjer för dessas innehåll och utformning i huvudsaklig överensstämmelse med vad utredningen har förordat. En sådan rekommendation får anses innefatta tillräckliga garantier för att tillfredsställande kommunala författningssamlingar allmänt kommer till stånd. I enlighet med den kommunala självstyrelsens princip bör det närmare innehållet i de kommunala författningssamlingarna avgöras av kommunerna själva efter samråd med Svenska kommunförbundet. I den ordningen torde bl. a. få bestämmas huruvida de fåtaliga kommunala författningar som skall tas in i länets författningssamling också skall tas med i de kommunala författningssamlingarna.

Som Landstingsförbundet har framhållit kan inte bara kommunala utan också landstingskommunala författningar förekomma. Landstingsförbundet har förklarat sig berett att för landstingskommunernas del utfärda en rekommendation av motsvarande innehåll som den som Svenska kommunförbundet har utlovat. Det kan på grund härav förväntas att i varje fall de viktigare landstingskommunala författningarna kommer att redovisas i landstingskommunala författningssamlingar. Denna ordning synes i nuläget fullt tillfredsställande.

De kyrkliga kommunerna kan också besluta vissa författningar. Dessa torde emellertid vara av så begränsad räckvidd att särskilda informationsåtgärder inte är påkallade.

5.4.5 Föreskrifter om kungörande i särskild ordning

I likhet med utredningen anser jag att genomförandet av ett enhetligt system med författningssamlingar för kungörande av författningar inte bör leda till att man upphäver de specialföreskrifter om kungörande av författningar i annan ordning som finns i ett mindre antal specialförfattningar. Dessa specialföreskrifter, som exempelvis kan avse kungörande i en eller flera ortstidningar, i specialpublikation eller på anslagstavla, bör således tillämpas vid sidan av systemet med kungörande i författningssamling. En bestämmelse som klarlägger detta bör tas in i lagen om kungörande av lagar och andra författningar.

Utredningen och nämnden för samhällsinformation har föreslagit att föreskrift om ortstidningsannonsering av författning skall införas i ytterligare ett antal författningar. Jag återkommer till detta förslag i specialmotiveringen till vissa lagförslag. I övrigt torde ställning till denna fråga få tas i ett senare sammanhang.

Nämnden för samhällsinformation har vidare förordat att i förekommande bestämmelser om kungörande av författning genom annonsering i ortspress skall anges att kungörandet skall äga rum i samtliga ortstidningar med spridning i det eller de områden kungörelsen berör. Jag är emellertid inte beredd

att i detta sammanhang föreslå någon ändring i gällande föreskrifter om ortstidningsannonsering rörande författningar.

5.5 Författningssamlingarnas utformning

Utredningen föreslår att de centrala förvaltningsmyndigheternas och lärens författningssamlingar skall utformas med SFS som förebild. Detta gäller bl. a. i fråga om format och typografi. För de centrala förvaltningsmyndigheternas del skall undantag kunna medges om vägande skäl föreligger. Ett fast system för numreringen av författningar skall komma till stånd för att möjliggöra en gemensam registrering. För de kommunala författningssamlingarnas del lämnar utredningen vissa rekommendationer.

I några remissyttranden görs invändningar mot kravet på en enhetlig utformning av författningssamlingarna. Härvid åberopas bl. a. tekniska och ekonomiska skäl. Arbetskyddsstyrelsen framhåller bl. a. att dess publikationer bör ha ett format som är bekvämt att använda ute på arbetsplatserna. Luftfartsverket anför att några av dess publikationer följer internationellt fastställda normer och att ett större format är önskvärt för läsbarheten av flygkartor.

För egen del vill jag framhålla att en grundläggande tanke bakom det av mig föreslagna enhetliga kungörandesystemet med författningssamlingar är att alla berörda lättare än vad nu är fallet skall kunna orientera sig bland de många olika slagen av författningar. Detta underlättas om författningssamlingarna inte skiljer sig alltför mycket åt. Jag anser därför att för författningssamlingarnas del likformighet bör eftersträvas i största möjliga utsträckning och det synes därvid ändamålsenligt att SFS får tjäna som förebild. Det ligger emellertid i sakens natur att det i en del fall kan föreligga vägande skäl för avvikelser. Det bör ankomma på regeringen att i ett senare sammanhang besluta behövliga generella regler rörande utformningen av de författningssamlingar som utges av myndigheter under regeringen och att för vissa myndigheters del medge de undantag som av särskilda skäl kan finnas påkallade.

