Tryckt i tid? Om kungörelse, ikraftträdande och rättssäkerhet

Av jur. dr THOMAS BULL*

I artikeln redogör författaren för grundlagsregleringen av kungörelse av författningar och dess koppling till ikraftträdandet. Regeringens praxis på området synas i förhållande till riksdagens uttalanden. Därefter diskuteras praktiska effekter för enskilda av att författningar kungörs alltför nära ikraftträdandet. Slutligen förs en diskussion om vilken status regeringens och riksdagens praxis på området kan anses ha och hur fall där enskilda drabbas kan behandlas.

Inledning — om kungörande

Enligt RF 8:19 skall regeringen utfärda beslutad lag utan dröjsmål. Lagar skall dessutom kungöras så snart det kan ske och detsamma gäller för förordningar om inte annat föreskrivs i lag. Grundlagens ordalydelse ger inte mycket vägledning om vad som menas med dessa tidsgränser. I denna artikel skall diskuteras om bestämmelsen kan ges ett mer preciserat innehåll med ledning av hur den används av regering och riksdag samt hur denna användning lever upp till grundläggande rättssäkerhetskrav.

Mer detaljerade regler ges i lag (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar. Lagen tillkom efter det att man i början av 1970-talet uttryckt missnöje med den då gällande lagen (1894:44) angående tiden för allmänna författningars trädande i kraft.[1] Enligt denna gällde att ifall inget angavs om ikraftträdandet för en författning skulle den träda i kraft fyra veckor efter den dag då den kommit från trycket.[2] Man menade att tiden nu var mogen för en kortare tidsfrist, främst beroende på att moderna kommunikationer möjliggjorde att sända författningarna till mottagarna på kortare tid.[3]

I propositionen som följde lades dock ett än radikalare förslag. Regeringen pekade på att det vanligtvis angavs i författningar när dessa träder i kraft och menade att det i framtiden skulle föreskrivas i lag att det skulle framgå av författning när denna träder i

* Tack till Olle Lundin och Fredrik Sterzel för värdefulla synpunkter. Alla kvarvarande misstag är mina egna.

1 Se SOU 1973:23.

2 Med uttrycket ”komma ut från trycket” får förstås när en författning överlämnas från tryckeriet i det allmännas hand och gjorts tillgänglig för allmänheten, SOU 1970:48 s. 98.

3 SOU 1970:48 s. 99, SOU 1973:23 s. 170.

kraft.[4] Som främsta argument för denna ordning angavs rättssäkerhetsskäl. Konstitutionsutskottet anförde vid riksdagsbehandlingen att det som en allmän riktlinje bör gälla att en författning skall träda i kraft först efter erforderligt rådrum för information om författningens innehåll.[5] En utgångspunkt borde därvidlag enligt utskottet vara att fyra veckor bör förflyta mellan en författnings kungörande och dess ikraftträdande. Tidsintervall om två veckor kunde accepteras om nödvändigt och kortare tid än en vecka var endast godtagbart i undantagsfall. Som ett absolut minimikrav framhöll utskottet att en författning skall kungöras så att alla som berörs kan ta del av den innan den träder i kraft.[6]

Enligt lagens 1 § skall författningar som beslutats av riksdagen, regeringen eller kyrkomötet kungöras. Enligt 3 § skall det för kungörande av författningar bl. a. finnas Svensk författningssamling (SFS). 4 § stadgar att författning som utfärdas av regeringen skall kungöras i SFS av regeringen. I 13 § krävs att det framgår av en författning när den skall träda i kraft.[7] Några rättsregler om tidsperioden mellan kungörelse och ikraftträdande finns inte egentligen. Enligt nu gällande riktlinjer i Statsrådsberedningen gäller att tiden mellan det att en författning utkommer från trycket och författningens ikraftträdande bör vara minst fyra veckor. Endast i undantagsfall bör den sättas kortare än två veckor.[8]

Problemet

Nu är det så att regeringen inte håller denna gräns på fyra veckor. Tvärtom är det normala att författningar kungörs med mindre än fyra veckor till ikraftträdandet och inte sällan med mindre än två veckor kvar. Av de 1 657 författningar som 1996 kungjordes i SFS kom 58 % ut mindre än fyra veckor före ikraftträdandet. Hela 30 % kungjordes med mindre än två veckor kvar till ikraftträdandet och två författningar kungjordes efter dagen för ikraftträdandet.[9] Denna regeringspraxis är inte något enstaka olycksfall i arbetet, utan regeringens svårigheter med att hålla rimliga tider mellan

[4] Prop. 1975/76:112 s. 83.
[5] KU 1975/76:51 s. 8.
[6] I detta anslöt man sig till en gammal grundregel inom statsrätten. ”Ingen lag eller författning kan ega förbindande kraft förr än den blifvit offentliggjord” heter det i ett betänkande från 1892 (se SOU 1970:48 s. 94). Samma betänkande fortsätter ”En ny lag kan icke förplikta andra än dem, till hvilkas kunskap den blifvit bragt eller åt hvilka tillfälle blifvit beredt att af densamma taga kännedom.”
[7] Om denna bestämmelse och giltigheten av bemyndigande av befogenhet att bestämma när författning träder i kraft, se Strömberg, Föreskrifter om lags tillämplighet, FT 1977 s. 186 och 194. Kravet i 13 § uppfylls enligt förarbetena om det ”på något sätt” framgår när författningen träder i kraft och hänvisningen till att regeringen bestämmer detta har tydligen uppfattats som tillräcklig. Detta förefaller ur rättssäkerhetsperspektiv som otillfredsställande.
[8] KU 1997/98:KU10 s. 16.
[9] KU 1997/98:KU10. s. 22.

