

Bättre tillgång till kommunala föreskrifter



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Bättre tillgång till kommunala föreskrifter



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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23612-3
ISSN 0284-6012

Innehåll

1	Sammanfattning	7
2	Författningsförslag	9
2.1	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).....	9
2.2	Förslag till förordning om ändring i terrängkörningsförordningen (1978:594)	11
2.3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:1080) om tillfälliga bilförbud.....	12
2.4	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:1235) om kommunala föreskrifter om tillfällig försäljning.....	13
2.5	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617).....	14
2.6	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.....	15

3	Kommunal normgivning	17
3.1	Allmänt om regleringen av normgivningen.....	17
3.2	Områden med kommunal normgivning	19
3.3	Kommunala taxor.....	20
3.4	Organisation, verksamhetsformer, befogenheter och åligganden i övrigt	21
3.5	Övriga styrdokument på kommunal nivå.....	22
4	Kungöranden och andra tillkännagivanden av kommunala föreskrifter	23
4.1	Allmänt om kungöranden.....	23
4.2	Särskilda regler om kungöranden och andra tillkännagivanden	24
4.3	En elektronisk utveckling.....	26
5	Behovet av ett generellt förfarande	29
6	En reglering av kommunala föreskrifter	37
6.1	Kungörande genom anslagstavlan	37
6.2	Tillgängliggörande på webbplatsen	39
6.3	Vissa förfaranden ska tas bort	41
6.4	Upplysningsbestämmelser i vissa fall.....	42
6.5	Särskilda kungörandeformer	42
6.6	Sekretess	43

7	Kommunal författningssamling	45
7.1	Tidigare utredningar om kommunal författningssamling.....	45
7.2	Kommunala författningssamlingar på internet	47
7.3	Kommunal författningssamling eller kommunala författningar i samlad form	48
7.4	Elektronisk publicering av andra styrdokument.....	50
7.5	Författningsregister	51
7.6	Utformningen av författningssamlingar.....	52
7.7	Tekniska frågor och rättsinformationssystemet	54
7.8	Arkivfrågor	55
8	Elektroniskt kungörande eller elektronisk kommunal anslagstavla?	57
8.1	Anslagstavlan.....	57
8.2	Elektroniskt kungörande av beslut	57
8.3	Elektroniska anslagstavlor?	58
8.4	Elektroniskt kungörande?	59
9	Ikraftträdande	61
10	Konsekvenser	63
11	Författningskommentar	67

1 Sammanfattning

Kommuner och landsting har på flera områden getts rätt att meddela föreskrifter, dvs. normer som är bindande för var och en. Kommunal normgivning återfinns särskilt inom ett flertal områden som bl.a. miljö- och hälsoskydd, allmän ordning och trafik. För att föreskrifterna ska kunna tillämpas måste de tillkännages eller kungöras.

Det saknas ett enhetligt sätt för hur kommunala föreskrifter ska tillkännages. För somliga föreskrifter finns inga särskilda formella krav annat än den normala gången för kommunalt beslutsfattande. För andra gäller att de ska tillkännages i radio eller i ortstidningar eller tas in i länets författningssamling. För vissa finns också krav på att de ska tillhandahållas i tryckt form eller anslås.

Ändringarna i regeringsformen, förkortad RF, som gällt sedan den 1 januari 2011 innebär att utrymmet för att ge kommuner och landsting rätt att besluta föreskrifter (s.k. delegering av normgivningsmakt) har ökat.

Mot bakgrund av den splittrade regleringen av hur kommunala föreskrifter ska tillkännages och ändringarna i RF, finns ett behov av att tillskapa ett enhetligt förfarande för tillkännagivanden av föreskrifterna. Samtidigt finns också en strävan från regeringens sida mot ökad e-förvaltning.

I promemorian föreslås att det ska förtydligas att som huvudregel kungörs kommunernas och landstingens föreskrifter genom meddelande på den kommunala anslagstavlan. För att kunskap om föreskrifterna ska vara lätt åtkomliga, ska de dessutom hållas tillgängliga på kommunernas och landstingens

webbplatser på ett samlat och ordnat sätt under den tid som de är gällande. Genom det bildas en form av kommunal författningssamling för varje kommun och landsting.

Bestämmelser om att kommunala föreskrifter ska kungöras i länets författningssamling och föras in i ortstidning föreslås tas bort. Detsamma gäller krav på tillhandahållande av tryckta exemplar av föreskrifterna.

Den föreslagna regleringen kommer att ha vissa undantag varav det viktigaste omfattar den rikstäckande databasen för trafikföreskrifter (RDT) som kungörs genom Svensk Trafikföreskriftssamling (STFS).

I promemorian väcks även frågan om kungörandet så småningom kan göras elektroniskt och om de kommunala anslagstavlorna på sikt kan ersättas av elektroniska anslagstavlor genom kommunernas och landstingens webbplatser.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs att det i kommunallagen (1991:900) ska införas en ny paragraf, 3 kap. 30 §, och närmast före 3 kap. 30 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

Kommunala föreskrifter

30 §

Kommunala föreskrifter ska kungöras genom att det på kommunens eller landstingets anslagstavla tillkännages att protokollet för de beslutade föreskrifterna har justerats.

Gällande kommunala föreskrifter ska finnas tillgängliga för allmänheten på kommunens eller landstingets webbplats i kommunens eller landstingets författningssamling eller

samlade på annat sätt. Innehållet i samlingen ska framgå av ett register eller någon annan förteckning på webbplatsen.

Första och andra styckena gäller inte om

1. det är särskilt reglerat att föreskrifterna ska kungöras eller göras tillgängliga på annat sätt eller,

2. föreskrifterna på grund av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) inte får lämnas ut till var och en.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013 och tillämpas på föreskrifter som beslutats efter ikraftträdandet.

2.2 Förslag till förordning om ändring i terrängkörningsförordningen (1978:594)

Härigenom föreskrivs att det i terrängkörningsförordningen (1978:594) ska införas en ny paragraf, 21 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 b §

Bestämmelser om kungörande och tillgängliggörande av kommunala föreskrifter finns i 3 kap. 30 § kommunallagen (1991:900).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2013.

2.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:1080) om tillfälliga bilförbud

Härigenom föreskrivs att 15 och 20 §§ förordningen (1990:1080) om tillfälliga bilförbud ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Kommunen *skall* sända en kopia av den antagna beredskapsplanen och av samrådsredogörelsen till dem som kommunen har samrått med enligt 8 §.

Information om planen *skall* lämnas till allmänheten genom annonser i ortstidningar eller på annat lämpligt sätt.

Beslut om förbud mot biltrafik och beslut om att upphäva förbudet *skall kungöras* i rundradio. *Kungörandet skall* ske minst två timmar innan förbudet blir gällande.

Föreslagen lydelse

15 §

Kommunen *ska* sända en kopia av den antagna beredskapsplanen och av samrådsredogörelsen till dem som kommunen har samrått med enligt 8 §.

Information om planen *ska* lämnas till allmänheten enligt 3 kap. 30 § andra stycket kommunallagen (1991:900).

20 §

Beslut om förbud mot biltrafik och beslut om att upphäva förbudet *ska kungöras och tillgängliggöras enligt 3 kap. 30 § kommunallagen (1991:900). Beslutet ska även tillkännages* i rundradio. *Tillkännagivandet ska* ske minst två timmar innan förbudet blir gällande.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2013.

2.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:1235) om kommunala föreskrifter om tillfällig försäljning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1990:1235) om kommunala föreskrifter om tillfällig försäljning
dels att 3 § ska upphävas,
dels att 2 och 4 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

En kommuns föreskrifter enligt 1 § skall på kommunens bekostnad kungöras i länets författningssamling så snart det kan ske.

Föreskrifterna skall genom kommunens försorg anslås och föras in i minst en ortstidning.

2 §

Bestämmelser om kungörande och tillgängliggörande av kommunala föreskrifter finns i 3 kap. 30 § kommunallagen (1991:900).

4 §

Kommunen skall sända ett tryckt exemplar av föreskrifterna till konsumentverket.

Kommunen ska sända ett exemplar av föreskrifterna till Konsumentverket.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2013.

2.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617)

Häri genom föreskrivs att 2 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva föreskrifter som avses i 1 § första stycket, liksom själva föreskrifterna skall på kommunens bekostnad genast kungöras i länets författningssamling. Detsamma gäller när länsstyrelsen enligt 3 kap. 13 § andra stycket ordningslagen har upphävt en sådan föreskrift.

Kungörelse om kommunens eller länsstyrelsens beslut skall genom kommunens försorg anslås samt föras in i ortstidning.

Kommunen skall se till att tryckta exemplar av föreskrifterna finns tillgängliga för allmänheten.

Föreslagen lydelse

2 §

Bestämmelser om kungörande och tillgängliggörande av kommunala föreskrifter finns i 3 kap. 30 § kommunallagen (1991:900).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2013.

2.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Häri genom föreskrivs att 44 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreskrifter som en kommun meddelar med stöd av en bestämmelse i denna förordning skall länsstyrelsen på kommunens bekostnad kungöra i länets författningssamling så snart det kan ske. Kommunen skall se till att föreskrifterna anslås och införs i ortstidning samt att tryckta exemplar av de samlade föreskrifterna finns att tillgå för allmänheten.

Kommunen skall skyndsamt underrätta länsstyrelsen om de föreskrifter som kommunen har meddelat enligt första stycket.

Första och andra stycket gäller också när kommunen har föreskrivit om tillståndsplikt enligt 13 § tredje stycket andra meningen och 17 § första stycket andra meningen.

Föreslagen lydelse

44 §

Bestämmelser om kungörande och tillgängliggörande av föreskrifter som en kommun meddelar med stöd av en bestämmelse i denna förordning finns i 3 kap. 30 § kommunallagen (1991:900).

Kommunen ska skyndsamt underrätta länsstyrelsen om de föreskrifter som kommunen har meddelat enligt första stycket.

Första och andra styckena gäller också när kommunen har meddelat föreskrifter om tillståndsplikt enligt 13 § tredje stycket andra meningen och 17 § första stycket andra meningen.

Kommunen *skall* skyndsamt underrätta lantmäterimyndigheten när föreskrifter enligt 40 § första stycket 5 har meddelats, ändrats eller upphävts.

Kommunen *ska* skyndsamt underrätta lantmäterimyndigheten när föreskrifter enligt 40 § första stycket 5 har meddelats, ändrats eller upphävts.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2013.

3 Kommunal normgivning

3.1 Allmänt om regleringen av normgivningen

Rätten att besluta rättsregler, dvs. normgivningsmakten, tillkommer enligt grundlagen riksdagen. Även regeringen har en rätt att med stöd i grundlagen besluta vissa föreskrifter. Normgivningsmakten är därför i huvudsak delad mellan riksdagen och regeringen. Genom regler om delegation av normgivningsmakten kan även bl.a. kommuner och landsting med stöd av regeringsformen, förkortad RF, vara normgivare.