Beträffande RFS och författningssamling som utges av myndighet under riksdagen bör riksdagen eller myndighet som riksdagen bestämmer fatta beslut. Utformningen av de kommunala och landstingskommunala författningssamlingarna ankommer på kommunerna och landstingskommunerna, som kan förutsättas samråda med Svenska kommunförbundet resp. Landstingsförbundet i frågan. Vad angår numreringen av författningarna i författningssamling är det ett angeläget önskemål att ett fast, enhetligt system kommer till stånd. Härigenom underlättas en central författningsregistrering, om en sådan i framtiden anses böra genomföras.

5.6 Kungörandet vid besvär över beslut om författning

I en del remissyttranden har väckts frågan huruvida förnyat kungörande bör föreskrivas för den händelse en redan kungjord författning ändras efter besvär.

Om en författning, som kungjorts i författningssamling som avses i lagen, upphävs eller ändras efter besvär, bör upphävandet eller ändringen enligt min mening kungöras i samma former som författningen av den myndighet som har ombesörjt det ursprungliga kungörandet. Jag förordar en särskild bestämmelse av denna innebörd.

5.7 Ikraftträdandet av författningar

Utredningen föreslår att i lagen om kungörande av lagar och andra författningar skall tas in en bestämmelse av innehåll att författning, om inte annat framgår av den, träder i kraft två veckor efter det att den enligt därå meddelad uppgift getts ut från trycket i författningssamling som avses i lagen. Bestämmelsen skall ersätta lagen (1894:44 s. 1) angående tiden för allmänna författningars trädande i kraft, som bara omfattar i SFS införd lag eller annan allmän författning och i vilken den föreslagna tvåveckorstiden motsvaras av en fyraveckorstid, som räknas från dagen då författningen kom ut från trycket.

Den föreslagna tvåveckorstiden tillstyrks av en del remissinstanser. Andra anser att tiden är alltför kort. Två remissinstanser ifrågasätter om det inte borde föreskrivas att i författning alltid skall anges när den träder i kraft. I sammanhanget betonas från flera håll att en författning om möjligt inte bör sättas i kraft tidigare än att berörda myndigheter och enskilda hinner sätta sig in i de nya bestämmelserna och vidta olika åtgärder som kan föransledas av författningen.

För egen del vill jag framhålla att det i författningar som tas in i SFS numera regelmässigt på något sätt anges när författningarna träder i kraft. Den subsidiära fyraveckorsregeln i lagen angående tiden för allmänna författningars trädande i kraft har spelat ut sin roll och bör därför upphävas. I stället bör med avseende på alla författningar föreskrivas i lag att det skall framgå av författning när den träder i kraft. En sådan ordning är väl motiverad från rättssäkerhetssynpunkt. Antar riksdagen en sådan lagbestämmelse, kan det förväntas att riksdagen av eget initiativ upphäver bestämmelserna angående ikraftträdande av vissa författningar och föreskrifter som är intagna i RFS.

5.8 Allmänna råd rörande tillämpning av författning samt annat fakultativt innehåll i författningssamlingarna

I det av utredningen framlagda lagförslaget behandlas bara kungörande av författningar. I ett kompletterande förslag till kungörelse finns emellertid

också vissa regler om de anvisningar och råd för tillämpningen av lagar och andra författningar som centrala förvaltningsmyndigheter meddelar. Sådana anvisningar och råd skall kunna tas in i författningssamling. Av utredningens betänkande framgår att utredningen avsett att också en del annat material skall kunna inflyta i författningssamling.

Förslaget att anvisningar och råd skall kunna införas i författningssamling tillstyrks av ett stort antal remissinstanser. Några remissinstanser framhåller att det kan vara lämpligt att föra samman författningsföreskrifter samt anvisningar och råd i samma dokument. Arbetarskyddsstyrelsen förklarar att det är lämpligt att också bakgrundsupplysningar kan lämnas i sammanhanget. Några remissinstanser anser emellertid att bara författningar bör inflyta i författningssamling. Beträffande införandet av annat material än författningar samt anvisningar och råd kommer olika uppfattningar till uttryck i remissyttrandena.

I fråga om gränsdragningen mellan författningar samt sådana anvisningar som enligt min mening bör benämnas allmänna råd hänvisar jag till vad jag har anfört i avsnittet 5.3 om begreppet författning m. m. Enligt min mening bör det vara tillåtet att i författningssamling föra in inte bara författningar utan också allmänna råd angående tillämpningen av lag eller annan författning. Hinder bör inte heller möta mot att i samma dokument ta med författningsföreskrifter samt allmänna råd. Det bör inte heller vara uteslutet att i dokumentet föra in vissa bakgrundsupplysningar.

