

Regeringens proposition

2011/12:149



Bättre tillgång till kommunala föreskrifter

Prop.
2011/12:149

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 16 maj 2012

Beatrice Ask

Peter Norman
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Kommuner och landsting har på flera områden givits 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. Därutöver beslutar kommunerna och landstingen föreskrifter om avgifter, s.k. taxor, samt föreskrifter om arbetsformer och organisation. För att föreskrifterna ska kunna tillämpas måste de i allmänhet göras kända genom kungörande.

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

I propositionen föreslås att det ska förtydligas att som huvudregel ska kommunernas och landstingens föreskrifter kungöras genom meddelande på den kommunala anslagstavlan. För att kunskap om föreskrifterna ska vara lätt åtkomlig, 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.

Bestämmelserna i förordningar om att vissa kommunala föreskrifter ska kungöras i länets författningssamling och föras in i ortstidning bedöms kunna tas bort. Detsamma gäller kravet på tillhandahållande av tryckta exemplar av föreskrifterna.

Ändringen i kommunallagen (1991:900) föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Kommunala föreskrifter	5
4.1	Kommunal normgivning	5
4.2	Kungöranden och andra tillkännagivanden	8
5	Behovet av ett generellt förfarande	10
6	En reglering av kommunala föreskrifter	18
6.1	Kungörande genom anslagstavlan och tillgängliggörande på webbplatsen	18
6.2	Föreskrifterna ska vara samlade	23
6.3	Vissa särskilda kungörandeformer	31
6.4	Undantag på grund av sekretess	32
7	Elektroniskt kungörande eller elektroniska kommunala anslagstavlor?	32
7.1	Elektroniskt kungörande?	32
7.2	Elektroniska anslagstavlor?	33
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	35
9	Konsekvenser	37
10	Författningskommentar	39
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Bättre tillgång till kommunala föreskrifter (Ds 2011:24)	41
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	42
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	43
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	44
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	45
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 maj 2012	47

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2011/12:149

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).

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

Prop. 2011/12:149

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. De ska där vara samlade i kommunens eller landstingets författningssamling eller på något 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 något annat sätt, eller

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

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

2. Föreskrifter som beslutats före ikraftträdandet ska finnas tillgängliga på webbplatsen och vara upptagna i förteckningen senast den 31 december 2014.

Inom Regeringskansliet har departementspromemorian Bättre tillgång till kommunala föreskrifter (Ds 2011:24) utarbetats. Promemorian innehåller förslag till en generell reglering i kommunallagen (1991:900) av hur kommunala föreskrifter ska kungöras och hållas tillgängliga. I promemorian väcks även frågor om elektroniskt kungörande av föreskrifterna och elektroniska kommunala anslagstavlor. Regleringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en sammanställning av remissvaren finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2011/3144).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 9 februari 2012 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet har i sitt yttrande pekat på oklarheter i fråga om begreppet kommunala föreskrifter och om förslagets tillämpning på kommunalförbund. Regeringen har med anledning av Lagrådets yttrande gjort förtydliganden i avsnitt 6.1 och i författningskommentaren. Vissa redaktionella ändringar har också gjorts i förhållande till lagrådsremissen.

4 Kommunala föreskrifter

4.1 Kommunal normgivning

Allmänt om regleringen av normgivning

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 ändringarna är att utgångspunkten för delegation ändrats så att RF numera anger inom vilka ämnesområden delegering inte får ske, i stället för inom vilka områden delegation får ske. Regeringen konstaterade i det sammanhanget att även om förslaget inte är avsett att medföra någon saklig ändring, innebär det 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).

Prop. 2011/12:149

Särskilda områden med kommunal normgivningsmakt

Kommunal normgivning återfinns inom flera områden som miljö- och hälsoskydd, trafik, allmän ordning och säkerhet samt tillfällig försäljning. Bestämmelserna berör enskilda och är ofta straffsanktionerade genom att överträdelse kan bestraffas enligt bestämmelser i de huvudförfattningar i vilka 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 och förordningen (1990:1235) om kommunala föreskrifter om tillfällig försäljning har kommunerna haft rätt att meddela tillståndskrav för försäljning av kläder, skor eller vissa livsmedel eller snus- och tuggtobaksprodukter. Lagen och förordningen ska dock upphöra att gälla vid utgången av september 2012 (se SFS 2012:232–233). Motivet är att det inte längre finns något behov av någon särreglering av den tillfälliga försäljningen.

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

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 skyldiga 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. Föreskrifter om avgifter kan bl.a. fattas med stöd av 27 kap. miljöbalken eller förordningen (1998:903) om avgifter för prövning enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning, för att nämna några författningar.

Andra offentligrättsliga avgifter förekommer bl.a. inom hälso- och sjukvårdsområdet samt inom socialtjänsten. Här är det främst fråga om sådana 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 är generella och bindande för enskilda. I den meningen anses de också som föreskrifter.