Reglerna om fördelningen av normgivningsmakten återfinns huvudsakligen i 8 kap. RF. Genom ändringar i RF som trätt i kraft den 1 januari 2011 (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19, rskr. 2009/10:304) har bl.a. bestämmelserna om normgivningsmakten moderniserats (a. prop. s. 216 ff.). Ett viktigt moment i den ändringen är att utgångspunkten för delegation ändrats så att RF numera anger inom vilka ämnesområden delegering inte får ske. Regeringen konstaterade i det sammanhanget att även om förslaget inte är avsett att medföra någon saklig ändring, innebär den föreslagna lösningen dock en viss utökning av möjligheterna till delegation på det kommunala området (a. prop. s. 222). Även riksdagens möjligheter att delegera föreskriftsmakt har utökats genom ändringarna i RF så att en kommun kan bemyndigas att meddela föreskrifter om skatt som syftar till att reglera trafikförhållandena i kommunen (a. prop. s. 225). Det gäller främst trängselskatt och parkeringsavgifter.

För kommunernas del innebär normgivningsmakten att föreskrifter om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen meddelas i lag (8 kap. 2 första stycket 3 § RF). Enligt bestämmelsen meddelas också i lag föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas också genom lag (8 kap. 2 första stycket 2 § RF). Hit hör bl.a. skatter och betungande avgifter.

Enligt 8 kap. 3 § RF kan riksdagen, med vissa undantag, bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 2 och 3. Enligt 8 kap. 4 och 5 §§ RF kan riksdagen bemyndiga regeringen att meddela ytterligare kompletterande föreskrifter. Inom ett antal ämnen som omfattas av 8 kap. 3–5 §§ RF får regeringen dessutom meddela föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (8 kap. 7 § RF). Föreskrifterna får dock inte avse riksdagen eller dess myndigheter eller avse den kommunala beskattningen. Det rör sig om ämnen som kommunikationer, byggande, natur- och miljövård, trafik, ordning på allmän plats och undervisning samt tillhörande frågor som bl.a. betungande avgifter.

Om riksdagen har bemyndigat regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan riksdagen med stöd av 8 kap. 10 § RF medge att regeringen överlåter åt en kommun att meddela bestämmelser i ämnet, s.k. subdelegation.

Även riksdagen kan med stöd av 8 kap. 9 § RF direkt till kommunerna delegera rätten att meddela föreskrifter om avgifter eller om skatt som syftar till att reglera trafikförhållanden i kommunen, vilka på grund av 2 § första stycket 2 annars ska meddelas av riksdagen.

För att kommunerna eller landstingen ska kunna meddela föreskrifter förutsätts sammanfattningsvis i princip att denna rätt har delegerats till dem.

3.2 Områden med kommunal normgivning

Kommunal normgivning återfinns inom flera områden som miljö- och hälsoskydd, trafik, allmän ordning och säkerhet samt tillfällig försäljning. Bestämmelserna är ofta straffsanktionerade genom att överträdelser kan bestraffas enligt bestämmelser i de huvudförfattningar som bemyndigandena att meddela föreskrifter finns.

På miljö- och hälsoskyddsområdet återfinns ett antal bemyndiganden till kommunerna i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Det rör bl.a. djurhållning, tomgångskörning, spridande av gödsel inom eller intill område med detaljplan, inrättande av annat slag av toalett än vattentoalett, hantering av mjölk, skydd för vissa vattentäkter, tillfälliga eldningsförbud, luftvärmepumpar och camping.

För trafiken utfärdar kommunerna med stöd av 10 kap. trafikförordningen (1998:1276) lokala trafikföreskrifter. Vidare finns i terrängkörningsförordningen (1978:594) bemyndiganden för kommunerna att reglera vissa former av terrängkörning. Om luftföroreningarna i en kommun innebär akuta hälsorisker för dem som vistas där kan enligt lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud kommunen, efter regeringens bemyndigande, meddela föreskrifter om tillfälligt förbud mot trafik med person- och lastbilar.

På ordnings- och säkerhetsområdet har kommunerna genom förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617) getts rätt att meddela lokala ordningsföreskrifter och att föreskriva att vissa platser ska anses som offentliga vid tillämpningen av bestämmelser i ordningslagen och de lokala ordningsföreskrifterna. Inom räddningstjänstområdet

kan kommunerna enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor meddela föreskrifter om bl.a. sotning och eldning.

Med stöd av lagen (1990:1183) om tillfällig försäljning har regeringen i förordningen (1990:1235) om kommunala föreskrifter om tillfällig försäljning gett kommunerna rätt att meddela tillståndskrav för försäljning av kläder, skor eller vissa livsmedel eller snus- och tuggtobaksprodukter. I departementspromemorian *Upphävande av lagen (1990:1183) om tillfällig försäljning* (Ds 2010:5) föreslås att den lagen ska upphävas. Motivet är att det inte längre finns något behov av någon särreglering av den tillfälliga försäljningen. Promemorian har remissbehandlats men ännu inte lett till ändrad lagstiftning.

Avslutningsvis kan nämnas att genom 16 § arkivlagen (1990:782) har riksdagen direkt gett kommun- och landstingsfullmäktige rätt att meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen.

3.3 Kommunala taxor

Enligt 8 kap. 3 b § kommunallagen (1991:900) får kommuner och landsting ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster eller nyttigheter som kommuner eller landsting är skyldiga att tillhandahålla, får de ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet.

De avgifter som kommunerna och landstingen tar ut är av skiftande slag. Flertalet avgifter som renhållnings-, sotnings-, bygglovs- och va-avgifter är sådana som enskilda är skyldig att erlägga, dvs. betungande avgifter som föreskrivits med stöd av 8 kap. 2 § första stycket 2 RF (tidigare 8 kap. 3 § RF). För sådana tjänster kan kommunerna med stöd av ett rättsligt monopol inte bara tvinga enskilda att ta tjänsten i anspråk utan också att betala en avgift för den. De föreskrifter eller taxor som kommunen med stöd av bemyndiganden i författning fastställer för avgiftsuttaget i dessa fall anses som normer.

Andra offentligrättsliga avgifter förekommer bl.a. inom hälso- och sjukvårdsområdet samt inom socialtjänsten. Här är främst fråga om tjänster som kommuner eller landsting är skyldiga att tillhandahålla som enskilda frivilligt kan ta i anspråk och där det uppkommer en skyldighet att betala en avgift för tjänsten. Taxor som meddelas för dessa avgifter anses också som normer men då fattade med stöd av 8 kap. 2 § första stycket 3 RF (tidigare 8 kap. 5 § RF).¹

Gränsdragningsproblem mellan de två nyss nämnda avgiftstyperna kan förekomma. Den fråga som då främst är i fokus är med vilket stöd i RF rätten att meddela föreskrifter i ämnet kan delegeras. Detta är dock främst en fråga som lagstiftaren ska ta ställning till när nya förslag behandlas. Ur ett kommunalt perspektiv är det i båda fallen fråga om normgivning.

Däremot anses avgifter som enskilda betalar för prestationer som kommunen frivilligt tillhandahåller, som el-, gas-, badhus- och museavgifter, vara privaträttsliga. Taxebestämmelser som reglerar avgiftsuttaget för dessa anses därför inte som normer enligt RF utan ses som avtalsvillkor i det enskilda fallet.

3.4 Organisation, verksamhetsformer, befogenheter och åligganden i övrigt

Enligt regleringen i 8 kap. 2 första stycket 3 § RF bestäms grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen i lag. Enligt bestämmelsen meddelas också i lag föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden. Bestämmelsen har i doktrinen ansetts möjliggöra direktdelegation till kommunerna i viss utsträckning.² Kommunallagen innehåller t.ex. bemyndiganden för kommunerna att besluta arbetsordningar och reglementen för

¹ Alf Bohlin, *Kommunala avgifter*, 1984, s. 78 ff. och Håkan Strömberg, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, 3 u., 1999, s. 92 ff. och 105 f.

² Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2 u., 2006, s. 347 och Strömberg, a.a. s. 92 ff. och 105 f.

kommunala organ som bl.a. fullmäktige och nämnder samt en rad andra regleringar.³

3.5 Övriga styrdokument på kommunal nivå

Utöver den normgivning som fattats efter uttryckliga bemyndiganden i författning, flertalet taxebestämmelser och vissa organisatoriska bestämmelser, tar kommunerna och landstingen fram andra typer av styrdokument för det egna arbetet och för kommunmedlemmarna. Det kan röra sig om instruktioner för de förvaltningar som lyder under nämnderna och för deras tjänstemän samt policyer och riktlinjer.

Även inom det specialreglerade området förekommer betydelsefulla styrdokument som formellt sett inte är föreskrifter eller normer. Det gäller t.ex. översikts- och detaljplaner eller planer för biblioteksverksamheten.

³ Se Ds 1995:7 Kommunala författningssamlingar s. 16 f. där det bl.a. framgår ytterligare exempel.

4 Kungöranden och andra tillkännagivanden av kommunala föreskrifter

4.1 Allmänt om kungöranden

Allmänna regler om kungöranden

Enligt 8 kap. 19 § RF ska lagar kungöras så snart som möjligt. Detsamma gäller förordningar, om inte annat anges i lag. Enligt 10 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (kungörandelagen) gäller vad avser kommunala författningar vad som är särskilt angivet. Till kungörandelagen finns för det statliga området kompletterande bestämmelser i författningssamlingsförordningen (1976:725).

Kungörandets rättsliga betydelse

I förarbetena till kungörandelagen (prop. 1975/76:112 s. 31 f.) definieras kungörande som åtgärder för spridning och kännedom om författningar och inte endast att författningen är offentlig. Betydelsen av kungörandet anges vara att spridningen av kännedomen är en förutsättning för att författningen ska bli efterlevd. Medborgarna har vidare ett intresse av att veta vad förvaltningsmyndigheterna beslutar. Slutligen ligger ett rättssäkerhetsintresse i kungörandet i så måtto att en författning inte ska träda i kraft innan den har blivit offentlig.

Kommunala beslut, även normbeslut, anses gällande från den tidpunkten då protokollet över beslutet har justerats. Av allmänna rättsgrundsatser anses dock följa att normbesluten inte har bindande verkan mot enskilda, dvs. är verkställbara, innan de har kungjorts.⁴ Den grundläggande formen för offentliggörande av kommunala beslut är tillkännagivandet på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet har justerats. Dessförinnan kan normbesluten inte anses vara gällande mot var och en. För vissa kommunala normbeslut har dock ytterligare krav på kungörande ställts upp i särskilda regler.

Bristande kungöranden av föreskrifter innebär normalt sett att de inte kan göras gällande mot enskilda. Enskilda kan därigenom undgå straffansvar trots att de inte iakttagit beslutade föreskrifter. Interna föreskrifter riktade mot kommunala befattningshavare, som t.ex. arbetsordningar, anses dock gällande mot dem även om föreskrifterna inte har kungjorts.

Kungörandet har också betydelse för beräkning av tiden inom vilken de fattade besluten om föreskrifter kan överklagas. Beroende på om det är fullmäktige eller en kommunal nämnd som fattat beslutet och om det kan överklagas genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen eller genom överklagande enligt förvaltningslagen (1986:223), beräknas tiden för överklagande med olika utgångspunkter. Som regel överklagas kommunala föreskrifter genom laglighetsprövning. Bristar i kungörandet kan innebära att tiden för överklagade inte börjar löpa eller inte löper ut.