kungörelse och ikraftträdande är mångåriga.[10] För åren 1992–1995 är dessa siffror t. ex. relativt konstanta.[11]

Regleringen i RF 8:19 och den regeringspraxis som anknyter därtill ger upphov till ett antal frågeställningar. En första fråga av terminologisk art är den skillnad som uppenbarligen görs mellan utfärdande i RF 8:19 första stycket och kungörelsen som behandlas i andra stycket. Med utfärdande får förstås att lagstiftningsprodukten får sin slutgiltiga form genom att regeringen vid sammanträde beslutar ta in densamma i gällande författningssamling. Kungörande avser offentliggörandet av lagen eller förordningen.[12] I *båda* fallen anses kraven tillgodoses genom publicerande i SFS eller Riksdagens författningssamling (RFS). Det kan ifrågasättas om denna ordning är särskilt väl genomtänkt. Varför göra skillnad mellan utfärdande och kungörande om det inte föreligger någon större skillnad? Förklaringen tycks vara historisk, men skall inte beröras närmare här.[13] Det räcker att konstatera att det i detta sammanhang är kungörandet som är det intressanta.

En andra frågeställning är om RF 8:19 andra styckets ”så snart det kan ske” skall tolkas i enlighet med regeringens mångåriga praxis och alltså i praktiken medge att författningar kungörs mycket nära tiden för ikraftträdandet. Grundlagen säger inget om förhållandet mellan kungörelse och ikraftträdande, men tycks onekligen ge intryck av att kungörelse skall ske med viss skyndsamhet. I praktiken är kungörelse och ikraftträdande intimt sammankopplade, varför grundlagsbestämmelsens tystnad på den här punkten är problematisk. Ställs inga statsrättsliga krav på när en författning skall vara kungjord i förhållande till dess ikraftträdande? På ett mer allmänt plan kan frågeställningen beskrivas som hur statsorganens praxis förhåller sig till den skrivna författningen. Kan sådan praxis ge upphov till ”oskrivna regler”, har dessa i så fall grundlagsstatus och vilka krav kan ställas på en sådan praxis?

Ett tredje problem är praktiskt. Vad skall man göra om någon betungande regel drabbar en enskild, men regeln i fråga

[10] KU 1997/98:KU10. s. 14 och 22 f. För äldre uttalanden om samma problematik, se KU 1940:17, KU 1941:12, KU 1948:23, KU 1954:15, KU 1956:8, KU 1959:17, KU 1963:9 och KU 1964:12. Se även SOU 1970:48 s. 96.

[11] KU 1997/98:KU10. s. 23.

[12] Holmberg/Stjernquist, Grundlagarna (1980) s. 308, Petrén/Ragnemalm, Sveriges grundlagar (1980) s. 208.

[13] Det kan konstateras att man inte gjorde någon riktigt klar skillnad mellan utfärdande och kungörande enligt 1809 års regeringsform, prop. 1973:90 s. 328. Det betonades därför i propositionen (a. st.) att kravet på kungörande hade en självständig vikt för medborgarna och därför borde komma till uttryck i grundlag. Enligt 1809 års RF 81 och 87 §§ skulle konungen utfärda allmän kungörelse om vissa lagbestämmelser. Här kan ses hur kungörelse och utfärdande tycks sammansmälta. Ett skäl till att fortsätta att behandla utfärdande och kungörande separat är att det förra kan ses som normgivningsförfarandets slutpunkt, medan det senare bara är en praktisk process. Utfärdandet kan sägas markera något viktigt och bör därför behållas som en särskild punkt i normgivningen.

utkommit så sent från trycket att det synes orimligt att förvänta sig att den enskilde haft kännedom om den? Är det rimligt att tillämpa den i och för sig gällande regeln eller bör hänsyn tas till den enskildes möjligheter att inrätta sig efter nya regleringar? Hur bör i så fall sådan hänsyn tas?

Nedan behandlas först frågan om kungörelsers ställning i grundlagen och därefter den om enskildas ställning vid sent kungjorda författningar. Några avslutande reflexioner avrundar det hela.

Kungörelse och konstitutionell praxis[14]

Det finns alltså en praxis från regeringen varav det framgår att kungörandet av författningar sker relativt kort tid innan tidpunkten för ikraftträdande. En utgångspunkt för förståelsen av grundlag kan vara att det är helt naturligt att vaga grundlagsbud ges mening genom statsorganens praxis vid tillämpandet av dem.[15] Än mindre förvånande är om grundlagens tystnad på en viss punkt fylls ut med en praxis som efter viss tid får en rättsligt förpliktande karaktär. I det perspektivet vore det helt naturligt om regeringens praxis lades till grund för hur man ser på förhållandet mellan kungörelse och ikraftträdande. Riksdagen har dock upprepade gånger funnit denna praxis olämplig, ja, till och med oacceptabel.[16] Vi har en konflikt mellan en relativt fast praxis från regeringen och de, lika tydliga, krav riksdagen ställt på kungörelseförfarandet.