Däremot anses det pris som enskilda betalar för t.ex. el-, gas-, badhus- och museiavgifter vara privaträttsliga. Taxor för prissättningen anses i dessa fall inte som normer enligt RF utan priset regleras genom avtalsvillkor i det enskilda fallet.

Organisation, verksamhetsformer, befogenheter och åligganden i övrigt

Enligt regleringen i 8 kap. 2 § första stycket 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. Kommunallagen innehåller t.ex. bemyndiganden för kommunerna att besluta arbetsordningar och reglementen för kommunala organ som bl.a. fullmäktige och nämnder samt en rad andra regleringar som styr den kommunala verksamheten (se departementspromemorian Kommunala författningssamlingar, Ds 1995:7, s. 16 f. där det bl.a. finns ytterligare exempel).

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. Dessa har inte ansetts som normer.

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.

4.2 Kungöranden och andra tillkännagivanden

Allmänna regler om kungöranden av föreskrifter

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).

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.

Kungöranden av kommunala beslut och föreskrifter

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. Den grundläggande formen för offentliggörande av kommunala beslut är tillkännagivandet på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet har justerats.

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. 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 generella bestämmelser som rör den kommunala anslagstavlan.

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. Brister i kungörandet kan innebära att tiden för överklagade inte börjar löpa eller inte löper ut.

För vissa kommunala normbeslut har ytterligare krav på kungörande ställts upp i särskilda regler.

Särskilda regler om kungöranden och andra tillkännagivanden av föreskrifter

Inom specialreglerade områden finns i vissa fall uttryckliga regler om kungörande av kommunala föreskrifter. Nedan följer en 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. Som ovan nämns kommer dessa regler att upphöra vid utgången av september 2012.

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 för-

budet 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. I ortstidningarna ska ibland beslutet att anta föreskrifterna föras in, ibland själva föreskrifterna. 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 Behovet av ett generellt förfarande

Regeringens bedömning: Det behövs ett enhetligt och generellt sätt för att tillkännage kommunala föreskrifter. Sättet bör vara enkelt, effektivt och rättssäkert. Kungörandet bör fortsättningsvis ske genom anslagstavlan. Därutöver bör föreskrifterna tillhandahållas på kommunernas och landstingens webbplatser.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna instämmer i bedömningen. *Domstolsverket* och *Åklagarmyndigheten* anser att de åtgärder som föreslås är steg i rätt riktning men att ytterligare steg bör tas. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* ser detta som ett första steg mot en ordning med digitalt kungörande, vilket är positivt. *Transportstyrelsen* anser att detta är ett steg i rätt riktning för att tillkännage kommunala föreskrifter men förordar i första hand att det ställs krav på kungörande i en kommunal författningssamling. Den uppenbara svagheten med förslaget är att kungörandets rättsliga sida inskränker sig till att det tillkännages på anslagstavlan att protokollet för de beslutade föreskrifterna har justerats, dvs. normbeslutet och inte normerna i sig kungörs. I praktiken är detta enbart en kodifiering av gällande rätt och för inte frågan om en bättre tillgång till föreskrifterna framåt. Däremot är det ett betydande steg framåt med ett tillgängliggörande på webbplatsen. Det saknas dock en koppling mellan kungörandets rättsliga och praktiska sidor. Ett moderniserat krav på kungörande i en kommunal författningssamling är i stället rätt väg att gå så att tillgängliggörandet på webbplatsen utformas som den författningssamling där kommuner och landsting kungör sina föreskrifter. Härav följer inte krav på en formaliseringsnivå motsvarande den statliga, även om vissa grundläggande krav bör ställas upp. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* ställer sig positiv och har noterat att det finns brister i kommunernas fullgörande av skyldigheten att lämna