4.2 Särskilda regler om kungöranden och andra tillkännagivanden

Inom specialreglerade områden finns i vissa fall uttryckliga regler om kungörande av kommunala föreskrifter. Nedan följer en

⁴ Ulrik von Essen, Kommunal normgivning, 2000, s. 283.

redovisning av de vanligaste av dessa föreskrifter, med undantag för kommunala trafikföreskrifter.

Föreskrifter som en kommun meddelar med stöd av en bestämmelse i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska länsstyrelsen, enligt 44 § förordningen, på kommunens bekostnad kungöra i länets författningssamling så snart det kan ske. Kommunen ska se till att föreskrifterna anslås och införs i ortstidning samt att tryckta exemplar av de samlade föreskrifterna finns att tillgå för allmänheten.

En kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva föreskrifter enligt förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617), liksom själva föreskrifterna, ska på kommunens bekostnad genast kungöras i länets författningssamling. Kungörelse om kommunens beslut ska genom kommunens försorg anslås och föras in i ortstidning. Kommunen ska se till att tryckta exemplar av föreskrifterna finns tillgängliga för allmänheten.

En kommuns föreskrifter om tillståndskrav enligt förordningen (1990:1235) om kommunala föreskrifter om tillfällig försäljning ska på kommunens bekostnad kungöras i länets författningssamling så snart det kan ske. Föreskrifterna ska också genom kommunens försorg anslås och föras in i minst en ortstidning. Tryckta exemplar av föreskrifterna ska finnas tillgängliga för allmänheten.

Av 8 och 9 §§ terrängkörningsförordningen (1978:594) framgår att en kommun som svarar för skoterledhållningen får föreskriva vilken typ av terrängmotorfordon eller terrängsläp som får framföras på skoterleden samt se till att leden förses med särskild markering som anger att den är en allmän skoterled och i de fall körning utanför en allmän skoterled inte är tillåten, se till att leden är utmärkt med påbudsmärke D9, påbjuden led för terrängmotorfordon och terrängsläp, enligt vägmärkesförordningen (2007:90).

Enligt 20 § förordningen (1990:1080) om tillfälliga bilförbud ska beslut om förbud mot biltrafik och beslut om att upphäva förbudet kungöras i rundradio. Kungörandet ska ske minst två timmar innan förbudet blir gällande. Av 21 § samma förordning framgår att under den tid som förbudet gäller ska förbudsområdet vara utmärkt med vägmärken.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att i de fall det är särskilt reglerat hur kungörande ska ske, ska det vanligtvis ske i länets författningssamling och i ortstidning. Utöver det finns vissa speciella regler där informationsbehov eller skyndsamhet kräver kungörande på annat sätt. Att reglerna om kungöranden ser olika ut beror sannolikt på att frågan om kommunala föreskrifter ska kungöras och i så fall hur har getts sina egna lösningar i de olika författningsarbetena. För andra författningar saknas särskilda regler om kungörande. I dessa fall fungerar kommunallagens regler om anslag av protokoll över det beslut då föreskrifterna antogs som kungörande.

Regleringen om att tryckta exemplar ska finnas tillgängliga för allmänheten kan närmast betraktas som en service än någon form av kungörande.⁵

4.3 En elektronisk utveckling

Strävan efter elektronisk förvaltning

Under flera år har en strävan från regeringens sida varit att utveckla möjligheterna till elektronisk förvaltning (e-förvaltning). År 2000 lades strategin för 24-timmarsmyndigheten fast i propositionen *Ett informationssambälle för alla* (prop. 1999/2000:86). Syftet var att myndigheterna skulle öka tillgängligheten av tjänsteutbudet.

För att bättre styra och koordinera arbetet med e-förvaltning inom den offentliga sektorn tillsatte regeringen i mars 2009 en delegation för e-förvaltning (dir. 2009:19). E-delegationen har i

⁵ von Essen, Kommunal normgivning, 2000, s. 272.

sitt delbetänkande *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning* (SOU 2009:86) bl.a. identifierat ett antal områden där regeringen bör agera och föreslagit hur myndigheterna kan öka sin produktivitet och effektivitet samt öka samhällets utvecklingsförmåga och innovationskraft genom e-förvaltning. Delegationen föreslår bl.a. åtgärder för att arbeta vidare med e-legitimationer. E-delegationen har i delbetänkandet *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning* (SOU 2010:20) presenterat de första stegen mot en utvecklad e-förvaltning. I förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*) angav regeringen att utvecklingen av e-tjänster bör, inom ramen för det statliga åtagandet, drivas utifrån ett rationaliseringsbehov och att e-tjänsterna ska utformas utifrån konkreta behov hos användarna av tjänsterna.

Elektroniska kungöranden och tillkännagivanden

Kungörandelagen och författningssamlingsförordningen medger att vissa statliga myndigheters författningar kan kungöras på annat sätt än i en tryckt författningssamling. För detta krävs dock att det föreligger synnerliga skäl. Det förekommer med stöd av dessa bestämmelser elektroniska författningar, även om de är tämligen ovanliga. Finansinspektionen och Fiskeriverket har getts möjlighet att kungöra vissa föreskrifter elektroniskt; bl.a. för att möjliggöra kungörande av vissa EU-rättsliga bestämmelser som kan behöva träda i kraft med kort varsel.

På senare tid har ett mer omfattande förfarande för elektroniskt kungörande av författningar införts. Enligt förordningen (2007:231) om elektroniskt kungörande av vissa trafikföreskrifter (prop. 2004/05:87), ska Trafikverkets, länsstyrelsernas, polisens och kommunernas trafikföreskrifter kungöras elektroniskt på en särskild webbplats. Transportstyrelsen har på uppdrag av regeringen upprättat en rikstäckande databas för landets trafikföreskrifter (RDT). Från

den 1 januari 2011 innehåller databasen alla slag av trafikföreskrifter som är uppräknade i förordningen. Det rör sig om över 150 000 föreskrifter, varav över 126 000 är kommunala. Webbplatsen får inte innehålla annat än som särskilt regleras i förordningen. Förordningen omfattar regler om förfarandet vid kungörandet och utformningen av de kungjorda föreskrifterna. Bland bestämmelserna återfinns även regler om konsolidering, dvs. att föreskrifter som blivit svåröverskådliga till följd av ändringar bör tas in i sin helhet, om behörighet att ge tillstånd till publicering, om säkerhet i systemet samt om register över samtliga föreskrifter (föreskriftsregistret) och över samtliga gällande föreskrifter som har kungjorts på webbplatsen (gällanderegistret). Kungörandet av innehållet i RDT genom Svensk Trafikföreskriftssamling (STFS) ersätter det tryckta kungörandet i Svensk författningssamling (SFS) och i länets författningssamlingar.

Utredningen om elektroniskt kungörande av författningar har i sitt betänkande *Elektroniskt kungörande av författningar* (SOU 2008:88) föreslagit att kungörandet av lagar och förordningar ska ske elektroniskt genom att en författning förs in i Svensk författningssamling (SFS) som publiceras på en särskild webbplats på internet. Enligt förslaget ska en författning ha den lydelse som framgår av det elektroniska kungörandet i SFS. Det innebär att den elektroniska versionen på den särskilda webbplatsen ska vara den officiella versionen av en författning och som allmänheten därför kan utgå från som korrekt (den autentiska versionen). Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Avslutningsvis bör nämnas att EU-kommissionen nyligen har föreslagit att den elektroniska utgåvan av EU:s officiella tidning (EUT), i vilken EU:s rättsakter publiceras, får rättslig status.

5 Behovet av ett generellt förfarande

Promemorians bedömning: Det behövs ett enhetligt och generellt sätt för att tillkännage kommunala föreskrifter som är enkelt, effektivt och rättssäkert.

Skälen för promemorians bedömning

Det behövs ett enhetligt och generellt förfarande

Kommunala beslut kungörs som huvudregel genom att det meddelas på kommunens eller landstingets anslagstavla att protokollet över beslutet har justerats. Det gäller även normgivningsbeslut. Vid sidan av detta krav finns på vissa områden kompletterande krav på kungörande. Dessa är dock inte enhetliga utan att det tillsynes finns skäl för det (se avsnitt 4.2). Det saknas således ett enhetligt sätt för kungörande och tillhandahållande av kommunala föreskrifter, vilket är otillfredsställande. På trafikområdet har detta lösts genom den rikstäckande databasen för landets trafikföreskrifter (RDT) och Svensk Trafikföreskriftssamling (STFS). Att åstadkomma sådana lösningar för varje politikområde kan inte anses rimligt.

Vidare möjliggör ändringarna i regeringsformen en ökad kommunal normgivning, varför en ökning av kommunala föreskrifter som behöver tillkännas kan komma att ske. Även av den anledningen vore det bättre att göra förfarandet enklare och mer enhetligt.

I dagens situation med en stark variation av kungörandeformer löper kommuner och landsting en risk att de inte uppfyller de formella kraven på kungörandeförfarande. Vid varje tillfälle en föreskrift ska antas måste det övervägas om ett kungörande ska ske på annat sätt utöver den kommunala anslagstavlan och i sådana fall på vilket sätt. Vidare kan det av rättssäkerhetsskäl ifrågasättas att förfarandena skiljer sig åt mellan olika regleringar så att det t.ex. i dag finns straffsanktionerad normgivning som inte på något sätt behöver göras tillgängliga särskilt utöver förfarandet med anslagstavlan. Detta talar sammantaget för att ett enhetligt förfarande borde finnas för hur föreskrifter ska tillkännages.

Av framför allt rättssäkerhetsskäl och för att undvika onödig gränsdragningsproblematik, bör tillkännagivande av kommunala föreskrifter inte begränsas till normgivning som fattats med stöd av vissa bemyndiganden. Förfarandet bör vara tillämpligt för all kommunal normgivning och inte bara de normer som i dag uttryckligen kräver vissa särskilda kungörandeformer. Även det talar för att det behövs ett generellt och enhetligt förfarande för att kungöra eller på annat sätt sprida de kommunala föreskrifterna.

Med hänsyn till det stora antalet kommuner och landsting samt till den kommunala självstyrelsen, bör ett enhetligt och generellt förfarande för att tillhandahålla kommunala föreskrifter främst vara enkelt, billigt och flexibelt men utan att rättssäkerheten sätts åt sidan.

Ingen av de särskilda formerna för kungöranden är lämplig att göra generellt tillämplig

Ur ett medborgarperspektiv kan det ifrågasättas om de särskilda kungörandeformer som i dag används utöver anslagstavlan, dvs. vanligtvis länets författningssamling eller ortstidningarna, möter de behov av information allmänheten har och det sätt att söka information på som präglar dagens samhälle.

Ortstidningarna torde visserligen nå en relativt stor läsekrets. Det kräver dock i princip att medborgarna tar del av informationen just den dag den publiceras. Visserligen finns ortstidningarna att läsa på internet, ibland även i sin helhet. Det innebär dock inte någon större skillnad ur spridnings- och tillgänglighetshänseende i förhållande till de tryckta utgåvorna. Det är knappast troligt att medborgarna söker på tidningars webbplatser för att få information om kommunala föreskrifter. Det är inte heller ändamålsenligt att varje ändring av en kommunal föreskrift måste annonseras i ortstidningarna. Ortstidningarna är därför inte optimala för att ges generell tillämpning för vare sig ett formellt kungörande eller annat tillhandahållande av kommunala föreskrifter. Däremot kan de i många fall fungera som en kompletterande informationskanal.