Ikraftträdandet har av naturliga skäl blivit en yttersta gräns för när en lag eller förordning skall vara utfärdad och kungjord. Detta har sedan länge varit en oskriven statsrättslig grundsats.[17] Normalt är det dock inte godtagbart att vänta så länge med att utfärda respektive kungöra författningar. Medborgarna måste få någon tid på sig att ta reda på de nya reglerna och information om reglerna ifråga bör hinna färdigställas.

Vid en ordalydelsetolkning av RF 8:19:s krav på kungörelse ”så snart det kan ske” kan konstateras att bestämmelsen snarast uttrycker en viss brådska, oavsett om ikraftträdandedagen skulle vara nära eller avlägsen. I regeringens praxis på området är det klart att man av olika skäl avsiktligt fördröjer utfärdande och kungörande i vissa fall. Det gäller t. ex. när man avvaktar annan

[14] Med ”konstitutionell praxis” avses här de högsta statsorganens tillämpning av grundlag (eller riksdagsordningen). Se Sterzel, Författning i utveckling (1998), s. 35. Zahle, Dansk forfatningsret (1995) s. 59 föredrar beteckningen ”praxis” istället för ”sedvanerätt” i dessa sammanhang, eftersom praxis anknyter till allmänna organs handlande, medan sedvanerätt utvecklas inom den privata sfären.

[15] Sterzel, Lagrådet och engångsskatten, i Om våra rättigheter III (1989), s. 122 ff., densamme, Författning i utveckling, s. 33 ff.

[16] Se ovan not 10.

[17] Se ovan vid not 6.

reglering som man vill skall komma samtidigt.[18] I dessa fall är det tydligt att kungörandet inte sker ”så snart som möjligt”. Förfarandet strider då också mot ordalydelsen i RF 8:19. Mer än så kan inte utläsas av lagtexten om vilka krav som ställs på kungörelseförfarandet. Man kan då tycka att det finns starka skäl för att grundlagens ordalydelse skall bilda en yttersta gräns för vad som kan inläsas i dess bestämmelser och att detta kanske särskilt gäller på normgivningsmaktens område.[19] Å andra sidan är det en allmänt accepterad utgångspunkt att grundlag skall tolkas som vanlig lag. Det vore därför kanske också olämpligt att helt utesluta andra tolkningsdata än ordalydelsen, för att inte tala om hur opraktiskt detta skulle bli i förlängningen.[20]

En första iakttagelse är att förhållandet mellan kungörelse och ikraftträdande visserligen inte uttryckligen behandlas i RF 8:19, men att det finns en allmänt erkänd oskriven regel av statsrättlig karaktär om när kungörelsen senast skall ske i förhållande till ikraftträdande, nämligen före ikraftträdandet. Av motiven till RF 8:19 kan utläsas att det var rättssäkerhetshänsyn som gjorde det angeläget att ta med kungörelse i grundlagstexten.[21] Därav kan slutsatsen dras att grundlagsstiftaren rimligen tänkt på det förhållandet att enskilda skall ha en möjlighet att inrätta sig efter ändringar i rättsreglerna och den därtill intimt knutna frågan om förhållandet mellan kungörelse och ikraftträdande. Ändamålsskäl talar också för att läsa in en sådan koppling i (eller i anknytning till) RF 8:19, för annars har inte kungörelsen längre någon självständig, praktisk betydelse. Denna får den bara genom sitt förhållande till ikraftträdandet. Till sist kan riksdagens upprepade inställning att fyra veckors gräns mellan kungörelse och ikraftträdande är det normalt acceptabla bekräfta att krav kan ställas på detta intervall. Att grundlagen tiger om vilken tid som får passera mellan kungörelse och ikraftträdande kan av dessa skäl inte tas till intäkt för att en hur kort tidsintervall som helst är konstitutionellt acceptabel. Problemet här är att vi har en praxis från regeringen och en hållning från riksdagen som är kritisk till denna praxis.

Hur skall denna konflikt lösas? I Sverige finns inte något aktuellt skrivet om kraven för att konstitutionell praxis skall anses etablerad

[18] KU 1997/98:KU10. s. 14 ff.
[19] Nergelius, Om grundlagstolkning, grundlagsvänlig tolkning och åsidosättandet av grundlagsstridig lag, SvJT 1996 s. 868 f., densamme, Domstolarna, grundlagen och rättighetsskyddet, SvJT 1997 s. 445 f. Även Strömberg, Normgivningsmakten (1989) s. 213 f. pläderar för en strikt tolkning av RF 8 kap., men innefattar i denna ordalydelse och motivuttalanden (s. 211).
[20] Jag tror inte att en strikt ordalydelsetolkning är möjlig att upprätthålla konsekvent på något rättsområde, tolkningsoperationen är mer komplicerad än vad en sådan metod tillåter, se Bull, Mötes- och demonstrationsfriheten (1997) s. 296–324. Om förhållandet att innehållet i lägre rätt, såsom här, ibland kommer att styra tolkningen av grundlag, se a. a. s. 345 f.
[21] Se ovan not 13.