I alla sammanhang bör det emellertid krävas av myndigheterna att de utformar sina författningar och allmänna råd så att det klart framgår vad som är författningsföreskrift och vad som är allmänna råd eller bakgrundsmaterial. Några lagbestämmelser om myndigheternas offentlighetsgörande av allmänna råd synes inte vara nödvändiga. Såvitt rör myndigheter under regeringen ankommer det på denna att i behövlig utsträckning reglera utgivandet av sådana råd.

Givetvis bör inget hinder möta mot att myndighet i författningssamling trycker av författning som har kungjorts i annan författningssamling. Härvid bör dock klart framgå att det inte är fråga om det officiella kungörandet av den ifrågavarande författningen utan bara om ett återgivande.

Frågan i vad mån i författningssamling skall få tas in annat material än författningar samt allmänna råd får avgöras av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. I detta sammanhang vill jag bara framhålla att viss försiktighet bör iakttas så att inte författningssamlingarna i alltför hög grad får karaktären av annat än regelsamlingar. Referat av avgöranden i enskilda ärenden torde knappast ha sin plats i en författningssamling utan bör offentliggöras i annan ordning.

5.9 Följdförfattningar

För ett genomförande av de förslag som jag har lagt fram i det föregående behövs inte bara en ändring i regeringsformen och en lag om kungörande av lagar och andra författningar. Dessutom måste smärre ändringar göras i ett betydande antal specialförfattningar. Flertalet av dessa författningar är av den naturen att ändringarna inte kräver medverkan av riksdagen. I detta sammanhang anmäler jag bara författningsändringar som måste ha formen av lag.

5.10 Ekonomiska frågor

Som utredningen har framhållit medför inte en övergång till ett enhetligt system med författningssamlingar för kungörande av författningar att en ny typ av kostnader uppkommer. Ett betydande antal myndigheter ger redan i dag ut författningssamlingar. Även övriga myndigheter som utfärdar författningar har redan i dag kostnader för kungörande av författningarna, fastän kostnaderna inte avser tryckning i författningssamling utan avser framställning och spridning av författningarna på annat sätt.

För sådana myndigheter som nu kungör sina författningar i enkla former uppstår givetvis vissa kostnadsökningar. Kostnadsökningarna bör emellertid mer än väl uppvägas av de fördelar som ett enhetligt författningssamlings-system erbjuder för både allmänheten och berörda förtroendemän och tjänstemän. Jag erinrar i sammanhanget om att riksrevisionsverket har uttalat att nettokostnaderna inte synes bli så stora att anledning finns att motsätta sig förslaget.

F. n. åligger det kommunerna att bestrida kostnaderna för införande av kommunala författningar i länskungörelserna. De bestämmelser härom som finns i ett fåtal specialförfattningar torde böra behållas när länets författningssamling träder i stället för länskungörelserna såsom författningspublikation.

Den medelstilldelning som myndigheterna behöver för författningskungörande torde få begäras i samma ordning som gäller för framställningar om medel för andra delar av myndigheternas verksamhet. Något anslagsbehov är alltså inte aktuellt för dagen.

6 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i regeringsformen.
2. lag om kungörande av lagar och andra författningar.
3. lag om ändring i lagen (1914:451) om hingstbesiktningstvång.
4. lag om ändring i lagen (1918:399) om förbud mot utsläppande av tjur eller hingst å samfälld betesmark.

5. lag om ändring i vattenlagen (1918:523),
6. lag om ändring i lagen (1926:72) angående meddelande av förbud för barn att idka viss försäljning,
7. lag om ändring i lagen (1928:196) om galtbesiktningstvång.
8. lag om ändring i lagen (1933:231) om utrotande av berberis å viss mark,
9. lag om ändring i lagen (1939:608) om enskilda vägar,
10. lag om ändring i lagen (1942:350) om fornminnen,
11. lag om ändring i förordningen (1954:132) angående markegångstaxor,
12. lag om ändring i lagen (1958:295) om sjömansskatt.
13. lag om ändring i lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål.

Förslagen under 3, 4, 7 och 8 har upprättats i samråd med chefen för jordbruksdepartementet, förslaget under 6 i samråd med chefen för socialdepartementet, förslaget under 9 i samråd med chefen för kommunikationsdepartementet, förslaget under 10 i samråd med chefen för utbildningsdepartementet och förslagen under 11 och 12 i samråd med chefen för finansdepartementet.

7 Specialmotivering

7.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

Förslaget innebär att 8 kap. 19 § regeringsformen ändras så att det blir möjligt att i lag medge undantag från regeln att förordningar skall kungöras så snart det kan ske. Förslaget har behandlats i slutet av avsnittet 5.3.

7.2 Förslaget till lag om kungörande av lagar och andra författningar

1 §

I första stycket slås fast att författning som har beslutats av riksdagen, regeringen eller myndighet under regeringen eller riksdagen skall kungöras enligt lagen, om ej annat följer av 2 §.