föreskrifter för kungörande i länets författningssamling. En enhetlig reglering torde kunna motverka det anser länsstyrelsen. *Norrbottnens läns landsting* instämmer i att det bör finnas ett enhetligt och generellt sätt att tillkännage föreskrifter. Nuvarande regler har spelat ut sin roll. Med kungörande genom anslagstavlan elimineras nuvarande bristande logik av kungörandeform för olika typer av beslut. Landstinget delar också regeringens strävan mot e-förvaltning. *Skåne läns landsting* anser att det blir tydligare för medborgarna vad som är kommunala föreskrifter, hur dessa har beslutats och var de finns att läsa. *Västra Götalands läns landsting* instämmer i behovet men anser att kommunernas och landstingens ansvar för att nå samtliga invånare med sina föreskrifter när det gäller bl.a. äldre personer, personer med funktionsnedsättning, nationella och andra etniska minoriteter behöver förtydligas. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anför att detta understödjer en utveckling som pågår och ligger i linje med lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. *Tillväxtverket* pekar på att till följd av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, det s.k. tjänstedirektivet, (EUT L 376, 27.12.2006, s. 1, Celex 32006L0123) och förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden, ska myndigheter på sina webbplatser tillhandahålla information när det gäller krav, kostnader och ansökningsförfaranden för ett tillstånd, en anmälan eller en registrering. *Riksarkivet* anser att det eftersom det hittills har saknats ett enhetligt sätt för hur kommunala föreskrifter ska tillkännages, har varit svårt att bilda sig en uppfattning om vilka privaträttsliga organ som genom kommunala föreskrifter har tagit emot allmänna handlingar enligt lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring. *Tidningsutgivarna* delar inte bedömningen och anför i huvudsak följande. Kravet på annonsering i ortstidning av kommunala föreskrifter och andra beslut har tillkommit eftersom lagstiftaren har ansett det vara ett bra sätt att nå ut till så många kommunmedborgare som möjligt. Det har varit och är fortfarande ett av de säkraste sätten att påkalla allmänhetens uppmärksamhet i en viss fråga. Det kan inte anses vara i linje med dagens informationsamhälle att ta bort ett vedertaget sätt för medborgare att ta del av information som i högsta grad berör dem. Det borde snarare vara så att kanalerna för meddelanden till medborgarna ska vara fler och inte färre. Den som saknar tillgång till internet ska inte heller behöva söka upp ett bibliotek eller faktiskt åka till kommunhuset för att titta på den analoga anslagstavlan i kommunhusets foajé. Föreställningen om att kommunerna kan kommunicera med sina medborgare genom sina respektive webbplatser är kraftigt överdriven. Alla kommunmedborgare ska ha möjlighet att ta del av information som kan komma att beröra dem. *Gratistidningarnas Förening* delar inte heller bedömningen och pekar på att det är en skillnad mellan att aktivt söka information och att bli informerad.

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 det på vissa områden kompletterande krav på kungörande. Dessa är inte enhetliga och det synes saknas 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 är dock inte ändamålsenligt. Vidare möjliggör ändringarna i RF en ökad kommunal normgivning, varför de kommunala föreskrifter som behöver tillkännages kan komma att bli fler. Även av den anledningen vore det bättre att göra förfarandet enklare och mer enhetligt. Till detta kommer att EU-samarbetet ställer ökade krav på att myndigheternas regleringar och administrativa system ska vara mer tillgängliga. Här har *SKL* och *Tillväxtverket* lyft fram lagen om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen och en av regleringarna som genomför tjänstedirektivet.

I dagens situation med en stark variation av kungörandeformer löper kommuner och landsting en risk att de inte uppfyller de formella kraven på kungörandeförfarande. Av vad *Länsstyrelsen i Västmanlands län* anför framgår att det inte bara är en risk utan också att det förekommer brister i kommunernas fullgörande av skyldigheten att lämna föreskrifter för kungörande i länets författningssamling. Ändå gäller den skyldigheten endast enligt tre författningar. Det kan också 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 enligt regeringens mening sammantaget för att ett enhetligt förfarande borde finnas för hur föreskrifter ska tillkännages.

Av framför allt rättssäkerhetsskäl och för att undvika onödig gränsdragningsproblematik, anser regeringen att tillkännagivande av kommunala föreskrifter inte bör 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 tillhandahålla 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.

Kungörande i länens författningssamlingar av vissa föreskrifter som kommunerna beslutade var en logisk följd av att länsstyrelserna skulle fastställa de föreskrifterna. 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 att de kungörs på detta sätt. Det talar dock för att betydligt fler kommunala föreskrifter borde ha tagits in i länens författningssamlingar än vad som har skett eftersom många föreskrifter är straffsanktionerade. Så har emellertid inte skett utan det har accepterats att föreskrifter kan vara straffsanktionerade utan att de kungjorts där. Tillkännagivanden av kommunala föreskrifter bör dessutom i första hand 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 en 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 funktionen 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 ansågs att länets författningssamling då skulle 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 promemorian har dessutom en genomgång av kommunernas webbplatser gjorts. Den visar att lokala ordningsföreskrifter samt lokala miljö- och hälsoskyddsföreskrifter 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 ifrågasätts. 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 varje fall är det sättet att kungöra inte lämpligt att göra generellt tillämpligt för all kommunal normgivning.

I promemorian ifrågasattes om de särskilda kungörandeformer som här är i fråga, bl.a. ortstidningar, kan tillgodose det informationsbehov som finns om kommunala föreskrifter. Det har lett till stark kritik från *Tidningsutgivarna* och *Gratistidningarnas Förening*. Regeringen instämmer i deras uppfattning att ortstidningar är viktiga organ för att informera allmänheten om myndigheternas verksamhet och beslut samt att det är en skillnad mellan att aktivt söka information och att bli informerad. Det kan dock ifrågasättas om publicering i ortstidning ska införas som generell kungörandeform för kommunala föreskrifter, dvs. för alla normer som kommuner och landsting beslutar. Ett sådant krav skulle innebära att medborgarna hänvisas till att ha tillgång till en dagstidning och att de tar del av informationen just den dag den publiceras. Visserligen finns ortstidningar att läsa på internet men det är knappast troligt att de medborgare som vill ta reda på vilka kommunala bestämmelser som gäller och hur de är formulerade söker på tidningars webbplatser för att få information om och för att ta del av kommunala föreskrifter. Det skulle inte vara ändamålsenligt att ha en ordning där hela föreskrifter och varje ändring av en kommunal föreskrift måste föras in i ortstidningarna. Det är därför regeringens bedömning att publicering i ortstidning inte kan utgöra en generell kungörandeform för just kommunala föreskrifter. Däremot kan den i många fall fungera som en kompletterande informationskanal för kommuner och landsting att informera om att föreskrifter har antagits eller ändrats och hur de finns att tillgå.