eller vad den rättsliga verkan är av en viss praxis.[22] I våra grannländer är förhållandena annorlunda. I *Norge* anses konstitutionell praxis kunna ersätta (eller fylla ut) den skrivna författningen som gällande rätt. I den meningen kan regler bildade i praxis få status av grundlagsregler. Inga fasta kriterier uppställs för när ett statsorgans handlande antar den kvaliteten att det kan sägas ge uttryck för *rättsregler*, men tid, fasthet och grad av acceptans är faktorer som spelar in, liksom om det område praxisen gäller över huvud taget lämpar sig för reglering genom rättsliga regler. Inte minst viktigt är att det bör röra sig om ett sakområde av väsentlig betydelse för enskilda eller för statsorganens inbördes förhållande. Konstitutionell praxis kan, liksom domstolspraxis, ändras, så länge som nya tolkningar inte innebär egentliga grundlagsändringar. Då krävs att ändringen sker i samma ordning som ändringar i grundlag. Detta gäller t. ex. (den oskrivna) parlamentarismen i Norges författning, liksom domstolarnas lagprövningsrätt. Förhållandet mellan olika statsorgans praxis tycks vara den att Stortinget normalt får sägas ha ”sista ordet” om vad som är grundlagsenligt. Detta betyder dock inte att Stortinget helt kan ignorera andra statsorgans praxis, även om detta kanske har störst betydelse i förhållande till den norska Högsta domstolen och dess tolkningar av grundlagen.[23]

I *Danmark* är situationen liknande den i Norge. Även där är det klart att statsorganens praxis kan ge upphov till rättsregler. Viss oenighet tycks finnas om det krävs en viss rättsuppfattning hos de agerande statsorganen för att grunda en konstitutionell praxis, men i övrigt är man enig om att konsekvent handlande under lång tid har betydelse för om rättsliga regler bildats genom praxis eller ej. Detta hindrar inte att konstitutionell praxis i och för sig kan bildas mycket snabbt, som t. ex. vid parlamentarismens genombrott i Danmark 1901. Frågan om ett statsorgans passivitet inför andra organs praxis har lett till vissa meningsskiljaktigheter. En del författare (Ross) menar att passivtet inför, eller tolerans av, viss praxis medför att någon rättsligt bindande praxis inte har bildats eftersom kravet på allmängiltighet inte är uppfyllt. Andra (Zahle) menar att en praxis får rättslig karaktär genom att de berörda faktiskt rättar sig efter denna och att passivitet/tolerans därför kan grunda rättsligt bindande regler. Även i dansk rätt framhålls att en konstitutionell praxis endast kan bildas på områden av statslivet som lämpar sig för rättslig reglering. Konstitutionell praxis som ändrar eller i betydlig omfattning preciserar en grundlagsregel får

[22] Jag bedriver för närvarande en studie av fenomenet konstitutionell praxis i svensk rätt och hoppas kunna återkomma till dessa frågor i samband med denna.

[23] Castberg, Norges Statsforfatning (1964) s. 40–42, Eckhoff, Rettskildlaere (1987) s. 184–193, Smith, Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget (1997) s. 41 och 72–85.

status som grundlag (*grundlovskraft*). Detta innebär att den inte kan ändras med ett vanligt lagbeslut, utan måste ändras i den ordning som grundlag ändras. Även praxis som gäller de översta statsorganen har samma status.[24]

Med dessa beskrivningar som bakgrund kan svenska förhållanden analyseras.[25] Här kan först konstateras att frågan om när en antagen författning skall anses gälla gentemot enskilda är en fråga som har väsentlig betydelse. En praxis som preciserar vad som avses i RF 8:19 andra stycket kan därför, utifrån norsk och dansk synpunkt, anses kvalificera för att betecknas som praxis av konstitutionell karaktär och därmed utgöra bindande rättsregler. För att en konstitutionell praxis i Norge och Danmark skall anses tillräckligt etablerad för att utgöra gällande rätt krävs vidare att det finns en någorlunda stor enighet om praxisens status eller, i vart fall, att den tolereras av berörda statsorgan. Riksdagen har återkommande gånger under mycket lång tid varit kritisk tilll regeringens praxis, något som bör tolkas som att denna inte tolereras i sig. Samtidigt har riksdagen inte själv gjort särskilt mycket för att åtgärda missförhållandena, annat än att upprepade gånger påpeka dessa. En viss passivitet kan således sägas föreligga.

Jag menar att regeringens praxis på detta område sammantaget inte kan uppfattas som en konstitutionell praxis med kraft att normera tolkningen av grundlag. Det avgörande skälet för detta är att riksdagen (genom KU) ett flertal gånger, under lång tid, uttalat att praxisen är olämplig.[26] När en sådan entydig uppfattning uttrycks ett flertal gånger av det högsta statsorganet kan inte gärna regeringens agerande bli styrande för innehållet i grundlag. Riksdagen har visserligen varit passiv, men inte uttryckt tolerans för regeringens hållning. Det faktum att regeringens praxis fortsatt bör därför inte ändra denna bedömning. Någon politisk oenighet i riksdagen om denna fråga tycks inte heller finnas, vilket stärker intrycket av att regeringens praxis inte kan utgöra bas för en tolkning av RF 8:19 och därtill gränsande frågor.

Kan då RF 8:19 andra stycket genom riksdagens konsekventa agerande anses ha antagit en preciserad betydelse som innefattar förhållandet mellan kungörelse och ikraftträdande, trots att detta inte behandlas i grundlagstexten? En sådan regel skulle i så fall ha innehållet att kungörelse normalt skall ske fyra veckor innan ikraft-

[24] Ross, Dansk Statsforfatningsret (1980) s. 42–48, Zahle, Dansk forfatningsret (1995) s. 54–59.