I andra stycket anges vad som i lagen förstås med författning. Författningsbegreppet har utförligt behandlats i avsnittet 5.3.

2 §

Beträffande andra författningar än lagar görs här två undantag från de i lagen intagna kungörandebestämmelserna. Ämnet har behandlats i avsnittet 5.3.

3 §

I denna paragraf anges sammanfattningsvis hur det föreslagna systemet av författningssamlingar är uppbyggt.

4 §

Paragrafen behandlar kungörandet av författningar som utfärdas av regeringen. Frågan har behandlats i avsnittet 5.4.1.

5 §

Denna paragraf handlar om kungörandet av författningar som utfärdas av riksdagen. Också här kan jag hänvisa till avsnittet 5.4.1.

6 och 7 §§

Dessa två paragrafer innehåller regler om kungörandet av författningar som beslutas av central myndighet under regeringen. Bestämmelserna har behandlats i avsnittet 5.4.2.

8 §

Paragrafen handlar om kungörandet av författningar som beslutas av förvaltningsmyndighet under riksdagen. Ämnet har berörts i avsnittet 5.4.2.

9 §

Här ges bestämmelser om kungörandet av författningar som beslutas av regional eller lokal statlig myndighet under regeringen eller av skogsvårdsstyrelse eller trafiknämnd. Hithörande frågor har behandlats i avsnittet 5.4.3. Jag vill här tillägga att sådana tillfälliga föreskrifter i anledning av trafikövervakning, trafikolycka, väghållningsarbete eller liknande arbete som avses i 154 § vägtrafikkungörelsen (1972:603) på grund av sin starkt tidsbegränsade natur bör betraktas inte som författningar utan som föreskrifter i särskilda fall.

10 §

I fråga om kungörandet av kommunala författningar görs i paragrafen en hänvisning till vad som är särskilt föreskrivet. Hänvisningen avser dels föreskrifter i ett mindre antal specialförfattningar om att vissa kommunala föreskrifter, som skall fastställas av statlig myndighet, skall tas in i länets författningssamling, dels de allmänna kommunallagsreglerna om tillkännagivande av fattade kommunala beslut. Frågorna om kungörande av kommunala författningar har behandlats närmare i avsnittet 5.4.4.

11 §

Paragrafen ger uttryck för principen att specialföreskrifter om kungörande av författning på annat sätt än som anges i denna lag fortfarande skall gälla vid sidan av den i lagen angivna kungörandeordningen. Frågan har behandlats i avsnittet 5.4.5.

12 §

Här uppställs ett krav på kungörande i fall då författning som avses i lagen upphävs eller ändras efter besvär. Jag hänvisar här till avsnittet 5.6.

13 §

Paragrafens bestämmelse att det av författning skall framgå när den träder i kraft har behandlats i avsnittet 5.7.

14 §

Av paragrafen framgår att det kan finnas särskilda föreskrifter om kungörande i författningssamling av annat än författningar. I sammanhanget åsyftas i första hand vissa författningsliknande föreskrifter som det är lämpligt att kungöra på samma sätt som författningar. På denna punkt hänvisar jag till vad jag har anfört i avsnittet 5.3. Hänvisningen täcker emellertid också föreskrifter som kan komma att meddelas om intagande i författningssamling av allmänna råd m. m. Sistnämnda fråga har berörts i avsnittet 5.8.

Ikraftträdandebestämmelser

En övergång till ett enhetligt system med författningssamlingar för kungörande av författningar kräver en ganska lång förberedelsestid. Det har därför föreslagits att lagen om kungörande av lagar och andra författningar skall träda i kraft först den 1 januari 1977.

Beträffande upphävandet av lagen (1894:44 s. 1) angående tiden för allmänna författningars trädande i kraft hänvisar jag till avsnittet 5.7.

Avsikten är att förekommande specialbestämmelser om kungörande i länskungörelserna av författning skall ändras till att avse länets författningssamling. Eftersom det emellertid kan möta svårigheter att få fram alla författningar med en sådan bestämmelse, torde en allmän föreskrift böra meddelas om att vad i lag eller annan författning föreskrivs om kungörande i länets allmänna kungörelser eller länskungörelserna av författning skall från och med den förevarande lagens ikraftträdande avse kungörande i länets författningssamling.

De i 2 § upptagna undantagen från lagens kungörandebestämmelser förutsätter när det gäller förordningar att den föreslagna ändringen av regeringsformen kommer till stånd. Eftersom avsikten är att lagen om kungörande av lagar och andra författningar skall antagas av riksdagen redan innan grundlagsändringen kan beslutas slutligt, ingår bland ikraftträdandebestämmelserna en föreskrift att 2 § äger tillämpning såvitt angår förordningar endast under förutsättning att 8 kap. 19 § regeringsformen ändrats så att undantag från bestämmelsen om kungörande av förordningar kan föreskrivas i lag.