Att de mer ovanliga kungörandeformerna som består i att föreskrifter läses upp i radio eller att föreskrifter fysiskt anslås skulle göras generellt tillämpliga för alla föreskrifter är inte heller lämpligt. Det hindrar inte att det kan förekomma föreskrifter som kommuner och landsting bör informera om på det sättet.

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. Som regel kan man inte heller på anslagstavlan ta del av beslutens eller föreskrifternas innehåll. Anslagstavlan fyller dock funktionen 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 kommunala anslagstavlan bör därför tills vidare kvarstå som 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 dubblering av kungörelseförfarandet, bör detta sätt endast fylla en informativ funktion, till skillnad från anslagstavlan även rättsliga funktion.

En elektronisk utveckling

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 informationssamhälle 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 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. Ytterligare fyra delbetänkanden har lämnats av delegationen (SOU 2010:62, 2011:27, 2011:67 och 2012:18). I den förvaltningspolitiska propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175) 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.

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 finns 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 ska Trafikverkets, länsstyrelsernas, polisens och kommunernas trafikföreskrifter kungöras elektroniskt på en särskild webbplats (prop. 2004/05:87). Transportstyrelsen har på uppdrag av regeringen upprättat en riktäckande 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 ca 167 000 föreskrifter, varav ca 139 000 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 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. Remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot utredningens förslag. Regeringen har den 22 december 2011 gett en sakkunnig person i uppdrag att lämna förslag till lösning för hur författningar ska kungöras elektroniskt på en webbplats för Svensk författningssamling på internet (SB2011/9357/Gransk). Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2013.

Avslutningsvis bör nämnas att EU-kommissionen har föreslagit att den elektroniska utgåvan av EU:s officiella tidning (EUT), i vilken EU:s rättsakter publiceras, ska få rättslig status (KOM[2011] 162, se fakta-PM 2010/11:106).

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

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 samt att de finns tillgängliga för allmänheten att ta del av när de söker information om vad som gäller i ett visst avseende.

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. Detta gäller inte bara allmänheten utan,

som *Riksarkivet* ger exempel på, även myndigheter. 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 6.2). 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 dessa personer ska kunna tillgodogöra sig informationen. 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. Med en sådan reform bör tillgängligheten till kommunala föreskrifter generellt sett öka. *Västra Götalands läns landsting* tar i det sammanhanget upp en viktig fråga genom att efterlysa en diskussion om bl.a. tillgänglighet för äldre, personer med funktionsnedsättning, nationella och andra etniska minoriteter. Enligt regeringens mening kommer kommunerna och landstingen inom ramen för reformen att kunna anpassa tillgängligheten och öka den ytterligare för att fler ska ges bättre möjligheter att ta del av föreskrifterna. Det är också en servicefråga som bör överlämnas till kommunerna och landstingen att avgöra. Där kan *Västra Götalands läns landsting* tillsammans med andra föregå med gott exempel. Regeringen återkommer närmare till frågan i avsnitt 6.2.

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 att 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.

Transportstyrelsen ser det som en brist om kungörandet inte kommer att vara elektroniskt. Enligt regeringens bedömning finns det inte förutsättningar för att från dagens situation direkt nå en helt elektronisk lösning. Som flera remissinstanser framhåller är detta ett steg på vägen mot ett elektroniskt kungörande. Regeringen återkommer till frågan i avsnitt 7.

Avslutningsvis bör framhållas att 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 och tillgängliggörande på webbplatsen

Regeringens förslag: Det ska i kommunallagen (1991:900) förtydligas att kommunala föreskrifter som huvudregel ska kungöras genom kommunens eller landstingets anslagstavla och införas en generell reglering om att föreskrifterna ska finnas tillgängliga för allmänheten på kommunens eller landstingets webbplats så länge de är gällande.