[25] Viss försiktighet är naturligtvis påkallad när utländska koncept används för att analysera svenska förhållanden. De norska och danska grundlagarna är båda äldre än den svenska (den norska mycket äldre). Därtill är den danska grundlagen svår att ändra, varför konstitutionell praxis måste till för att fylla ut luckor m. m. Utgångspunkten här är dock att det, trots dessa skillnader, är relevant att tala om konstitutionell praxis med kraft att skapa bindande rättsregler också i Sverige.

[26] Se not 10 ovan.

trädandet och endast i undantagsfall senare än två veckor före denna tidpunkt. Frågan måste avgöras med hänsyn till vilken vikt man vill lägga vid riksdagens återkommande uttalanden i frågan. I grundlagens förarbeten förutsätts att kungörelse har betydelse för de enskilda,[27] något som den främst har genom sin koppling till ikraftträdandet. Detta talar för att riksdagen sett förhållandet mellan kungörelse och ikraftträdande som en konstitutionell fråga av vikt. Att låta riksdagens egna uttalanden om detta förhållande bilda bas för en normering av detta förhållande synes då ändamålsenligt.[28]

Den konsekventa och fasta uppfattning om vilka krav som gäller vid kungörelse, som upprepade gånger, under en lång tidsperiod, framförts av riksdagen, talar också för att ge grundlagen ett innehåll i enlighet med ovan. Inte bara riksdagsbeslut, utan även riksdagens uttalanden bör kunna grunda konstitutionell praxis,[29] så riksdagens passivitet i övrigt inför regeringens praxis behöver inte tala mot en sådan slutsats. Ett ytterligare skäl att i RF 8:19 läsa in en regel om relationen mellan kungörelse och ikraftträdande utgörs av det förhållandet att en sådan regel i sig har stor betydelse för enskildas rättssäkerhet. Att det är ett område som lämpar sig för rättslig reglering kan inte betvivlas och sammantaget bör därför en bindande rättsregel kunna uppställas med sagda innehåll. Godtas en sådan uppfattning måste konstateras att regeringens hanterande av kungörelser i stor utsträckning är konstitutionellt tvivelaktigt (ja, kanske t. o. m. grundlagsstridigt[30]).

Den enskildes rättssäkerhet

Praktiskt sett, vad har nu detta med för sena kungörelser för betydelse? Vad som främst aktualiseras är fall där för enskilda betungande reglering införs på ett sådant sätt att reglerna inte finns tillgängliga i tryckt form förrän mycket kort tid innan, eller t. o. m. efter, deras ikraftträdande. Grundtanken bakom reglerna om en gräns på fyra veckor mellan kungörande och ikraftträdande är att nya regler bör finnas tillgängliga en viss tid innan de börjar gälla, så att allmänheten antingen får möjlighet att informeras om innehållet eller har realistisk möjlighet att själva skaffa sig relevant information. Det är helt enkelt tanken om *förutsebarhet* som ligger

[27] Se ovan not 13.
[28] Se Zahle ovan, som talar om att en konstitutionell praxis måste vara ändamålsenlig.
[29] Se Smith, s. 73 ff. med synpunkter på varför också uttalanden kan läggas till grund för konstitutionell praxis.
[30] Uttalandet kan synas magstarkt mot bakgrund av grundlagens tystnad på denna punkt. En konstitutionell praxis som förtydligar, preciserar eller ändrar grundlagstexten bör dock ha samma rang som ”vanlig” grundlag och regeringens praxis blir i det ljuset grundlagsstridig.

bakom detta, en grundläggande komponent i rättssäkerhetsidealet.[31]

Frågan om verkan av brister i kungörandet har behandlats tidigare, bl. a. i utredningen över författningspubliceringen.[32] Där fastslogs att regler inte kan tillämpas visavi enskilda förrän de publicerats i vederbörlig ordning. Reglerna är helt enkelt inte del av gällande lagstiftning förrän kungörande skett.[33] Till stöd för denna slutsats kan också viss rättspraxis anges.[34] Gemensamt för fallen tycks vara att det förekommit en felaktighet i publicerandet av den föreskrift varpå straff kan följa. Inte sällan rör det sig om olika lokala trafikföreskrifter som inte publicerats korrekt. Vad som är tydligt här är att ansvar inte kan komma ifråga heller för andra, supplerande regler, om föreskriften inte publicerats på rätt sätt. HD tycks ha varit rätt sträng och strikt upprätthållit kravet på korrekt form för kungörande.[35]

Det finns ett hovrättsfall där tingsrätten, trots att publiceringen formellt sett var riktig, ville fria den tilltalade eftersom publiceringen skett på ett sådant sätt att syftet bakom reglerna med kungörelse (att allmänheten enkelt skall kunna få kännedom om gällande regler) inte uppfyllts.[36] Hovrätten menade dock att det var tillräckligt att publicering skett på ett sådant sätt som var föreskrivet för att straff skulle kunna utdömas.