7.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1914:451) om hingstbesiktningstvång

Ett förordnande av regeringen om införande av hingstbesiktningstvång inom lantbruksnämnds område eller del därav får anses ha den generella

karaktär att det är fråga om en författning. Beträffande en sådan lokalt begränsad författning kan regeringen förväntas utnyttja sin befogenhet enligt 3 § i den föreslagna lagen om kungörande av lagar och andra författningar att föreskriva att författningen skall kungöras i länets författningssamling. Något behov av en särskild bestämmelse om kungörande i länets författningssamling av förordnande om införande av hingstbesiktningstvång föreligger därför inte.

På grund av bestämmelsen i den föreslagna lagen om kungörande av lagar och andra författningar att av författning skall framgå när den träder i kraft behövs inte längre någon bestämmelse om att i förordnande om införande av hingstbesiktningstvång skall utsättas viss dag för förordnandets ikraftträdande. Bestämmelserna i 3 § har ändrats i enlighet härmed.

Även utan särskild bestämmelse i ämnet kommer kostnaderna för förordnandets införande i länets författningssamling och i ortstidning att bekostas av statsverket. Nuvarande föreskrift därom i 7 § har därför fått utgå.

I anslutning till den nya regeringsformen har vidare termen Konungen bytts ut mot regeringen.

7.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1918:399) om förbud mot utsläpande av tjur eller hingst å samfälld betesmark

De föreslagna lagändringarna motsvarar i huvudsak dem som har tagits upp i det närmast föregående lagförslaget. Den särskilda övergångsbestämmelsen beror på bytet i 1 § av ordet Konungen mot regeringen.

7.5 Förslaget till lag om ändring i vattenlagen (1918:523)

Enligt 2 kap. 67 § vattenlagen (1918:523) skall beslut angående skyddsområde för grundvattentillgång f. n. införas i länskungörelserna. Vidare skall kungörelse om beslutet bl. a. tas in i en eller flera ortstidningar. Såsom jag har framhållit i avsnittet 5.3 bör beslut om skyddsområde för grundvattentillgång inte betraktas som författning. Det synes emellertid värdefullt att sådant beslut offentliggörs i sådana former att det både blir väl känt och lätt tillgängligt för framtiden. Detta är av intresse bl. a. för framtida ägare av berörda fastigheter. I lagrummet har därför föreskrivits att beslut angående skyddsområde för grundvattentillgång, trots att det inte har karaktären av författning, skall tas in i länets författningssamling.

I paragrafen har termen Konungens befallningshavande ersatts av länsstyrelsen. Jag kommer senare att föreslå att denna ändrade terminologi genomförs för hela vattenlagens del.

7.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1926:72) angående meddelande av förbud för barn att idka viss försäljning

Beslut enligt denna lag av kommun angående förbud för barn att idka viss försäljning skall underställas länsstyrelsen för fastställelse. Överträdelse av sådant förbud är förenat med straff. Fastställt beslut skall f. n. enligt 2 § 2 mom. införas i länskungörelserna. Dessutom skall tillkännagivande om beslutet på annat lämpligt sätt delges allmänheten. Fråga är här om en sådan kommunal författning som enligt vad jag har anfört i avsnittet 5.4.4 bör kungöras i länets författningssamling. En bestämmelse av det innehållet har därför intagits i lagrummet. Den nuvarande bestämmelsen om tillkännagivande på annat lämpligt sätt har samtidigt ersatts av en bestämmelse om tillkännagivande i en eller flera ortstidningar.

7.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1928:196) om galtbesiktningstvång

Lagförslaget motsvarar helt förslaget under 3 om ändring i lagen (1914:451) om hingstbesiktningstvång.

7.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1933:231) om utrotande av berberis å viss mark

De föreslagna ändringarna har motsvarigheter i förslaget under 3 om ändring i lagen (1914:451) om hingstbesiktningstvång. Jag hänvisar därför till vad jag har anfört i avsnittet 7.3.

7.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1939:608) om enskilda vägar

Enligt 100 § lagen (1939:608) om enskilda vägar kan länsstyrelsen av trafiksäkerhetsskäl beträffande viss enskild väg eller del därav förordna att det inom visst avstånd från vägen skall råda förbud mot att utan länsstyrelsens tillstånd uppföra byggnad, uppsätta skymmande stängsel eller vidta annan för trafiksäkerheten menlig anordning. Om meddelat förordnande skall meddelande tas in i länskungörelserna och ortstidning.