När det gäller kungörande i länens författningssamlingar var de tidigare en logisk följd av att länsstyrelserna skulle fastställa vissa föreskrifter som kommunerna beslutade. Länsstyrelserna ska dock inte längre fastställa några föreskrifter utan de har bara kvar en möjlighet att under vissa förutsättningar upphäva lokala ordningsföreskrifter.

Med hänsyn till de formkrav som gäller för länens författningssamlingar kan ur formell rättssäkerhetssynpunkt ett kungörande där möjligen ses som ett säkrare förfarande för att garantera att några felaktigheter inte finns i dem. Vissa normer är straffsanktionerade, vilket talar för vikten av att de kungörs på detta sätt. Ett sådant skäl talar dock för att betydligt fler kommunala föreskrifter borde ha tagits in i länens författningssamlingar eftersom många av dem är straffsanktionerade. Så har emellertid inte skett utan det har accepterats att föreskrifter kan vara straffsanktionerade utan att de kungörs där. Tillkännagivanden av kommunala föreskrifter bör dessutom syfta till att göra föreskrifterna kända för allmänheten och i andra hand till att säkerställa att eventuella överträdelser av bestämmelserna kan beivras. Det bör också beaktas att omgången med att ytterligare en myndighet är involverad i förfarandet och att föreskrifterna ska tryckas, torde innebära

ökad risk för felaktigheter och att det kan dröja avsevärd tid innan föreskrifterna finns tillgängliga på det sättet. Det är således tveksamt om länens författningssamlingar verkligen fyller ett syfte som ett informationsställe för de som vill veta vilka föreskrifter som gäller. Ur medborgarnas perspektiv är det knappast naturligt att ta reda på vilka regler som gäller för en kommun eller ett landsting genom att vända sig till statens representant i länet, dvs. länsstyrelsen och dess författningssamling. Att tvärtom utveckla länens författningssamlingar genom att där tillföra ytterligare kommunala regleringar framstår mot denna bakgrund som tveksamt. I en eventuell utveckling mot färre men större län kan det också ifrågasättas om en författningssamling som berör ett betydligt större antal kommuner verkligen kan fylla den informativa roll som publiceringen syftar till.

Att föra in alla kommunala författningar i länets författningssamling ifrågasattes redan långt före it-teknikens utbredning av Utredningen om författningspublicering m.m. i betänkandet *Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser* (SOU 1973:23). Det påpekades att då ”skulle länets författningssamling bli så omfattande och svårhanterlig att den inte skulle vara praktiskt användbar. Kommunala föreskrifter är normalt av intresse bara för kommunens egna medlemmar och en stor del av innehållet i länets författningssamling skulle sålunda komma att sakna intresse för de flesta läsarna.” (a. a. s. 142).

Vid arbetet med denna promemoria har dessutom en genomgång av kommunernas webbplatser gjorts. Den visar att lokala ordningsföreskrifter samt lokala miljö- och hälsoskydds-föreskrifter vilka i dag, förutom genom anslagstavlan, ska kungöras i länets författningssamling, även återfinns på kommunernas webbplatser. Så många som ca 240 respektive ca 185 kommuner har där, vid sidan av kungörandet i länets författningssamling, publicerat dessa föreskrifter i eget textformat och med egen layout. Värdet av länets författningssamling kan i ljuset av det också ifrågasättas. Det

torde vara naturligare för de allra flesta att söka informationen på kommunernas webbplatser och med den lydelse som kommunerna publicerat, än genom länets författningssamling.

Det ovan beskrivna talar för att länets författningssamling har spelat ut sin roll för kungörande av kommunala föreskrifter. I vart fall är den inte lämplig att göra generellt tillämplig för all kommunal normgivning.

Att göra de mer ovanliga kungörandeformerna som består i att föreskrifterna läses upp i radio eller att föreskrifter måste fysiskt anslås generellt tillämpliga för alla föreskrifter är inte heller lämpligt.

Kungörande av kommunala föreskrifter bör ske genom anslagstavlan men de bör vara åtkomliga elektroniskt

Den kommunala anslagstavlan är visserligen inte heller optimal för att tillhandahålla kommunala föreskrifter. Relativt få medborgare söker sig till den för att ta del av dess information. Den fyller dock funktionen av att tillkännage allt kommunalt beslutsfattande på ett eller annat sätt. Den har utöver sin informativa uppgift således även en roll av rättslig betydelse bl.a. för att besluten ska vinna laga kraft, detta gäller även beslut om kommunala föreskrifter. Det skulle innebära en stor förändring och ett olämpligt krav om det kommunala beslutsfattandet i detta sammanhang skulle delas upp så att beslut om kommunala föreskrifter, till skillnad från allt annat kommunalt beslutsfattande, inte skulle kungöras genom kommunens anslagstavla. Den bör därför tills vidare kvarstå för det formella sättet att kungöra föreskrifter på. Tillhandahållandet av innehållet i de kommunala föreskrifterna behöver dock av demokrati-, offentlighets- och rättssäkerhetsskäl ske även på något annat sätt. För att undvika dubbling av kungörelseförfarandet, bör detta sätt endast fylla en informativ funktion, till skillnad från anslagstavlans även rättsliga funktion.

I dagens samhälle torde de flesta medborgare söka offentlig information på internet. Både stat och kommuner använder i allt högre utsträckning nätet för att ge medborgarna service. Som berörts ovan strävar regeringen mot en övergång till en mer elektronisk förvaltning. Det är därför vare sig lämpligt eller tidsenligt att skapa ett nytt system för tillhandahållande av kommunala föreskrifter som bygger på kostsam och miljöbelastande pappershantering. Det är viktigare att föreskrifterna på ett enkelt sätt görs kända och att de hålls aktuella.

Det finns flera fördelar med att tillhandahålla föreskrifterna elektroniskt. Det skulle göra det möjligt för enskilda att ta del av föreskrifterna när och var som helst. Det underlättar även för de medlemmar som inte nås i dag, som t.ex. fastighetsägare som inte är bosatta i kommunen. Även andra intressenter kan i betydligt större omfattning nås på det sättet. Tillgängligheten skulle därigenom öka och sannolikt göra att fler tar del av föreskrifterna. Föreskrifterna skulle sannolikt också hållas aktuella i högre utsträckning än i dag. Förfarandet skulle få förutsättningar att bli både kostnadseffektivt och ge säker information.

Dagens teknik medger flera sätt att elektroniskt kommunicera med allmänheten både direkt och mera generellt. En direkt kommunikation förutsätter att alla berörda faktiskt kan nås. Praktiska och ekonomiska skäl talar dock för att det inte är ett rimligt alternativ inom överskådlig tid. En naturligare lösning utifrån denna utgångspunkt, som tillgodoser medborgarnas intresse av information, skulle vara att publicera de kommunala föreskrifterna genom en databas eller en webbplats. Med hänsyn främst till den kommunala självstyrelsen, synes det emellertid ännu inte finnas förutsättningar för att tillhandahålla föreskrifterna genom en gemensam databas (se vidare avsnitt 7.1). En lösning som innebär att varje kommun och landsting tillhandahåller sina föreskrifter på den egna webbplatsen är därför att föredra.

Alla kommuner och landsting har egna webbplatser. Så gott som alla av dem publicerar redan i dag sina föreskrifter där i varierande utsträckning. Att reglera detta skulle därför understödja den utveckling som redan sker.

En invändning mot ett elektroniskt förfarande är att personer som inte har datorer inte skulle få tillgång till föreskrifterna. Detta bör dock kunna hanteras t.ex. genom att kommunen eller landstinget på biblioteken eller på andra sätt tillhandahåller datorer med internetuppkoppling och stöd för att tillgodogöra sig informationen på det sättet. Föreskrifterna i original finns dessutom att ta del av hos kommunen eller landstinget. Att underlätta för enskilda att på plats hos kommunen eller landstinget ta del av föreskrifterna är en fråga om service som i grunden bygger på skyldigheten att lämna ut allmänna handlingar. En reglering av förfarandet för kungörande och tillgängliggörande av kommunala föreskrifter ersätter förstås inte den skyldigheten.

En ytterligare invändning mot elektronisk publicering är att det dels kommer att finnas en originalversion av de beslutade föreskrifterna i det skriftliga kommunala normbeslutet som kungjorts genom den kommunala anslagstavlan, dels en elektronisk uppsättning av föreskrifterna som publicerats på webbplatsen. Det finns då en risk att de olika versionerna skiljer sig åt. Det finns dock inte anledning att överdriva detta problem. Så kan bli fallet redan i dag. Vid en sådan konflikt är det den beslutade lydelsen av föreskrifterna som framgår av det protokoll som justerats som har företräde. Ett elektroniskt förfarande kommer inte innebära någon principiell skillnad i det avseendet. Genom att kommunen eller landstinget har en elektronisk version av det dokument som fullmäktige eller nämnden tagit ställning till, och sedan publicerar detsamma på nätet, torde tvärtom förutsättningarna öka för att de olika versionerna ska överensstämma.

Sammanfattningsvis bedöms ett elektroniskt tillhandahållande på kommunens eller landstingets webbplats uppfylla kraven att tillkännagivande av de kommunala föreskrifterna ska

ske enkelt, billigt och flexibelt utan att rättssäkerheten sätts åt sidan. Ett sådant förfarande måste därför anses vara det rimligaste sättet att öka kunskapen om och tillgängligheten för föreskrifter som kommuner och landsting beslutar om och kungör genom sina anslagstavlor.

Även om ett enhetligt förfarande införs, hindrar det inte att föreskrifterna görs kända även på andra sätt, utöver anslagstavlan och webbplatsen. Det kan förstås vara lämpligt att informera om nya, ändrade eller upphävda bestämmelser genom de informationskanaler som kommunen eller landstinget normalt använder sig av. Det kan vara fråga om annonser eller blänkare i ortstidningar, i annonsblad, i det egna informationsbladet eller genom sociala medier. Behovet av sådan information är i första hand en servicefråga som kommunerna och landstingen själva bäst kan bestämma.

6 En reglering av kommunala föreskrifter

6.1 Kungörande genom anslagstavlan

Promemorians förslag: Det ska i kommunallagen förtydligas att kommunala föreskrifter kungörs genom kommunens eller landstingets anslagstavla.

Skälen för promemorians förslag

En generell reglering om tillkännagivande av kommunala föreskrifter

Av de skäl som ovan anförs under avsnitt 5, bör en generell reglering för att tillkännage kommunala föreskrifter införas. Liksom allt annat kommunalt beslutsfattande ska kommunala föreskrifter redan i dag kungöras genom kommunernas och landstingens anslagstavlor. Det sker genom att det meddelas att protokollet över det beslut vid vilket föreskrifterna har antagits är justerat. Någon särskild reglering för föreskrifterna finns inte. Genom detta förfarande med anslagstavlan anses föreskrifterna kända för alla som också blir skyldiga att följa dem. Även tiden för överklagande av föreskrifterna är som regel knuten till kungörandet. Mot bakgrund av behovet av en generell reglering får det dock anses viktigt att tydliggöra vad som redan gäller i det avseendet. Att föreskrifterna kungörs genom anslagstavlan bör därför framgå av författning, dvs. rättsläget bör kodifieras.

Grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer bestäms enligt 8 kap. 2 § RF, i lag. Detta sker huvudsakligen i kommunallagen. Med hänsyn till det och av pedagogiska skäl är det lämpligt att en generell reglering införs i kommunallagen till skillnad från i dag där kungöranden regleras i olika förordningar. De grundläggande bestämmelserna om kungöranden av statliga författningar återfinns också i lag (kungörandelagen). En grundbestämmelse för tillkännagivande av kommunala föreskrifter bör därför på motsvarande sätt regleras i kommunallagen.

Kommunala föreskrifter som ska omfattas

Gränserna för vad som anses som kommunala föreskrifter eller normer är inte absoluta. Det kan bero på dels bristande klarhet vid bemyndigandens tillkomst, dels tolkningssvårigheter vid tillämpningen av föreskrifterna. De föreskrifter och normer som i vart fall bör omfattas av ett enhetligt förfarande utgörs av de som enligt 8 kap. RF kan delegeras till kommunerna att besluta.

Till den kommunala normgivningen hör med denna avgränsning de uttryckliga bemyndiganden i författning som gett kommunerna rätt att meddela föreskrifter. Lika klart bör kommunala taxor för de betungande avgifterna höra till begreppet kommunala föreskrifter. Även taxor för de avgifter för prestationer som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla men den enskilde frivilligt tar i anspråk bör också omfattas av ett enhetligt förfarande.⁶ Detta är särskilt viktigt ur rättsäkerhetssynpunkt. Även om rättsäkerhetsskäl inte är lika uttalade när det gäller de föreskrifter som reglerar de kommunala organens arbetsformer bör även dessa omfattas av ett enhetligt förfarande.

Det är riksdagens och regeringens uppgift att bestämma vad som utgör normer som kommunerna bemyndigas att utfärda samt att i författningsärendena analysera detta så att det för kommunerna inte ska råda några tveksamheter i den frågan.

⁶ SOU 2008:42 Normgivningsmakten s. 24 ff.

För kommunernas och landstingens del är det viktigt att de är tydliga med vilket stöd de olika föreskrifterna, normerna eller annat har beslutats så att det för de enskilda framgår vad som är bindande föreskrifter och vad som är styrande dokument i övrigt. Det kan t.ex. vara lämpligt att det i de föreskrifter som fattas efter bemyndigande från riksdagen eller regeringen, så långt möjligt anges med stöd av vilket bemyndigande som föreskrifterna meddelats. Detta ökar förutsättningarna för att medborgarna ska förstå vilka normer som är direkt bindande för dem.

6.2 Tillgängliggörande på webbplatsen

Promemorians förslag: En generell reglering ska införas i kommunallagen om att föreskrifterna ska finnas tillgängliga på kommunens eller landstingets webbplats.

Skälen för promemorians förslag

En kompletterande regel om tillgängliggörande av kommunala föreskrifter genom webbplatsen

Redan i dag tillhandahålls lagar och förordningar på bl.a. riksdagens och regeringens webbplatser som en service för allmänheten. Även statliga myndigheters författningar finns i stor utsträckning tillgängliga på internet. Kommunernas och landstingens författningar bör också finnas tillgängliga på internet.

Publiceringen av föreskrifter på kommunernas och landstingens webbplatser syftar till att öka tillgängligheten och därigenom kännedomen om föreskrifterna. Webbpubliceringen ska därför inte vara en ersättning för förfarandet med anslagstavlan. Genom att de föreskrifter som kungjorts genom anslagstavlan också ska göras tillgängliga på webbplatserna

kommer tillgången till kommunala föreskrifter i hög grad att öka.

Föreskrifterna ska tillgängliggöras i sin helhet

Bland de särskilda regler om kungörande som finns i dag varierar det i fråga om vad det är som ska kungöras. I vissa fall ska själva föreskrifterna kungöras medan enligt andra regler krävs bara kungörande av uppgiften att föreskrifterna har antagits. Med en webbblösning blir det naturligt att föreskrifterna i sin helhet bör göras tillgängliga.

I avsnitt 7.3 behandlas frågan om hur länge föreskrifterna ska finnas tillgängliga elektroniskt.

Ansvars- och säkerhetsfrågor

Även om publiceringen av föreskrifterna på webbplatsen inte utgör ett kungörande i formell mening, är det ändå av avgörande betydelse för funktionen, trovärdigheten och rättssäkerheten för ett elektroniskt system att det går att lita på att det som publiceras på det sättet är den korrekta lydelsen av de beslutade föreskrifterna. Det innebär att föreskrifterna måste publiceras med den exakta lydelse som har beslutats och att det finns en kontroll av och åtgärder mot att systemet inte manipuleras. Ansvaret för autenticitet och tillförlitlighet i det som publiceras samt it-säkerhet till skydd för det, är en uppgift för varje kommun och landsting att hantera. Om det skulle uppstå tveksamhet om den elektroniska versionen är korrekt kan man alltid läsa föreskrifterna i original genom att ta del av beslutsprotokollet som kungjorts genom meddelandet på anslagstavlan. Riskerna för systemet ska därför inte överdrivas men får förstås inte heller underskattas. Åtgärderna som ska kunnas vidtas för att uppnå teknisk säkerhet bör mot den

bakgrunden vara både tekniskt möjliga och rimliga.⁷ Kommunen får själv bestämma vilka organ och befattningar som ansvarar för tillgänglighörandet.

6.3 Vissa förfaranden ska tas bort

Promemorians förslag: Bestämmelser om att kommunala föreskrifter ska kungöras i länets författningssamling och föras in i ortstidning ska tas bort. Detsamma ska gälla kravet på tillhandahållande av tryckta exemplar av föreskrifterna.

Skälen för promemorians förslag: Som behandlas i avsnitt 5 är kungöranden i länets författningssamling och i ortstidningarna inte ändamålsenliga. En avsikt med ett enhetligt förfarande är att ersätta dessa. Reglerna om kungöranden i länets författningssamling och i ortstidningarna bör därför tas bort.

Något behov av att kunna tillhandahålla tryckta exemplar bedöms inte heller finnas. I den mån någon begär att få föreskrifterna i pappersform kan det tillmötesgåas med stöd av reglerna om utlämnande av allmänna handlingar genom att en kopia av de beslutade föreskrifterna lämnas ut. Inget hindrar dock att kommunerna som en service framställer kopior av sina föreskrifter för att vid behov tillhandahålla allmänheten dem. Något särskilt krav på det behöver dock inte ställas i författning.

⁷ Jfr regleringen i 9 § förordningen (2006:1226) om Post- och Inrikes Tidningar för Bolagsverkets publicering av Post- och Inrikes Tidningar på myndighetens webbplats.

6.4 Upplysningsbestämmelser i vissa fall

Promemorians förslag: I författningar där särskilda former för kungörande tas bort, ska en upplysning om den generella regleringen i kommunallagen tas in.

Skälen för promemorians förslag: Avsikten med en generell reglering är att särskilda bestämmelser om tillkännagivanden inte ska behövas. Av samma skäl bör det normalt sett inte heller krävas någon hänvisning till regleringen i kommunallagen. Om detta tillämpas för de författningar där särskilda former för kungörande har reglerats men som genom promemorians förslag tas bort, kan det framstå som att det inte längre krävs något kungörande av föreskrifter som meddelats med stöd av dessa författningar. I dessa författningar bör det därför upplysas om den nya regleringen i kommunallagen. Vartefter dessa författningar i framtiden ändras eller upphävs, bör dock upplysningsbestämmelserna kunna tas bort.

6.5 Särskilda kungörandeformer

Promemorians förslag: Om det är särskilt reglerat ska föreskrifter få kungöras eller göras tillgängliga på annat sätt.

Skälen för promemorians förslag: På trafikområdet finns redan etablerat den rikstäckande databasen för landets trafikföreskrifter (RDT) som görs tillgänglig på webben genom Svensk Trafikföreskriftssamling (STFS). Där återfinns ca 126 000 kommunala föreskrifter. Det finns ingen anledning att kräva att det systemet skulle ingå i den generella hanteringen av kommunala föreskrifter. Det skulle innebära en onödig dubbling av kungörelseförfarandet för dessa föreskrifter. För att undvika det och i linje med att RDT och STFS ersätter de

normala kungörelseförfarandena för de statliga författningar som återfinns i RDT, bör det inte uppställas något krav på att kommunala föreskrifter som kungjorts i RDT ska tillhandahållas även på kommunernas webbplatser. Detta hindrar dock inte kommunerna från att för överskådlighetens eller fullständighetens skull på webbplatserna länka till STFS för sina trafikföreskrifter.

Det kan även förekomma föreskrifter som riktas till en särskild krets eller som lämpligast behöver tillkännages även på annat sätt. Det kan gälla skyltning, utmärkning eller meddelande i radio. Dessa ska som service till allmänheten som huvudregel dock ändå tillhandahållas på kommunens eller landstingets webbplats. Rent författningstekniskt bör det för dessa fall dels i de aktuella författningarna finnas bestämmelser om de andra formerna, dels i de författningarna hänvisas till den generella regleringen som nu föreslås i kommunallagen.

Trots den huvudsakliga inriktningen mot ett enhetligt förfarande för kungörande och tillgängliggörande av kommunala föreskrifter ska det därför finnas utrymme för att kungöra och tillgängliggöra vissa föreskrifter på annat sätt.

6.6 Sekretess

Promemorians förslag: Föreskrifter ska inte kungöras eller göras tillgängliga genom webbplatsen, om de på grund av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) inte får lämnas ut till var och en.

Skälen för promemorians förslag: Även om förekomsten av föreskrifter som inte får lämnas ut till var och en inte torde vara särskilt vanlig, kan det framför allt i händelse av krig finnas sådana som på grund av det inte ska tillkännages. Dessa ska därför inte heller kungöras eller göras tillgängliga på webbplatsen.

7 Kommunal författningssamling

7.1 Tidigare utredningar om kommunal författningssamling

Det finns inga krav på kommuner och landsting att ha författningssamlingar, vare sig fysiska eller elektroniska. Frågan om kommunala författningssamlingar har dock av och till tagits upp.

Redan år 1973 föreslog Utredningen om författningspublicering m.m. i sitt betänkande *Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser* (SOU 1973:23) att det skulle vara en obligatorisk uppgift för kommunerna att ge ut kommunala författningssamlingar. Kommunallagsutredningen föreslog i sitt betänkande *Enhetlig kommunallag* (SOU 1974:99) i stället att information om de kommunala författningarna borde kunna ske på frivillig väg. I propositionen till kungörandelagen (prop. 1975/76:112 s. 80) anförde det föredragande statsrådet att det vid den tiden inte var påkallat att genomföra en sådan reform. Att införa ett krav på att alla kommunala författningar ska kungöras i en författningssamling för att bli gällande skulle, ansågs det, vara en formalisering som inte framstod som påkallad. Det anfördes dock att om kommunernas normgivningsmakt i framtiden skulle väsentligt utvidgas så att kommunerna får besluta författningsbestämmelser på områden där statliga myndigheter i dag beslutar, kan emellertid större anledning finnas att ifrågasätta om inte principen borde vara att också kommunala författningar ska kungöras på samma sätt som

statliga för att bli gällande. Med anledning av den propositionen utfärdade Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet år 1977 riktlinjer om kommunala författningssamlingar.⁸

I april 1992 anmälde Riksdagens revisorer till riksdagen sin granskning angående riksdagen och normgivningsprocessen (förs. 1991/92:19). Revisorerna ansåg att varje kommun borde ha en egen författningssamling där kommunala regler publiceras. Med anledning av förslaget anförde konstitutionsutskottet (bet. 1992/93:KU1 s. 8) att Svenska kommunförbundets riktlinjer till trots hade författningar publicerats i mycket begränsad omfattning, vilket utskottet fann otillfredsställande. Riksdagen följde utskottets förslag att frågan om publicering av kommunernas och landstingens författningar borde bli föremål för närmare överväganden och tillkännagav regeringen detta (rskr. 1992/93:5).