Nära anknuten till frågan om verkan av för sen publicering är den om s. k. ursäktlig rättsvillfarelse eller, som det nu betecknas i BrB 24:9, *straffrättsvillfarelse*.[37] En utgångspunkt för diskussioner kring rättsvillfarelse, dvs. villfarelse (eller okunnighet) om innehållet i gällande rätt, är att sådan endast undantagsvis kan medföra att en enskild inte behöver rätta sig efter lagen. Det finns en grundläggande presumtion, att alla känner lagen, och denna motiveras främst med att det annars skulle bli mycket svårt att bevisa enskildas subjektiva insikt om att en bestämmelse överträds.[38] Bristande kännedom om rättsreglerna drabbar den okunnige (*ignorantia juris nocet*).

[31] För behandling av begreppet rättssäkerhet i vidare omfattning, se Peczenik, Vad är rätt? (1995) s. 43–100 (särskilt 89–95). Om förutsebarhet, se även Bergström, Förutsebarhet (1987) och Alhager, Dispens från inkomstskatt (1999) s. 85 ff.
[32] SOU 1973:23 s. 40 ff.
[33] Se även Jareborg, Straffrättens ansvarslära (1994) s. 373.
[34] Se NJA 1886 s. 129, NJA 1903 s. 110, NJA 1914 B 684, NJA 1926 s. 1 och NJA 1936 s. 210, NJA 1975 s. 265, NJA 1987 s. 676, NJA 1989 s. 489, NJA 1990 789, NJA 1993 B 5.
[35] Se NJA 1987 s. 676, NJA 1989 s. 489 och NJA 1990 789 (I), jämför dock fallet NJA 1990 s. 789 (II) där samma stränghet inte går att finna.
[36] RH 1992:82.
[37] SOU 1988:7, s. 163–189, Thorntedt, Om rättsvillfarelse (1956), s. 165–206, Jareborg, s. 198, 253 f. och 262 ff.
[38] SOU 1973:23 s. 44, prop. 1993/94:130 s. 53.

Nu är det inte möjligt att upprätthålla denna presumtion fullt ut med rimliga resultat. I straffrättslig praxis har utvecklats vissa ansvarsfrihetsgrunder som har samband med att gärningsmannen inte känt till att någon regel överträddes. En samlingsbeteckning för dessa fall var tidigare ursäktlig rättsvillfarelse, men de får nu anses falla in under det uttryckliga undantagsstadgandet i BrB 24:9. Detta avser nu mer än bara omständigheter kring publiceringen, men här bortses från dessa andra situationer.[39]

I förarbetena till BrB 24:9 nämns två situationer där okunnighet om föreskrifter kan medföra straffrihet. Den ena är när det begåtts ett *fel i publiceringen.* Med detta avses främst brister i kungörelseförfarandet och feltryck i SFS. Även det fallet att ett visst område omfattas av visst förbud och att detta skall vara tillkännagivet genom skyltning omfattas när sådan skyltning saknas eller ej går att uttyda.[40] Det bör uppmärksammas att Lagrådet påpekade att inte varje obetydligt fel bör leda till ansvarsfrihet enligt bestämmelsen. Felet bör vara väsentligt, såsom när kungörandet inte ägt rum innan den straffbelagda handlingen begicks eller när det samtidiga kungörandet av flera ändringar gjort det svårt att förstå innebörden av ett straffstadgande.[41]

Det andra fallet som här är aktuellt är när gärningsmannen av andra anledningar haft svårt att få kännedom om innehållet i en straffbestämmelse. Denna ursäktsgrund skall tolkas restriktivt, det handlar främst om udda situationer när någon haft goda skäl för att missuppfatta rättsläget. Det ställs vanligen höga krav på den enskilde att informera sig om gällande bestämmelser. Som exempel ges i förarbetena att vissa trafikföreskrifter inte får bindande verkan förrän de kungjorts genom vägmärken. Om vägskyltar inte uppsatts på föreskrivet sätt har ansvar inte heller kunnat utdömas. Likaså kan utlänningar som begår brott mot bestämmelser som för dem framstår som helt främmande frias, om det inte gäller brott med inslag av våld eller tvång.[42] Enskilda som begår gärningar som belagts med straff (eller andra ingripande påföljder) kan i vart fall undantagsvis frias om det, trots att publicering skett i tid, är så att gärningsmannen inte känt till författningens innehåll och denna bristande kännedom inte beror på försummelse.[43]

Också inom andra rättsområden än straffrätten tas hänsyn till rättsvillfarelse. Inom delar av förvaltningsrätten där det betungande inslaget i regleringen synes vara särskilt framträdande eller

[39] I prop. 1993/94:130 s. 53 ff. delas omständigheterna in i: felaktigt publicerande, annat skäl till att gärningsmannen saknade kännedom om innehållet i gällande rätt, otydligt straffbud samt felaktigt besked av myndighet.
[40] Prop. 1993/94:130 s. 57 f.
[41] Lagrådets yttrande i prop. 1993/94:130 s. 107 och 57.
[42] SOU 1988:7 s. 189, prop. 1993/4:130 s. 58.
[43] Se även SOU 1970:23 s. 44. För ett fall där sådan ursäkt inte godtogs, se RH 1997:53.

där regleringen är svårtillgänglig är detta tydligt.[44] Främst kan här nämnas frågan om skattetillägg enligt taxeringsprocessen, besvärsrätt och frågor kring uppehållstillstånd. Bland dessa fall förekommer situationer som väl liknar de som tas upp i BrB 24:9, t. ex. fel information från myndigheter[45] och ren okunnighet om gällande regler som uppfattas som ursäktlig.[46] Praxis ger en relativt begränsad bild av när rättsvillfarelse kan betecknas som ursäktlig. Låg eller hög ålder samt bristande erfarenhet eller oförstånd är sådana fall, men i övrigt är det sällan bristande kännedom om gällande regler innebär någon lättnad för den enskilde.[47] I fall som gäller besvärsrätt kan dock en generösare hållning skönjas i RegR:s resningspraxis.[48] Några fall där just fel i publiceringsförfarandet lett till ursäktlig rättsvillfarelse har jag inte kunnat finna.