Såsom jag anfört i avsnittet 5.3 bör ett sådant förbud mot byggande m. m. inte betraktas som författning. På grund av de verkningar som förbudet har framåt i tiden mot bl. a. nya ägare till berörda fastigheter är det emellertid lämpligt att förbudet blir allmänt känt och finns dokumenterat i lättillgänglig form. I lagförslaget har därför föreskrivits att sådant förordnande skall föras in i länets författningssamling och att meddelande om förordnandet skall tas in i ortstidning.

7.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (1942:350) om fornminnen

Länsstyrelsen kan enligt 4 § denna lag meddela särskild föreskrift för att bevara fast fornlämnings helgd. Sådant beslut skall enligt samma paragraf kungöras på lämplig plats i fornlämningsens närhet. Länsstyrelsen har vidare enligt 15 § befogenhet att fridlysa plats för fornfynd i avvaktan på att undersökning av platsen kommer till stånd. Någon bestämmelse om hur sådant fridlysningsbeslut skall tillkännages är inte meddelad.

De ifrågavarande besluten av länsstyrelse är av generell karaktär och omfattas utan särskild föreskrift av bestämmelserna i den föreslagna lagen om kungörande av lagar och andra författningar. Det synes emellertid ändamålsenligt att därutöver vissa särskilda kungörandeåtgärder vidtas. Med avseende på båda kategorierna av länsstyrelsebeslut har därför föreskrivits att beslutet skall kungöras såväl genom införande i en eller flera tidningar inom orten som genom anslag på lämplig plats.

7.11 Förslaget till lag om ändring i förordningen (1954:132) angående markegångstaxor

I 9 § förordningen (1954:132) angående markegångstaxor är f. n. bestämt att fastställd markegångstaxa skall kungöras i länskungörelserna. Vidare finns i 11 § 1 mom. en utförlig bestämmelse om besvär över markegångsdeputerades beslut. Som besvärsinstans anges Kungl. Maj:t, men av 2 § lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål följer att besvären prövas av regeringsrätten. Besvärstiden är en månad.

Markegångsdeputerade har ställningen av central myndighet under regeringen och de fastställda markegångstaxorna har karaktären av författning. Efter tillkomsten av en lag om kungörande av lagar och andra författningar kommer det inte att behövas någon specialregel om kungörande av markegångstaxorna. Kungörandebestämmelsen i förordningen angående markegångstaxor har därför fått utgå. Samtidigt har besvärshästämelsen i förordningen ändrats så att direkt anges att talan mot markegångsdeputerades beslut förs hos regeringsrätten genom besvär. Några ytterligare besvärregler har inte tagits med, därför att bestämmelser i ämnet finns i 12 § förvaltningslagen (1971:290). Något behov av att på det ålderdomliga markegångsområdet behålla en annan besvärstid än den i förvaltningslagen föreskrivna treveckorstiden synes inte föreligga.

Rubriken till författningen har i sammanhanget ändrats till lag om markegångstaxor.

7.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (1958:295) om sjömansskatt

Enligt 22 § första stycket lagen (1958:295) om sjömansskatt skall vissa beslut av sjömansskattenämnden tas in i särskilda av nämnden utgivna meddelanden. Det rör sig dels om besked beträffande de fartyg, ombord på vilka de anställda skall erlägga sjömansskatt, och beträffande den tabell enligt vilken sjömansskatt skall beräknas, dels om beslut rörande de grunder enligt vilka drickspenningar skall uppskattas vid beräkning av sjömansskatt.

Sjömansskattenämndens beslut om grunderna för uppskattning av drickspenningar har karaktären av författning och omfattas av bestämmelserna i den föreslagna lagen om kungörande av lagar och andra författningar. Det kan förutsättas att beslut kommer att fattas om att riksskatteverket skall låta utge författningssamling. Sjömansskattenämnden ingår i riksskatteverket och nämndens beslut om grunderna för uppskattning av drickspenningar kommer därför utan särskild bestämmelse i ämnet att inflyta i riksskatteverkets författningssamling. Den nuvarande bestämmelsen om publicering av sådana beslut kan således utgå.

Beskoden om de fartyg ombord på vilka de anställda skall erlägga sjömansskatt och om tillämplig skattetablell har däremot inte karaktären av författning. Det torde dock vara lämpligt att även dessa besked tas in i riksskatteverkets författningssamling. Här för krävs en särskild bestämmelse. En föreskrift härom har fått ersätta den nuvarande bestämmelsen i 22 § första stycket lagen om sjömansskatt.