Regeringens bedömning: Förordningsbestämmelserna om att kommunala föreskrifter ska kungöras i länets författningssamling och föras in i ortstidning bör slopas. Detsamma gäller kravet på tillhandahållande av tryckta exemplar av föreskrifterna.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Många remissinstanser, däribland *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Justitiekanslern*, *Stockholms universitet*, *domstolarna*,

länsstyrelserna, kommunerna, landstingen samt *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, tillstyrker förslaget och instämmer i bedömningen eller har ingen erinran mot dessa. *Tidningsutgivarna* och *Gratis-tidningarnas Förening* avstyrker förslaget och delar inte bedömningen. *Transportstyrelsen* tillstyrker förslaget i andra hand. *Skåne läns landsting* efterlyser förtydliganden av vilka styrdokument för organens arbetsformer som är att betrakta som kommunala föreskrifter och konkreta exempel på det för landstingets del. *Stockholms läns landsting* framför att landstinget utför normgivning inom områdena hälso- och sjukvård och kollektivtrafik. Taxor som meddelas för dessa avgifter anses som normer. Andra exempel på föreskrifter som kommuner och landsting efter bemyndigande i lag eller förordning får meddela är arbetsordningar och reglementen av olika slag. Landstinget anser att det är viktigt att det i kommunallagen förtydligas att kommunala föreskrifter kungörs genom kommunernas och landstingens anslagstavlor och finns tillgängliga på deras webbplatser. Landstinget anser vidare att förslaget innebär att tidpunkten för när föreskrifterna publiceras på webben förtydligas. SKL instämmer i avgränsningen av den normgivning som ska omfattas. SKL påpekar att frågan om vid vilken tidpunkt en beslutad men inte ikraftträd föreskrift ska publiceras inte har belysts. Tidpunkterna för när kungörelse ska sättas upp respektive tas ner anges inte i lagförslaget. På grund av kommunallagen kan man utgå från, anser SKL, att även kungörelser enligt den föreslagna lagändringen normalt kommer att ske samtidigt med protokollet i övrigt. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* anser att medlemskommunerna i ett kommunalförbund i respektive författningssamling på kommunens webbplats bör hänvisa till föreskrifter som beslutats av kommunalförbundet. *Stockholms kommun* påpekar att frågan om publicering på webbplatsen när en kungjord föreskrift iniberats eller upphävts efter överklagande inte har belysts. *Länsstyrelserna i Västmanlands* och *Gävleborgs län* ställer frågor om hur upphävande av föreskrifter som beslutats med stöd av ordningslagstiftningen är avsett att hanteras.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Föreskrifterna ska kungöras genom anslagstavlan

Liksom allt annat kommunalt beslutsfattande ska kommunala föreskrifter enligt gällande rätt 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 detta meddelande. Anslagstavlan har därför en viktig rättslig funktion i detta sammanhang. Mot bakgrund av behovet av en generell reglering är det, samtidigt som en regel om tillgängliggörande på webbplats införs, ändå viktigt att tydliggöra vad som redan gäller för kungörandet. Att föreskrifterna kungörs genom anslagstavlan bör därför

Föreskrifterna ska göras tillgängliga 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. I linje med regeringens strävan mot en e-förvaltning bör det därför säkerställas att kommunernas och landstingens författningar också finns 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 förutsätter regeringen att tillgången till kommunala föreskrifter i hög grad kommer att öka.

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 webblösning blir det naturligt att föreskrifterna i sin helhet görs tillgängliga.

Kommunala föreskrifter som ska omfattas av regleringen

Som *Lagrådet* pekat på i sitt yttrande var det i remissen otydligt hur tillämpningsområdet för den föreslagna regleringen uttrycktes, dvs. vilka föreskrifter som ska omfattas. Regeringen vill med anledning av detta göra följande förtydliganden.

Den föreslagna bestämmelsen är avsedd att täcka alla former av kommunala föreskrifter som kommuner och landsting beslutar. Detta innebär först och främst att de föreskrifter som kommuner meddelar med stöd av bemyndiganden enligt 8 kap. 9 och 10 §§ RF omfattas av regleringen. Av rättssäkerhets- och demokratiskäl anser regeringen att den föreslagna regleringen även bör omfatta andra bindande generella föreskrifter för den kommunala verksamheten som huvudsakligen beslutas enligt kommunallagen.

Med denna avgränsning kommer regleringen bl.a. att omfatta föreskrifter som beslutats med stöd av uttryckliga bemyndiganden, exempelvis föreskrifter om betungande avgifter. Men regleringen kommer även att omfatta t.ex. taxor för prestationer som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla men den enskilde frivilligt tar i anspråk (SOU 2008:42 s. 24 ff.). Även föreskrifter som reglerar de kommunala organens arbetsformer måste omfattas av ett sådant enhetligt förfarande som den föreslagna regleringen innebär, även om rättssäkerhetsskäl inte är lika uttalade i dessa fall. *SKL* är av samma uppfattning i fråga om avgränsningen av de föreskrifter som ska omfattas.

Skåne läns landsting efterlyser ytterligare exempel på vad som är kommunala föreskrifter i den mening som avses i den föreslagna

regleringen. En förutsättning för att bestämmelser ska anses som föreskrifter är att de är bindande för såväl kommunen eller landstinget som för andra. Ett par exempel på sådana bindande föreskrifter, som också *Norrbottnens-* och *Stockholms läns landsting* pekar på, är arbetsordningar och reglementen. Styrdokument som inte är bindande, t.ex. policydokument och riktlinjer, faller däremot utanför den föreslagna regleringen (jfr avsnitt 4.1).