En arbetsgrupp inom Finansdepartementet föreslog i promemorian *Kommunala författningssamlingar* (Ds 1995:7) att kommunala författningssamlingar skulle lagregleras genom ändringar i kungörandelagen. Arbetsgruppen hade genom en enkätundersökning funnit att 164 kommuner och 7 landsting hade någon form av författningssamling och att flertalet av dessa fördes genom ADB (a. a. s. 23). Arbetsgruppens förslag remissbehandlades. Remisskritiken var blandad och splittrade kommunsektorn. Svenska kommunförbundet avstyrkte förslaget men framförde att det borde finnas utrymme i lag att föra en kommunal författningssamling med hjälp av ADB. Promemorian ledde inte till någon lagstiftning.

Riksdagens revisorer föreslog riksdagen i juni 2003 att regeringen skulle utforma en ordning för hur kommunala författningar inom lagstiftningsområdena ska kunna ingå i rättsinformationssystemet (förs. 2002/03:RR20). Regeringen hänvisade i en skrivelse (skr. 2003/04:168) till att enligt 9 §

⁸ Svenska kommunförbundets cirkulär 77.131, den 17 november 1977 och Landstingsförbundets RS-skrivelse nr 178/77, den 27 juni 1977.

rättsinformationsförordningen (1999:1759) får kommunala föreskrifter ingå i systemet, men att ingen kommun hade anslutit sig till det. Regeringen ansåg att kommunernas anslutning till rättsinformationssystemet i första hand bör ske på frivillig väg. Konstitutionsutskottet avstyrkte revisorernas förslag med hänvisning till att regeringen angett att det bör göras särskilda insatser på området samt underströk behovet av en sådan publicering (bet. 2004/05:KU2 s. 15). Utskottet anförde i skälen för sitt ställningstagande att det med hänsyn till den kommunala självstyrelsen och till kostnadsaspekterna inte var berett att då förorda en skyldighet för kommunerna att förteckna och publicera sina föreskrifter (a. bet. s. 18).

I den juridiska litteraturen har också föreslagits att kommunerna åläggs i lag att som huvudregel kungöra sina externa föreskrifter i en kommunal författningssamling.⁹

7.2 Kommunala författningssamlingar på internet

Kommunala författningssamlingar har i olika omfattning och utformning på frivillig väg lagts ut på internet. Som nämns i avsnitt 5 har, med enstaka undantag, alla kommuner och landsting föreskrifter på de egna webbplatserna. Vid samma genomgång av kommunernas och landstingens webbplatser som gjorts inom Finansdepartementet vid framtagandet av denna promemoria visar det sig att drygt 100 kommuner har sina författningar eller sin författningssamling samlade på sin webbplats. Nästan hälften av dessa har också systematiskt sammanställt sina författningar. Därutöver har ytterligare drygt 80 kommuner i stor utsträckning eller delvis samlat sina författningar eller har de samlade på några fåtal ställen på sin webbplats. Framför allt är det taxor och avgifter som fått en egen placering i förhållande till övriga föreskrifter eller författningar.

⁹ von Essen, Kommunal normgivning, 2000, s. 290 ff.

Genom webbplatserna framgår att nästan 100 kommuner har vad de själva betecknar som författningssamlingar.

Några av de kommuner som har kommit långt i denna utveckling är Borås, Falkenbergs, Flens, Gnesta, Gotlands, Götene, Hedemora, Huddinge, Härjedalens, Höganäs, Kalix, Karlstads, Kungälv, Nynäshamns, Oxelösunds, Piteå, Ronneby, Strömsunds, Svedala, Sätters, Sölvesborgs, Tierps, Uddevalla, Vaggeryds, Vingåkers, Vänersborgs, Örnsköldsviks och Östra Göinge kommuner. Dessa kommuners författningssamlingar är strukturerade i bokstavsordning, efter ämne eller sammanställda eller systematiserade på annat sätt. Det gemensamma för dessa är att de på något sätt är samlade.

Landstingen synes inte ha kommit lika långt som kommunerna i denna utveckling. Det kan ha att göra med att normgivningen inte är lika omfattande för deras räkning. Bland landstingen har 13 helt eller delvis samlat sina föreskrifter eller andra styrande dokument på sina webbplatser. Inget landsting synes använda sig av begreppet författningssamling. Däremot har t.ex. landstingen i Norrbottens-, Skåne-, och Södermanlands län systematiserat de egna föreskrifterna och andra styrande dokument på sina webbplatser. Många landsting har främst sina arbetsordningar och reglementen samt taxor och avgifter på webben. Taxor och avgifter har vanligtvis placerats för sig.

7.3 Kommunal författningssamling eller kommunala författningar i samlad form

Promemorians förslag: En kommuns eller ett landstings gällande föreskrifter ska finnas tillgängliga för allmänheten på webbplatsen i en författningssamling eller på annat sätt i samlad form.

Skälen för promemorians förslag: Som föreslås ovan (avsnitten 6.1 och 6.2) ska kommunala föreskrifter kungöras

genom anslagstavlan och i samband med det göras tillgängliga för allmänheten på kommunens eller landstingets webbplats. Publiceringen på webbplatsen begränsas inte till uppgiften att vissa föreskrifter har antagits utan omfattar författningarna i dess helhet.

Till skillnad från anslaget på anslagstavlan som ska sitta uppe i tre veckor finns egentligen inga rättsliga eller faktiska begränsningar för hur länge föreskrifterna kan finnas tillgängliga på webbplatsen. Rättssäkerhets- och praktiska skäl talar starkt för att författningarna ska finnas tillgängliga på webbplatsen åtminstone så länge de är gällande. Att låta författningarna kvarstå på webbplatsen under den tiden bör normalt sett vara oproblematiskt. Det kan naturligtvis tänkas att tekniska problem eller planerad service gör att webbsidan inte är tillgänglig vid någon tidpunkt (se SOU 2008:88 s. 102). Att sådana kortare avbrott förekommer får anses som godtagbara eller ofrånkomliga begränsningar i tillgängligheten. I vart fall torde några skäl av betydelse inte finnas som hindrar en lösning med tillgängliggörande genom webbplats.

Av tillgänglighetsskäl och för möjligheterna att överblicka den kommunala normgivningen, bör författningarna samlas på ett ställe på webbplatsen. Det kan ske på olika sätt. Det kan lösas genom hur webbplatsens information disponeras. Det kan också vara fråga om att dokumenten redovisas i ett sammanhang men det kan också räcka med att länkar till föreskrifterna samlas på en plats. Genom att föreskrifterna på det sättet samlas på kommunens eller landstingets webbplats skapas något som liknar en författningssamling även för kommuner och landsting som inte har någon sådan.

7.4 Elektronisk publicering av andra styrdokument

Promemorians bedömning: Även andra styrdokument än föreskrifter ska få publiceras tillsammans med de kungjorda föreskrifterna. Detsamma ska gälla för föreskrifter som redan kungjorts eller kungjorts på annat sätt. Någon särskild reglering om det är inte nödvändig.

Skälen för promemorians bedömning: I den rikstäckande databasen för trafikföreskrifter (RDT) får inga andra föreskrifter finnas än de som kungörs där. När det gäller föreskrifter på kommunernas eller landstingens webbplatser är någon liknande begränsning inte rimlig. Framför allt kommunerna publicerar redan andra styrande dokument i sina författningssamlingar tillsammans med de föreskrifter som beslutats med stöd av bemyndiganden. Serviceaspekter talar för att detta bör kunna fortgå. Det är tvärtom önskvärt att i vart fall även sådana föreskrifter som sedan tidigare är kungjorda kan samlas tillsammans med de föreskrifter som fortsättningsvis kungörs. Något krav på åtskillnad föreslås därför inte.

Även om det är tillåtet att tillsammans med de föreskrifter som har kungjorts publicera andra styrdokument ska det emellertid understrykas att när det förekommer är det viktigt, bl.a. av formella skäl, att det går att särskilja föreskrifterna från övrigt innehåll. Det kan t.ex. ske genom disposition eller rubriksättning. Betydelsefulla sätt är att i förekommande fall ange med stöd av vilket bemyndigande i lag eller förordning som föreskrifterna har beslutats samt när föreskrifterna har kungjorts.

7.5 Författningsregister

Promemorians förslag: Innehållet i samlingen av författningarna ska framgå av ett register eller någon annan förteckning.

Skälen för promemorians förslag: På det statliga området ska enligt 24 § författningssamlingsförordningen en författningssamling förses med register. Av 11 § förordningen om elektroniskt kungörande av vissa trafikföreskrifter framgår att för den rikstäckande databasen för landets trafikföreskrifter (RDT) ska det på webbplatsen finnas ett register över samtliga föreskrifter som har kungjorts på webbplatsen (föreskriftsregistret) och ett över samtliga gällande föreskrifter som har kungjorts på webbplatsen (gällanderegistret).

På det kommunala området har det tidigare föreslagits att det hos varje kommun och landsting skulle finnas en förteckning över samtliga gällande författningar som har beslutats av kommunen respektive landstinget (Ds 1995:7 s. 32).

Det finns uppenbara fördelar med en förteckning eller ett register. Det underlättar självklart sökning bland föreskrifterna, inte bara för allmänheten utan även för de kommunala organ som har till uppgift att hålla föreskrifterna aktuella. Det tydliggör också vad som är föreskrifter och vilka föreskrifter som finns.

En registrering skulle i och för sig kunna kopplas till ett krav på förtecknande för att föreskrifterna fortsatt ska anses giltiga, vilket för klarhets skull vore av fördel vid en reform av det slag som nu föreslås. Något sådant krav föreslås dock inte.

Av den undersökning som Finansdepartementet gjort av kommunernas och landstingens webbplatser visar det sig att vissa kommuner har någon form av förteckning eller register till författningssamlingen. Andra kommuner har systematiserat sina

författningar på webbplatsen och i samband med det upprättat någon form av förteckning.

Det är förstås önskvärt och lämpligt att ha någon form av register över kommunens eller landstingets gällande föreskrifter och andra författningar. För de som redan har en författningssamling men som inte skapat någon sådan förteckning, innebär det ingen större arbetsinsats att göra en. För de som inte gjort ett sådant arbete kan det dock innebära en omfattande arbetsinsats att säkerställa att alla beslutade och fortfarande gällande föreskrifter sammanställs. Ett minsta krav på författningssamlingen bedöms därför i vart fall vara att kommunerna och landstingen ska förteckna alla föreskrifter som genom förslagen i promemorian ska publiceras elektroniskt. Det kommer utöver dessa föreskrifter dock att finnas föreskrifter som redan kungjorts eller tillgängliggjorts innan den nu föreslagna regleringen börjar att gälla och som därför inte omfattas av den föreslagna skyldigheten. För att det inte ska råda några oklarheter om författningssamlingen innehåller alla eller endast delar av kommunens eller landstingets gällande föreskrifter, bör det tydliggöras i författningsregistret i vilken utsträckning kommunens eller landstingets föreskrifter har tagits med i samlingen.