7.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål

I avsnittet 7.11 har jag föreslagit att i förordningen (1954:132) angående markegångstaxor skall anges att talan mot markegångsdeputerades beslut förs hos regeringsrätten genom besvär. Med anledning härav har mål om markegångsprisen strukits i den i 2 § förevarande lag gjorda uppräknningen av mål som skall prövas av regeringsrätten, fastän enligt författningarna besvär skall fullföljas hos Konungen.

8 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att
dels i den ordning som anges i 8 kap. 15 § regeringsformen antaga förslaget till

1. lag om ändring i regeringsformen,
dels antaga förslagen till
2. lag om kungörande av lagar och andra författningar,
3. lag om ändring i lagen (1914:451) om hingstbesiktningstvång,
4. lag om ändring i lagen (1918:399) om förbud mot utsläppande av tjur eller hingst å samfälld betesmark.

5. lag om ändring i vattenlagen (1918:523),
6. lag om ändring i lagen (1926:72) angående meddelande av förbud för barn att idka viss försäljning,
7. lag om ändring i lagen (1928:196) om galtbesiktningstvång.
8. lag om ändring i lagen (1933:231) om utrotande av berberis å viss mark,
9. lag om ändring i lagen (1939:608) om enskilda vägar,
10. lag om ändring i lagen (1942:350) om fornminnen,
11. lag om ändring i förordningen (1954:132) angående markegångstaxor,
12. lag om ändring i lagen (1958:295) om sjömansskatt,
13. lag om ändring i lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål.

9 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Bilaga

Utredningsförslaget

Förslag till**Lag om kungörande av lagar och andra författningar**

Härigenom förordnas som följer.

1 § I Svensk författningssamling skall kungöras av Konungen utfärdade

1. lagar, förordningar, kungörelser och andra föreskrifter, som skall tjäna till allmän efterrättelse.

2. grundläggande föreskrifter om domstolars och andra myndigheters samt viktigare allmänna inrättningars uppgifter och organisation.

Svensk författningssamling utges genom Konungens försorg.

2 § Av central statlig förvaltningsmyndighet beslutad föreskrift, som skall tjäna till allmän efterrättelse, skall kungöras i Svensk författningssamling eller i författningssamling som myndigheten utger eller i annan central myndighets författningssamling enligt Konungens närmare bestämmande.

Konungen får förordna om undantag från första stycket i fråga om föreskrifter inom krigsmakten.

3 § I varje län utges genom länsstyrelsens försorg länets författningssamling.

Däri skall kungöras

1. vad som enligt lag eller annan författning skall införas i länets författningssamling.

2. föreskrift som beslutas av Konungen eller central förvaltningsmyndighet och som skall tjäna till allmän efterrättelse endast inom länet, i de fall då föreskriften ej införas i annan författningssamling.

3. föreskrift som beslutas av länsstyrelsen eller annan statlig regional eller lokal förvaltningsmyndighet och som skall tjäna till allmän efterrättelse inom myndighetens förvaltningsområde.

4 § Den som utfärdar författning skall i den mån det är behövt sprida kännedom om författningen medelst tidningsannonsering, underrättelse i radio eller TV, utsändning av meddelanden med posten eller annan sådan åtgärd.

5 § Om ej annat framgår av författningen, träder den i kraft två veckor efter det att den enligt därå meddelad uppgift utgivits från trycket i författningssamling.

6 § Finns i lag eller annan författning bestämmelse om att viss föreskrift skall kungöras på särskilt sätt skall även den bestämmelsen gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977

Vad i lag eller annan författning föreskrives om länets allmänna kungörelser eller länskungörelserna skall i stället avse länets författningssamling.

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	
1. Lag om ändring i regeringsformen	2
2. Lag om kungörande av lagar och andra författningar	3
3. Lag om ändring i lagen (1914:451) om hingstbesiktningstvång	6
4. Lag om ändring i lagen (1918:399) om förbud mot utsläppande av tjur eller hingst å samfärd betesmark	7
5. Lag om ändring i vattenlagen (1918:523)	8
6. Lag om ändring i lagen (1926:72) angående meddelande av förbud för barn att idka viss försäljning	9
7. Lag om ändring i lagen (1928:196) om galtbesiktningstvång	10
8. Lag om ändring i lagen (1933:231) om utrotande av berberis å viss mark	11
9. Lag om ändring i lagen (1939:608) om enskilda vägar	12
10. Lag om ändring i lagen (1942:350) om fornminnen	13
11. Lag om ändring i förordningen (1954:132) angående markcgångs- taxor	14
12. Lag om ändring i lagen (1958:295) om sjömansskatt	15
13. Lag om ändring i lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål	16
Utdrag av regeringsprotokollet den 29 januari 1976	17
1 Inledning	17
2 Nuvarande förhållanden	19
2.1 Regeringsformens reglering av normgivningen	19
2.2 Svensk författningssamling	22
2.3 Riksdagens författningssamling	23
2.4 Centrala myndigheters författningspublicering	24
2.4.1 Civila myndigheter	24
2.4.2 Militära myndigheter	26
2.5 Kungörande av författningar som beslutats av regionala och lokala statliga myndigheter m. fl.	26
2.5.1 Länsstyrelserna	26
2.5.2 Andra regionala statliga myndigheter än länsstyrel- serna	27
2.5.3 Lokala statliga myndigheter	28
2.5.4 Trafiknämnder och skogsvårdsstyrelser	28
2.5.5 Länskungörelserna	29
2.6 Kungörande av författningar som beslutats av kommunala myndigheter	29
2.6.1 Kommuner	29
2.6.2 Landstingskommuner	30