För kommunernas och landstingens del kan det vara lämpligt att i de föreskrifter som meddelas med stöd av ett bemyndigande från riksdagen eller regeringen ange med vilket stöd som föreskrifterna har meddelats. I de fall bestämmelserna beslutas enligt kommunallagen, är det en uppgift för kommunen eller landstinget att ta ställning till om det är sådana bindande kommunala föreskrifter som omfattas av kravet på tillkännagivande eller inte.

När kungörelse och publicering ska ske

Förslaget till kungörande genom kommunernas och landstingens anslagstavlor innebär ett förtydligande av det som redan gäller och vad kommunerna och landstingen redan gör i dag. Regeringen instämmer därför i *SKL:s* bedömning att kungörandet sker samtidigt som protokollet anslås. Detta eftersom meddelandet på anslagstavlan om att protokollet som gäller det sammanträde då föreskrifterna beslutades har justerats, utgör kungörandet i juridisk mening. När det gäller tidpunkten för publiceringen på webbplatsen innebär förslaget att föreskrifterna ska finnas tillgängliga där när de träder i kraft. Det är dock inget som hindrar kommunerna eller landstingen från att så fort de har beslutats avisera de kommande föreskrifterna på webbplatsen.

Till skillnad från anslaget på anslagstavlan som ska sitta uppe i tre veckor finns det egentligen inga rättsliga eller faktiska begränsningar för hur länge föreskrifterna kan finnas tillgängliga på webbplatsen. Rättssäkerhets- och praktiska skäl talar enligt regeringens mening 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 oproblemiskt.

Stockholms kommun tar upp en viktig fråga om hanteringen av inhyberade och upphävda föreskrifter. Kravet att det är de gällande föreskrifterna som ska finnas tillgängliga på webbplatsen innebär enligt regeringen att om föreskrifterna har upphävts behöver de inte längre finnas på webbplatsen utan får då tas bort. Inte heller krävs det att inhyberade föreskrifter ska finnas tillgängliga. Detta hindrar dock inte att föreskrifter som upphävts eller inhyberats finns kvar någonstans på webbplatsen men det bör då förstås framgå att de inte gäller eller ska tillämpas.

Reglerna ska även gälla kommunalförbund

Lagrådet har ifrågasatt om kommunalförbunden har rätt att meddela föreskrifter. Regeringen kan instämma i att frågan om kommunalförbund har rätt att meddela föreskrifter med stöd av bemyndiganden enligt 8 kap.

9 och 10 §§ RF är oklar. Kommunallagens bestämmelser gäller som huvudregel även för kommunalförbund (3 kap. 21 § kommunallagen). Förbunden förutsätts helt kunna ta över ansvaret för uppgifter från de kommuner eller landsting som är medlemmar. Regeringens avsikt är att kommunalförbunden därför på motsvarande sätt ska kunna tillämpa bestämmelserna som nu föreslås, i vart fall när de beslutar taxor eller regler för verksamheten som inte uttryckligen har stöd i bemyndiganden enligt 8 kap. 9 och 10 §§ RF. Kommunalförbunden förutsätts liksom kommuner och landsting ha anslagstavlor (se 10 kap. 6 § samma lag). Kravet på tillgängliggörande på webbplatsen ska därmed i första hand uppfyllas genom kommunalförbundens anslagstavlor och webbplatser. I linje med *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* anser regeringen dock att medlemskommunernas författningssamlingar på webbplatserna kan tjäna som komplement i de fall kommunala föreskrifter har meddelats av kommunalförbund.

Reglerna ska tas in i kommunallagen

Enligt 8 kap. 2 § RF gäller att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer bestäms 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 frågan om kungörande regleras i olika förordningar i den utsträckning den över huvud taget är reglerad. De grundläggande bestämmelserna om kungöranden av statliga författningar återfinns också i lag (kungörandelagen). En grundbestämmelse för tillkännagivande av landstingens och kommunernas föreskrifter bör därför finnas i kommunallagen.

Vissa förfaranden kan tas bort

Som behandlas i avsnitt 5 är kungöranden i länets författningssamling och i ortstidningarna inte ändamålsenliga för den reform som det här är frågan om. En avsikt med ett enhetligt förfarande är att ersätta dessa. Förordningsbestämmelser om kungöranden i länets författningssamling och i ortstidningarna kommer därför genom förslaget att kunna tas bort.

Något behov av att kunna tillhandahålla tryckta exemplar av alla föreskrifter 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 eller tryckta exemplar av sina föreskrifter för att vid behov tillhandahålla allmänheten dem. Något krav på det behöver dock inte ställas i författning. Förordningsbestämmelser om det kommer därför genom förslaget också att kunna tas bort.

Eftersom avsikten med en generell reglering är att särskilda bestämmelser om tillkännagivanden inte ska behövas, bör det normalt sett, utom möjligen under en övergångsperiod, inte heller krävas någon hänvisning till regleringen i kommunallagen.