7.6 Utformningen av författningssamlingar

Promemorians bedömning: Det bör inte närmare regleras hur en kommunal författningssamling ska utformas.

Skälen för promemorians bedömning: För de statliga författningssamlingarna finns detaljerad reglering om utformningen av författningssamlingar. Mot de tidigare försök som gjorts att även reglera de kommunala författningssamlingarna talar dock respekten för den kommunala självstyrelsen och

kostnadsaspekter. Regleringen får heller inte innebära en onödig formalisering och vara oproportionell i förhållande till vad som avses att regleras. Utformningen av en författningssamling styrs av bl.a. hur omfattande författningsutgivningen är i kommunen och i vilken utsträckning författningsformen används för andra styrande dokument. De författningssamlingar som finns är upplagda på olika sätt utan att någon lösning generellt kan anses ha företräde före någon annan. Kravet på kommunala författningssamlingar bör därför inte formaliseras i allt för stor utsträckning. Tillräcklig vägledning för utformning av författningarna och samlingarna bör kunna ges genom de statliga författningssamlingarna liksom genom dåvarande Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet utgivna cirkulär och skrivelse¹⁰. På dessa sätt kan vägledning fås för t.ex. hur man kan uttrycka vilken typ av dokument det är fråga om eller om vilka uppgifter som bör finnas med som t.ex. när och med vilket eventuellt stöd som den har fattats eller när den träder i kraft. Så sker redan säkerligen i stor utsträckning. Till detta kommer av promemorians förslag den förbättrade möjligheten att utveckla utformningen av den egna författningssamlingen genom att ta del av och inspireras av andra kommunala elektroniska författningssamlingar. Mot den bakgrunden behöver lagstiftningen bara ställa upp de föreslagna kraven på att föreskrifterna hålls samlade och att ett register eller en förteckning förs över samlingen.

¹⁰ Svenska kommunförbundets cirkulär 77.131, den 17 november 1977 och Landstingsförbundets RS-skrivelse nr 178/77, den 27 juni 1977.

7.7 Tekniska frågor och rättsinformationssystemet

Promemorians bedömning: Förslaget i promemorian innebär dels att kommunerna och landstingen inte hänvisas till att använda viss teknik, dels att anslutning till rättsinformationssystemet fortsatt kan ske frivilligt.

Skälen för promemorians bedömning: Förslaget i promemorian innebär att kommunernas och landstingens skyldighet att tillhandahålla föreskrifter delvis kopplas till deras webbplatser. I den meningen är förslaget inte teknikneutralt. Det innebär dock inte att det krävs att de använder sig av en viss teknisk lösning för att uppfylla kravet eller att de utöver det inte kan använda sig av andra tekniska lösningar för att medborgarna ska få bättre tillgång till kommunala föreskrifter. Oavsett teknisk plattform kan kommunerna och landstingen med enkla medel möjliggöra att föreskrifterna görs tillgängliga på andra sätt och att de kan återanvändas i andra sammanhang som t.ex. i olika rättsdatabaser. Hur detta kan ske vet de berörda aktörerna bäst. Något behov av författningsförslag för det finns inte.

Genom förslaget i promemorian kan förutsättningarna för kommunernas och landstingens deltagande i det offentliga rättsinformationssystemet öka. Regeringen och riksdagen har tidigare uttalat att kommunernas medverkan i rättsinformationssystemet bör vila på frivillig grund men att det ändå är av intresse att även de kommunala föreskrifterna finns tillgängliga där. Rättsinformationssystemet bör därför hållas öppet för kommunala föreskrifter (skr. 1998/99:17, skr. 2003/04:168, bet. 2004/05:KU2). Det finns inte skäl att nu frångå den bedömningen. Möjligheter för kommunerna och landstingen att ansluta sig till systemet finns enligt 9 § rättsinformationförordningen. För de som väljer att ansluta sig till rättsinformationssystemet kan noteras att det på webbplatsen www.lagrummet.se finns information om systemet och om hur anslutning till det kan ske. Det bör också noteras att vissa

kommunala föreskrifter för närvarande finns i rättsinformationssystemet genom länens författningssamlingar.

7.8 Arkivfrågor

Promemorians bedömning: Att föreskrifter och andra författningar samlas elektroniskt innebär inte några problem ur arkivhänseende.

Skälen för promemorians bedömning: För lagar och förordningar är det endast protokollet från det regerings-sammanträde som behandlat den aktuella författningen och underskriftsexemplaret av den aktuella författningen samt eventuellt rättelseblad som arkiveras. Någon gallring sker inte av dessa handlingar. Den tryckta versionen av SFS arkiveras alltså inte av Regeringskansliet (se SOU 2008:88 s. 48).

För de kommunala författningarna är det beslutet då föreskrifterna antogs som kan bli föremål för arkivering enligt de arkivregler som kommunen har. På motsvarande sätt som gäller för SFS behöver som regel en författningssamling i sig inte arkiveras.

Att föreskrifter och andra författningar publiceras i samlad form ska därför inte behöva innebära några särskilda problem, dvs. hanteringen av allmänna handlingar får ske enligt gängse regler. Skulle hanteringen ändå innebära att en allmän handling anses upprättad, är möjligheterna att bevara elektroniska handlingar i princip lika goda som möjligheterna att bevara pappershandlingar men det krävs dock väl genomtänkta rutiner och något mer arbete för att hantera det (se SOU 2008:88 s. 111).

8 Elektroniskt kungörande eller elektronisk kommunal anslagstavla?

8.1 Anslagstavlan

Kommunallagen förutsätter att det i varje kommun eller landsting finns en officiell anslagstavla (se 5 kap. 9 § och 10 kap. 6 §). Några uttryckliga regler om anslagstavlans utformning finns inte men det anses att anslagstavlan ska placeras på lämplig plats som t.ex. i entrén till kommunens centrala förvaltning. Förutom att anslagstavlan används för anslag om att protokoll från sammanträden har justerats, används den bl.a. för kungöranden av kommande sammanträden. Systemet med anslagstavla har funnits sedan kommunallagsreformen på 1950-talet.

Utöver bestämmelser i speciallagstiftning som plan- och bygglagen, finns närmare reglering om användningen av anslagstavlan i lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. Även lagen (1970:452) om vissa anslag på kommuns anslagstavla innehåller bestämmelser som berör den kommunala anslagstavlan.

8.2 Elektroniskt kungörande av beslut

På vissa områden har som framgår av avsnitt 4.3 öppnats för elektroniskt kungörande av vissa föreskrifter. I arbetet med den

nya plan- och bygglagen föreslog Byggprocessutredningen i sitt betänkande *Bygg – helt enkelt!* (SOU 2008:68) att kungörelse av beslut om lov eller förhandsbesked i ortstidning skulle kunna ersättas med en internetpublicering. Förslaget tillstyrktes av många remissinstanser, bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting (prop. 2009/10:170 s. 293). I fråga om publicering av beslut enligt plan- och bygglagen valde regeringen av rättssäkerhetsskäl att inte gå fram med utredningens förslag om att delgivning skulle ersättas med publicering på kommunens webbplats. I stället föreslog regeringen att det elektroniska kungörelseförfarandet som numera kan ske genom Post- och Inrikes Tidningars webbplats skulle tillämpas (a. prop. s. 296). Enligt 1 § förordningen (2006:1226) om Post- och Inrikes Tidningar ska Post- och Inrikes Tidningar framställas av Bolagsverket i elektronisk form och göras tillgänglig för var och en på Bolagsverkets webbplats.

8.3 Elektroniska anslagstavlor?

Promemorians bedömning: Det bör i annat sammanhang övervägas om de kommunala anslagstavlorna kan ersättas av anslagstavlor genom kommunernas eller landstingens webbplatser (elektroniska anslagstavlor).

Skälen för promemorians bedömning: Även det kommunala beslutsfattandet som inte utgör normgivning men som riktar sig till en större krets, kommunmedlemmarna, skulle kunna offentliggöras genom kommunens eller landstingets webbplats. Enligt nuvarande reglering i kommunallagen är det tillräckligt att det på kommunens eller landstingets anslagstavla anslås att protokollet över beslutet har justerats. I vart fall skulle den informationen i stället kunna förmedlas genom kommunens eller landstingets webbplats. Möjligheterna är också större att ge mer information genom en elektronisk anslagstavla, t.ex. att publicera

besluten i sin helhet. Så sker i många fall redan i dag. Medlemmarna i kommunen eller landstinget, vilka även kan vara fastighetsägare som inte är bosatta inom kommunen eller landstinget, får då bättre tillgång till de kommunala besluten.

Mot ovanstående bakgrund bör det övervägas om den fysiska kommunala anslagstavlan kan ersättas med en elektronisk kommunal anslagstavla på kommunens eller landstingets webbplats. Detta är dock en större reform som kan tänkas få beaktansvärda effekter i fråga om organisation och kostnader. Personuppgifts- och säkerhetsfrågor behöver också övervägas. Ett sådant förslag bör därför behandlas i ett annat sammanhang, som t.ex. vid en större översyn av kommunallagen. Erfarenheterna av elektronisk publicering av kommunala föreskrifter skulle då kunna vara en utgångspunkt för vidare överväganden.

8.4 Elektroniskt kungörande?

Promemorians bedömning: Det bör framöver övervägas om kommunala föreskrifter skulle kunna kungöras genom en elektronisk anslagstavla, genom anslutande till en nationell databas eller på annat sätt.

Skälen för promemorians bedömning: Utgångspunkten för förslagen i denna promemoria, med den uppdelning av det formella kungörandet av föreskrifterna genom kommunens eller landstingets anslagstavla och tillgängliggörandet av föreskrifterna genom deras webbplatser, är att ett fullt ut elektroniskt kungörande ställer höga krav på säkerhet för systemet. Den säkerheten bedöms ännu inte föreligga. Med de förslag som lämnas i promemorian understöds dock en utveckling mot att så småningom införa ett elektroniskt kungörande.

När förutsättningarna för att införa ett generellt system för elektroniska kungöranden av kommunala föreskrifter föreligger, bör det övervägas hur ett sådant system ska förhålla sig till det

övriga kommunala beslutsfattandet och utvecklingen av elektroniska författningar på det statliga området. Ett kungörande skulle därför kunna ske genom en elektronisk anslagstavla, genom anslutande till en nationell databas eller på annat sätt. Detta bör övervägas framöver i ett annat sammanhang.

9 Ikraftträdande

Promemorians förslag: De föreslagna reglerna ska träda i kraft den 1 januari 2013. Reglerna ska tillämpas på föreskrifter som från den tiden beslutas eller ändras.