Mot denna bakgrund kan konstateras att det faktum att en föreskrift publiceras mycket nära sitt ikraftträdandedatum i sig inte tycks utgöra skäl för att tala om rättsvillfarelse. Visserligen finns exempel på fall med korrekt publikation där det ändå befunnits att det varit fråga om rättsvillfarelse, men dessa är få och det rör sig om udda situationer. Normalt tycks det krävas någon typ av fel på kungörelsen eller omständigheter som särskilt kan knytas till den enskilde för att rättsvillfarelse skall ha någon betydelse.

Det är i det här sammanhanget som problemet i denna artikel skall behandlas. Hur skall fall behandlas, där det visserligen förekommit publicering, men där denna kommit mycket sent i förhållande till ikraftträdandedatumet? Det handlar med andra ord om den situation som vi ovan konstaterat är mycket vanlig vid kungörandet av svenska författningar. Var tredje författning publiceras med två veckor eller mindre kvar till ikraftträdandet.[49] Av dessa är 80 % av betydelse för enskilda.[50] Hur skall man hantera ett fall där en enskild dagen efter nya reglers ikraftträdande företar en handling som genom de nya reglerna förbjudits eller i vart fall sanktionerats på något sätt, när dessa regler inte varit offentligt tillgängliga i kanske mer än en vecka? Kan det rimligen ställas som krav på enskilda att de har kännedom om regler som kanske inte ens hun-

[44] Frågan om rättsvillfarelse togs bl. a. upp i SOU 1964:27 s. 637 ff. där det konstateras att rättsvillfarelse normalt inte bör medge resning, men att förvaltningsrättens svårtillgänglighet gör att det vore orimligt att strikt hålla fast vid en sådan linje.
[45] RÅ 1985 Ba 54.
[46] RÅ 1976 ref 135, RÅ 1987 ref 42, RÅ 1993 not 95. För fall där okunnigheten inte varit ursäktlig, se RÅ 1976 ref 134, RÅ 1977 1:4, RÅ 1982:13, RÅ 1996 not 290 och RÅ 1997 ref 1.
[47] För en genomgång av äldre praxis, se Ragnemalm, Extraordinära rättsmedel (1973) s. 202 ff. och 280. Ragnemalm uttalar i sammanhanget att rättsvillfarelse inte kan uteslutas som resningsgrund. Jfr Westerberg, Allmän förvaltningsrätt (1975) s. 149.
[48] RÅ 1984 Ba 7, RÅ 1992 not 392 (jfr 1995 not 203), RÅ 1993 not 74.
[49] KU 1997/98:KU10 s. 22 f.
[50] Beräknat utifrån redovisningen i KU 1997/98:KU10 s. 24.

nit ut till dem som abonnerar på SFS?[51] Kan det finnas skäl att hantera sådana fall på ett sätt som liknar rättsvillfarelse?

En sak tycks vara klar. Fanns den nya regeln inte i tryck är det orimligt att tillämpa den i fallet ifråga, även om den formellt sett gällde och, i det perspektivet, borde kunna tillämpas. Detta tycks vara en sedan gammalt godtagen regel inom statsrätten, trots avsaknad av uttrycklig reglering. En annan sak tycks också vara klar. Det kan svårligen bli tal om rättsvillfarelse med den snäva syn på ursäktande omständigheter som domstolarna intagit. Okunnighet om gällande regler som publicerats i SFS (eller motsvarande) anses mycket sällan vara ursäktlig.

Jag menar att det av rättssäkerhetsskäl, och jag tänker då främst på ovan nämnda *förutsebarhet*, dock kan vara motiverat att också behandla fall där kungörande skett mycket nära ikraftträdandet likadant som fall av rättsvillfarelse (i snäv mening). Från den enskildes synpunkt är ju dessa fall helt jämförbara med dem där publicering skett för sent. Bara om det visat sig att den enskilde faktiskt haft kännedom om regeln, eller det finns goda skäl att anta att så var fallet, bör mycket sent kungjorda författningar kunna utgöra grund för betungande ingrepp mot enskilda. Här kan en koppling göras till tingsrättens dom i det ovan nämnda rättsfallet RH 1992:82, där avgörande vikt lades vid ändamålet bakom reglerna om kungörelse.[52] Endast om enskilda haft rimliga möjligheter att skaffa sig kunskap om gällande regler bör dessa tillämpas mot dem.