Länsstyrelserna i Västmanlands och Gävleborgs län har pekat på den särskilda frågeställningen av hur upphävande av lokala ordningsföreskrifter ska hanteras. Enligt regeringens mening bör den frågan övervägas i samband med den ändring av förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617), som bör göras om regeringens förslag genomförs.

6.2 Föreskrifterna ska vara samlade

Regeringens förslag: Föreskrifterna på kommunens eller landstingets webbplats ska finnas samlade i en författningssamling eller på något annat sätt. Innehållet i samlingen ska framgå av ett register eller någon annan förteckning.

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

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: I stort sett alla remissinstanser instämmer i regeringens förslag och bedömning. Med hänsyn till den kommunala självstyrelsen vill *Norrbottnens läns landsting* starkt betona att det måste vara upp till varje kommun och landsting att besluta om former för hur publicering ska ske. Några remissinstanser, bl.a. *Transportstyrelsen*, anser dock att det bör regleras hur en kommunal författningssamling ska utformas. *Gotlands kommun* noterar med glädje att promemorian uppmärksammat att kommunen kommit långt i utvecklingen av en kommunal författningssamling på internet. *Karlskoga kommun* påpekar att en allmän publicering av alla föreskrifter, reglementen och arbetsordningar måste utformas så att föreskrifterna genom t.ex. tydlig rubriksättning särskiljs från interna styrdokument. *Nykvarns kommun* resonerar om huruvida någon form av ramreglering kring utformningen av föreskrifterna möjligen vore att föredra. Utformningen känns då igen oavsett vilken kommuns föreskrifter man tar del av. *Sala kommun* framför att kommunen publicerar de flesta författningar på webbplatsen tillsammans med andra styrdokument. Ett författningsregister finns för att underlätta sökandet. Arbetet med att tydliggöra vad som är författning respektive styrdokument återstår. Det finns enligt *E-delegationen* anledning att anta att kommunala föreskrifter kan vara värdefulla för andra att vidareutnyttja i olika informationstjänster. Genom att tillhandahålla materialet i samma format sänks tröskeln för vidareutnyttjande. Det finns flera fördelar, pekar delegationen på, om även kommunala föreskrifter publiceras i det format som utarbetats inom ramen för rättsinformationssystemet. *Domstolsverket* anser att kommunerna alltid bör ha informationsansvaret för att föreskrifterna finns tillgängliga samt är korrekta och uppdaterade men att i vissa fall är det lämpligt att kommunerna inte har det tekniska ansvaret och att publiceringen i stället sker på en central webbplats som t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) eller Domstolsverket tillhandahåller. Verket föreslår att

de kommunala föreskrifterna även ska ingå i rättsinformationssystemet och pekar på att det enda som krävs är att det på kommunens webbplats finns en enskild sida med just myndighetsföreskrifterna, som kan länkas från www.lagrummet.se. En förutsättning för detta är dock att de kommunala föreskrifterna är utgivna i en författningssamling. *Åklagarmyndigheten* förespråkar ur rättssäkerhetssynpunkt en gemensam standard såsom rättsinformationssystemet eftersom vetenskapen om hur kommunala föreskrifter kan nås blir bättre allmänt känt. Möjligheten att tolka en föreskrift skulle enligt *Rikspolisstyrelsen* underlättas med gemensamma minimikrav för hur bestämmelserna ska utformas. Det bör enligt styrelsen framgå när föreskriften kungjordes och det vore önskvärt att föreskrifter som upphört att gälla skulle finnas tillgängliga i ett digitalt arkiv. *Transportstyrelsen* tillstyrker förslaget om författningsregister. Författningssamlingens funktion är dock i hög grad beroende av hur ett register är utformat. Det bör därför införas grundläggande krav på utformningen i syfte att uppnå såväl en viss enhetlighet mellan kommunerna som en god funktionalitet, anser styrelsen. Regleringen av de statliga författningssamlingarna är detaljerad och bör inte stå modell i det avseendet. De kommunala föreskrifterna skulle vinna i klarhet om det infördes ett krav på rubrik som ska innehålla myndighetens namn och ordet föreskrifter. Om det inte tydligt anges att det finns fler gällande föreskrifter som inte tagits med i förteckningen anser *Konsumentverket* att förteckningen bör omfatta samtliga gällande föreskrifter. Det är enligt *Tillväxtverket* inte publiceringen i sig som är viktig utan hur den kan hittas på webbplatsen. Verket önskar därför att det tydligt stadgas att samtliga kommuner och landsting ska använda en gemensam s.k. webbalias, t.ex. ”kommunala regler” eller ”landstingsregler” som en ingång till webbpubliceringarna. *Västra Götalands läns landsting* framför att tillgängligheten för personer med synnedsättning, bristande svenskkunskaper eller kognitiva funktionsnedsättningar skulle underlättas genom att webbplatsen anpassas till olika mjukvaror eller till webbaserade översättningsprogram, eller genom att det görs sammanfattningar på minoritetsspråk eller på lätt svenska som ett komplement till den svenska versionen. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anser att den närmare utformningen av författningssamlingarna inte bör regleras i lag.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Tidigare utredningar om kommunala författningssamlingar

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 1973 föreslog Utredningen om författningspublicering m.m. i sitt betänkande (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 propositionen utfärdade Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 1977 riktlinjer om kommunala författningssamlingar (Svenska kommunförbundets cirkulär 77.131, den 17 november 1977 och Landstingsförbundets RS-skrivelse nr 178/77, den 27 juni 1977).