Skälen för promemorians förslag: Kravet på att kungöra föreskrifter genom anslagstavlan gäller redan i dag. Det utökade kravet att tillhandahålla föreskrifterna samlat på kommunens eller landstingets webbplats tillämpas dessutom redan av många kommuner. Reglerna bör därför kunna träda i kraft så fort som möjligt. De kommuner och landsting som ännu inte har ett system för att tillgängliggöra sina föreskrifter genom webbplatsen eller som med anledning av den föreslagna regleringen vill se över sitt system bör ges tid för det. Regleringen föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2013 och omfattar endast de föreskrifter som beslutas eller ändras från den tidpunkten. Ingenting hindrar dock kommunerna och landstingen från att i den takt som de själva bedömer lämpligt systematisera och samla även de föreskrifter och andra författningar som redan dessförinnan är kungjorda. Det finns dock inte skäl att införa ett krav i lag utan det arbetet bör ske på frivillig väg.

10 Konsekvenser

Promemorians bedömning: För allmänheten bedöms förslagen i promemorian leda till förbättrad offentlig service samt förbättringar för demokratin och rättssäkerheten.

För kommunerna och landstingen bedöms förslagen innebära att handläggningen av ärenden om föreskrifter och författningar förenklas och att kunskapsöverföring underlättas. Förslagen bedöms innebära marginella kostnads-konsekvenser för kommunsektorn.

För staten kommer förslagen att underlätta riksdagens och regeringens uppföljning och minska behovet av andra bestämmelser.

Förslagen bedöms innebära en minskad miljöbelastning.

Skälen för promemorians bedömning

Konsekvenser för allmänheten

Med ett elektroniskt förfarande kommer fler personer, såväl fysiska som juridiska, än i dag att på ett enkelt och avgiftsfritt sätt kunna ta del av de kommunala föreskrifterna, taxorna och reglerna för de politiska organ som allmänheten röstat fram. Den offentliga servicen kommer därigenom att förbättras genom ökad tillgänglighet, särskilt för dem som i dag har långt till kommunens eller landstingets lokaler och anslagstavlor eller har svårt att ta sig hemifrån. Förslagen innebär förbättringar både för demokratin och för rättssäkerheten.

Konsekvenser för kommunerna och landstingen

Även för kommunerna och landstingen kommer ett elektroniskt förfarande och en elektronisk samling av de kommunala författningarna att innebära ökad tillgänglighet. Det underlättar kunskapsöverföring inom men även mellan kommunerna, landstingen och andra aktörer, vilket också kommer att förenkla och förbättra handläggning av ärenden om nya eller ändrade föreskrifter och författningar.

Den elektroniska hanteringen innebär en ny obligatorisk skyldighet för hur kommuner och landsting ska hantera sina föreskrifter. För de kommuner och landsting som inte redan publicerar dessa elektroniskt eller som inte har systematiserat dem kommer det att innebära vissa kostnadsökningar, framför allt initialt. Kravet på att publicera föreskrifter i ortstidningar och i länens författningssamlingar föreslås samtidigt slopas, vilket innebär vissa kostnadsbesparingar för kommunerna. Beslutsfattandet som innebär normgivning är relativt begränsat, vilket gör att merarbetet att publicera föreskrifter på webben blir litet. Sammantaget görs därför bedömningen att förslaget innebär marginella kostnadskonsekvenser för kommunsektorn.

Konsekvenser för staten

Att kommunala föreskrifter inte längre behöver kungöras i länens författningssamlingar innebär att länsstyrelsernas arbete med – och kostnader för – föreskrifterna minskar. Förslagen kommer att underlätta riksdagens och regeringens uppföljning av hur de bemyndiganden som getts till kommunerna används. En generell reglering om kungörande och tillgängliggörande av kommunala föreskrifter minskar också behovet av särskilda bestämmelser för det. Förslagen får också till följd ökad överblickbarhet av kommunsektorns organisation och verksamhetsformer, vilket i allmänhet kommer att underlätta lagstiftningsarbetet inom sektorn.

Övriga konsekvenser

En elektronisk hantering som använder sig av redan befintlig infrastruktur och som ersätter bl.a. utgivning av tryckta föreskrifter genom länens författningssamlingar, annonser och tillhandahållande av tryckta exemplar, bedöms leda till en minskad miljöbelastning.

11 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

3 kap. 30 §

Paragrafen innehåller en generell reglering om hur kommunala föreskrifter kungörs och tillgängliggörs. Förslagen i paragrafen behandlas i avsnitt 6, 7.3 och 7.5.

Enligt *första stycket* ska kommunala föreskrifter kungöras genom att det på kommunens eller landstingets anslagstavla tillkännages att protokollet för de beslutade föreskrifterna har justerats. Bestämmelsen innebär en kodifiering av den gällande formella ordningen för tillkännagivanden av kommunalt beslutsfattande i den del som omfattar normgivning. Övrigt beslutsfattande omfattas eller påverkas inte av kodifieringen. Förfarandet utgör det rättsligt formella kungörandet och medför att föreskrifterna är bindande och kan verkställas mot var och en. Av 3 kap. 21 § kommunallagen följer att bestämmelsen, liksom övriga bestämmelser i paragrafen, även är tillämplig på kommunalförbund.

Enligt *andra stycket* ska de kungjorda föreskrifterna finnas tillgängliga för allmänheten på kommunens eller landstingets webbplats. Förfarandet avses att, med vissa undantag, tillämpas för alla kommunala föreskrifter. Med föreskrifter menas sådana rättsregler som avses i 8 kap. regeringsformen.

Publiceringen på webbplatsen ska ske så snart föreskrifterna har beslutats. Det bör innebära att det ska ske i anslutning till att meddelandet om protokollsjusteringen har anslagits på anslags-

tavlan. Något dröjsmål ska inte ske. Med hänsyn till kravet på protokollsjustering, vilken i och för sig kan ske omedelbart, ska publiceringen på webbplatsen inte ske dessförinnan.

Av andra stycket framgår också att de föreskrifter som gjorts tillgängliga elektroniskt ska samlas och finnas på webbplatsen så länge de är gällande. Det bör företrädesvis vara fråga om ett ställe på webbplatsen som besökare på ett enkelt sätt kan hitta. Inget hindrar att det på det stället kan finnas andra styrande handlingar som planer, instruktioner för förvaltningarna, bolagsordningar etc. Om samlingen innehåller annat än styrande handlingar kan det innebära att föreskrifterna inte anses samlade. Detsamma gäller om föreskrifterna är utspridda på webbplatsen.

Om det är särskilt föreskrivet får föreskrifterna enligt *tredje stycket* kungöras eller göras tillgängliga på annat sätt. Bestämmelsen syftar bl.a. på den rikstäckande databasen för trafikföreskrifter (RDT) som regleras särskilt i förordningen (2007:231) om elektroniskt kungörande av vissa trafikföreskrifter. Undantaget ger också utrymme för andra kungöranden som kan behöva regleras särskilt, t.ex. skyltning eller meddelande i radio. I dessa fall bör dock även den föreslagna bestämmelsen tillämpas. I sådana fall återfinns den kopplingen i särskild författning.

Tredje stycket gör även undantag från de tidigare styckena för föreskrifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det kan vara fråga om föreskrifter om kommunens eller landstingets organisation i krig.

Departementsserien 2011

Kronologisk förteckning

1. Olovlig fotografering. Ju.
2. Avskaffande av den obligatoriska byggförsäkringen. M.
3. Högre utbildning i utvecklingssamarbetet
En analys av högre utbildning inom ramen för svenskt utvecklingssamarbete och politiken för global utveckling. UD.
4. Behandling av personuppgifter vid Inspektionen för socialförsäkringen, m.m. S.
5. Barns rätt till vård och sociala insatser stärks. Ju.
6. Ökad konkurrens på det uppdragsarkelogiska området – vissa ändringar i kulturminneslagen. Ku.
7. Sekretess för finansiella företag. Fi.
8. Hotelltjänster. Ju.
9. Förbättringar inom familjepolitiken. S.
10. Preskription av rätt till försäkringsersättning m.m. Ju.
11. Enklare avbetalningsköp. Ju.
12. Genomförande av EU:s direktiv om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål. L.
13. Upphävande av lagen om exploateringsamverkan. S.
14. Synnerligen ömmande omständigheter och verkställighetshinder
– en kartläggning av tillämpningen. Ju.
15. Utbyte av uppgifter ur kriminalregister mellan EU:s medlemsstater. Ju.
16. Kustbevakningsdatalag. Fö.
17. Sveriges företagande och konkurrenskraft
– Internationell benchmarking. N.
18. Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar. S.
19. Komplettering av kollektivtrafiklagen. N.
20. En reformerad yrkestrafiklagstiftning. N.
21. Vissa lagändringar i fråga om riktade emissioner av aktier. Ju.
22. Anmälningsskyldighet vid utstationering samt förtydligande avseende missbruk av visstidsanställningar enligt anställningskyddslagen. A.
23. Uppdaterade högkostnadsskydd
– öppen hälso- och sjukvård samt läkemedel. S.
24. Bättre tillgång till kommunala föreskrifter. Fi.

Departementsserien 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Olovlig fotografering. [1]
- Barns rätt till vård och sociala insatser stärks. [5]
- Hotelltjänster. [8]
- Preskription av rätt till försäkringsersättning m.m. [10]
- Enklare avbetalningsköp. [11]
- Synnerligen ömmande omständigheter och verkställighetshinder – en kartläggning av tillämpningen. [14]
- Utbyte av uppgifter ur kriminalregister mellan EU:s medlemsstater. [15]
- Vissa lagändringar i fråga om riktade emissioner av aktier. [21]

Utrikesdepartementet

- Högre utbildning i utvecklingssamarbetet
En analys av högre utbildning inom ramen för svenskt utvecklingssamarbete och politiken för global utveckling. [3]

Försvarsdepartementet

- Kustbevakningsdatalag. [16]

Socialdepartementet

- Behandling av personuppgifter vid Inspektionen för socialförsäkringen, m.m. [4]
- Förbättringar inom familjepolitiken. [9]
- Upphävande av lagen om exploaterings-samverkan. [13]
- Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar. [18]
- Uppdaterade högkostnadsskydd – öppen hälso- och sjukvård samt läkemedel. [23]

Finansdepartementet

- Sekretess för finansiella företag. [7]
 - Bättre tillgång till kommunala föreskrifter. [24]
-

Landsbyggsdepartementet

- Genomförande av EU:s direktiv om skydd av djur som används för vetenskapliga ändamål. [12]

Miljödepartementet

- Avskaffande av den obligatoriska byggfelsförsäkringen. [2]

Näringsdepartementet

- Sveriges företagande och konkurrenskraft – Internationell benchmarking. [17]
- Komplettering av kollektivtrafiklagen. [19]
- En reformerad yrkestrafiklagstiftning. [20]

Kulturdepartementet

- Ökad konkurrens på det uppdragsarkeologiska området – vissa ändringar i kulturminneslagen. [6]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Anmälningsskyldighet vid utstationering samt förtydligande avseende missbruk av visstidsanställningar enligt anställningsskyddslagen. [22]



Fritzes

ett Wolters Kluwer-företag

106 47 Stockholm Tel 08-598 191 90 Fax 08-598 191 91 order.fritzes@nj.se www.fritzes.se

ISBN 978-91-38-23612-3 ISSN 0284-6012