Här kan en del gränsfall uppstå som kan vara besvärliga att hantera. Exakt när är det orimligt att tillämpa en ”försenad” föreskrift i ett enskilt fall? En utgångspunkt kan vara de fyra veckor som gäller enligt Statsrådsberedningens nuvarande regler om kungörelse. Detta är också en gräns som återkommande tas upp av riksdagen när den granskar författningsutgivningen, så den synes ha stark förankring där. Å andra sidan kan denna gräns i vissa fall anses väl generös visavi den enskilde. Hänsyn bör kunna tas till om det gäller en enskild med ringa eller omfattande resurser att ta reda på och följa med i rättsutvecklingen. Med sistnämnda avses enskilda som av särskild anledning kan förväntas hålla sig väl informerade om ändringar i föreskrifter som angår dem, t. ex. advokatbyråer eller bolag som är så stora att de håller sig med egen juridisk expertis. Många enskilda kan typiskt sett dock knappast förväntas ha sådana kunskaper och lägre krav bör därför kunna ställas i fall där dessa drabbas. Sammantaget bör utgångspunkten kunna vara att de som handlat på visst sätt, i strid mot en bestämmelse som

[51] Enligt författningssamlingsförordningen (1976:725) 4 § skall SFS komma ut varje vecka om inte särskilda skäl föranleder annat. Se även SOU 1970:48 s. 99 f.

[52] Se ovan vid not 32.

inte varit kungjord i fyra veckor, bör ursäktas om inte starka skäl talar för att de borde ha känt till bestämmelsen.

Slutsatser

Vad skall man då göra åt den otillfredsställande situationen vad gäller kungörande av författningar? Trots upprepade påpekanden från KU har inte Regeringskansliet förmått att ändra sin praxis på detta område. Jag menar att om inte berget kommer till Mohammed, får Mohammed komma till berget. Riksdagen bör helt enkelt, mot bakgrund av lång tids erfarenhet, egenmäktigt sätta ikraftträdandedatumen längre fram, så att Regeringskansliet hinner med.[53] Även om detta onekligen ger ett uppgivet intryck inför regeringens oförmåga att följa reglerna på detta område är det för de enskilda betydligt bättre än den nuvarande ordningen.

Tolkningen av RF 8:19 om kungörelse ”så snart det kan ske” och vilka krav som ställs på relationen mellan kungörelse och ikraftträdande bör enligt min mening inte färgas av regeringens praxis på området. Istället kan riksdagens konsekventa hållning i denna fråga bilda utgångspunkt för hur grundlagen uppfattas. Det kan då konstateras att kungörelse i normala fall bör ske fyra veckor innan ikraftträdandet. I undantagsfall kan kortare tid än två veckor godtas. Mot denna bakgrund kan sägas att kungörelser som regelmässigt sker för sent innefattar brott mot en oskriven grundlagsregel (eller mot en precisering av en skriven). Det vore då också olämpligt att tillämpa föreskrifter med sådan ”belastning” mot enskilda, vilket leder in på den avslutande frågeställningen.

När det gäller frågan om enskildas rättssäkerhet menar jag att det finns goda skäl (såväl synen på RF 8:19 som allmänna rättssäkerhetshänsyn) för att ta hänsyn till vilken tid en författning funnits tillgänglig för allmänheten innan dess ikraftträdande. I vissa fall skulle man kunna ursäkta enskilda som annars skulle omfattas av en ny reglering just med hänsyn till att de haft ringa möjlighet att få kännedom om innehållet i gällande föreskrifter.[54] Med denna ursäktande omständighet skulle en något större grupp fall än vad som idag omfattas av ursäktlig rättsvillfarelse/straffrättsvillfarelse gå fria från betungande ingrepp och åligganden.

Några större praktiska problem med en sådan tillämpning borde inte behöva uppstå. Det rör sig sannolikt inte om alltför många fall som årligen uppkommer under tiden just mellan kungörelse och ikraftträdande, där den tidigare dessutom ligger mycket nära den senare. Bevisproblem borde inte heller uppstå, då det huvudsakli-

[53] Se även KU 1997/98:KU10 s. 27. Ett sådant agerande skulle också markera riksdagens självständiga ställning och minska risken för att regeringen genom snävt hållna ikraftträdandedatum försöker ”stressa” en lagstiftning genom riksdagen.

[54] Notera hur nära denna uppfattning ligger den i not 6 ovan uttryckta från 1892. Inget nytt under solen…

gen är objektiva sakförhållanden som tidpunkter för kungörande och ikraftträdande som skall bevisas. Det osäkra momentet är bedömningen om den enskilde, utifrån sina förutsättningar, haft rimlig tid på sig för att få kännedom om regleringen. Denna typ av bedömning torde kunna lämnas åt domstolarna.

Helt uppenbart efter att ha stiftat bekantskap med denna del av lagstiftningsprocessen är att det efter mer sextio år av problem med hur författningar kommer till allmänhetens kännedom inte än nåtts någon lösning. Eftersom det handlar om ett tekniskt område, där större politisk strid inte kan förväntas, måste denna oförmåga att komma till rätta med problemen närmast kallas makalös. Riksdagen bör inte längre acceptera de tidsgränser regeringen uppställer för ikraftträdande, om inte dessa är realistiska och medger både en grundlig riksdagsbehandling och information till enskilda i god tid. Mot den bakgrunden finns det också skäl att vara generös visavi de enskilda, när dessa p. g. a. kort tid mellan kungörande och ikraftträdande handlar rättsstridigt.[55] Det är en ringa kostnad för att upprätthålla grundläggande rättssäkerhetskrav.

[55] I SOU 1970:48 s. 96 f. uttalas för övrigt att om det är nödvändigt med korta tider mellan kungörelse och ikraftträdande bör en förnuftig tillämpning av regler om rättsvillfarelse, åtalseftergift och påföljdseftergift ge tillfredsställande resultat.