2.6.3	Kyrkliga kommuner.....	31
2.7	Kungörandets rättsliga betydelse	31
2.8	Vissa ikraftträdandebestämmelser.....	32
3	Utredningen.....	32
3.1	Kungörandets betydelse	32
3.2	Begreppet författning.....	33
3.3	Kungörandets form	35
3.3.1	Allmänt.....	35
3.3.2	Av regeringen utfärdade författningar.....	35
3.3.3	Författningar av centrala förvaltningsmyndigheter	36
3.3.4	Författningar av regionala och lokala statliga förvaltningsmyndigheter m. fl.	37
3.3.5	Kommunala författningar.....	37
3.3.6	Föreskrifter om kungörande i särskild ordning...	39
3.4	Författningspublikationernas utformning.....	39
3.5	Ikraftträdande av författningar.....	40
3.6	Anvisningar och råd samt annat fakultativt innehåll i författningssamlingarna	40
3.7	Följdförfattningar.....	41
3.8	Ekonomiska frågor.....	41
4	Remissyttrandena.....	42
4.1	Kungörandets betydelse	42
4.2	Begreppet författning.....	42
4.3	Kungörandets form	46
4.3.1	Allmänt.....	46
4.3.2	Av regeringen utfärdade författningar.....	46
4.3.3	Författningar av centrala förvaltningsmyndigheter	46
4.3.4	Författningar av regionala och lokala statliga förvaltningsmyndigheter m. fl.....	50
4.3.5	Kommunala författningar.....	51
4.3.6	Föreskrifter om kungörande i särskild ordning...	54
4.4	Författningspublikationernas utformning.....	54
4.5	Ikraftträdandet av författningar.....	55
4.6	Anvisningar och råd samt annat fakultativt innehåll i författningssamlingarna	56
4.7	Följdförfattningar.....	56
4.8	Ekonomiska frågor.....	57
5	Föredraganden.....	57
5.1	Behovet av lagstiftning.....	57
5.2	Kungörandets rättsliga betydelse	61
5.3	Tillämpningsområdet.....	62
5.4	Kungörandets form	69
5.4.1	Av regeringen eller riksdagen utfärdade författningar	69

5.4.2	Författningar av central myndighet under regeringen eller av förvaltningsmyndighet under riksdagen ..	71
5.4.3	Författningar av regional eller lokal statlig myndighet under regeringen m. fl.	76
5.4.4	Kommunala författningar	78
5.4.5	Föreskrifter om kungörande i särskild ordning...	81
5.5	Författningssamlingarnas utformning.....	82
5.6	Kungörandet vid besvär över beslut om författning....	83
5.7	Ikraftträdandet av författningar.....	83
5.8	Allmänna råd rörande tillämpning av författning samt annat fakultativt innehåll i författningssamlingarna.....	83
5.9	Följdförfattningar	85
5.10	Ekonomiska frågor.....	85
6	Upprättade lagförslag	85
7	Specialmotivering	86
7.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen.....	86
7.2	Förslaget till lag om kungörande av lagar och andra författningar	86
7.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1914:451) om hingstbesiktningstvång.....	88
7.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1918:399) om förbud mot utsläppande av tjur eller hingst å samfälld betesmark ..	89
7.5	Förslaget till lag om ändring i vattenlagen (1918:523) ..	89
7.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1926:72) angående meddelande av förbud för barn att idka viss försäljning ..	90
7.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1928:196) om galtbesiktningstvång.....	90
7.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1933:231) om utrotande av berberis å viss mark	90
7.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (1939:608) om enskilda vägar.....	90
7.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (1942:350) om fornminnen.....	91
7.11	Förslaget till lag om ändring i förordningen (1954:132) angående markegångstaxor.....	91
7.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (1958:295) om sjömansskatt	92
7.13	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål ..	92
8	Hemställan.....	92
9	Beslut	93
	Bilaga.....	94