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 § 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

Kommunala författningssamlingar på internet

Oaktat avsaknaden av författningsreglering har kommunala författningssamlingar 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 framtogandet av den remissbehandlade promemorian visar det sig att drygt 100 kommuner på sin webbplats har en författningssamling eller har sina författningar samlade. 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. 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, Örnköldsviks 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 vid genomgången 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.

Kommunal författningssamling eller kommunala författningar i samlad form

Som föreslås ovan (avsnitt 6.1) ska kommunala föreskrifter kungöras genom anslagstavlan och 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.

Av tillgänglighetsskäl och för möjligheterna att överblicka den kommunala normgivningen föreslår regeringen att det ska krävas att

föreskrifterna samlas på ett ställe på webbplatsen. Många kommuner har redan samlat sina föreskrifter i en författningssamling på sin webbplats. För de som inte har det ska författningarna i vart fall samlas genom hur webbplatsen disponeras. Det kan också ske genom att dokumenten redovisas i ett sammanhang. Som ett minsta krav kan det räcka med att länkar till föreskrifterna samlas på en plats. Som *Tillväxtverket* framhåller är det viktigt att samlingen är enkel att hitta, t.ex. genom en egen ingång till den plats där föreskrifterna finns. Ingången bör förstås vara så placerad och så tydligt namngiven att det utan tvivel framgår att den leder till den kommunala författningssamlingen. Enligt regeringens bedömning är det dock vare sig lämpligt eller behövt att reglera vad det namnet ska vara.

Elektronisk publicering av andra styrdokument

I den rikstäckande databasen för trafikföreskrifter (RDT) får inga andra föreskrifter finnas än de som kungörs där (1 § förordningen om elektroniskt kungörande av vissa trafikföreskrifter). 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 sina föreskrifter. 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. Föreskrifter som redan kungjorts eller kungjorts på annat sätt liksom även andra styrdokument än föreskrifter kommer därför att kunna publiceras tillsammans med de kungjorda föreskrifterna.

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.

Författningsregister

På det statliga området ska enligt 24 § författningssamlingsförordningen en författningssamling förse 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). Av den undersökning som gjorts inom Regeringskansliet 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 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. Framför allt eftersom publiceringen på webbplatsen inte utgör ett kungörande i formell mening, föreslås dock inte något sådant krav.

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 har 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 bör därför enligt regeringens mening vara att kommunerna och landstingen ska förteckna i varje fall alla föreskrifter som genom förslagen ska publiceras elektroniskt. Eftersom det i vart fall under en övergångsperiod kan komma att finnas föreskrifter som redan kungjorts eller tillgängliggjorts på annat sätt innan den nu föreslagna regleringen börjar att gälla – och som därför inte vid ikraftträdandet omfattas av den föreslagna skyldigheten – samt 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.

Utformningen i övrigt av författningssamlingarna

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 inte innebära en onödig formalisering och vara oproportionell i förhållande till vad som avses att regleras eller hämma utvecklande initiativ. 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. Regeringen har förståelse för att det underlättar om vissa grundkrav kan ställas upp. Från *Nykvarns kommun* har en minimireglering nämnts. *Transportstyrelsen* föreslår att i varje fall

innehållet i rubriken ska regleras och att den ska innehålla myndighetens namn och ordet föreskrifter. Styrelsens förslag framstår som ett minsta krav. Begreppet föreskrifter innefattar dock även reglementen, arbetsordningar, taxor etc. Det bör av rubriken framgå vilken typ av föreskrift det gäller, exempelvis ”Landstinget i X-läns taxor för Y under året Z”. Regeringen ser därför svårigheter även med en minimireglering; den kan bli alltför detaljerad för att vara ändamålsenlig. Det bör därför vara kommunernas och landstingens uppgift att själva benämna sina egna dokument. Förslaget innebär förbättrade möjligheter att utveckla utformningen av den egna författningssamlingen genom att ta del av och inspireras av andra kommunala elektroniska författningssamlingar. Mot den bakgrunden bedömer regeringen att lagstiftningen bara behöver ställa upp krav på att föreskrifterna hålls samlade och att ett register eller en förteckning förs över samlingen.

Tekniska frågor och rättsinformationssystemet

Förslaget 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 tillgängliggöra föreskrifterna på ett standardiserat sätt så att de kan vidareutnyttjas, se t.ex. lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. Detta möjliggör att informationen snabbt kan användas i t.ex. externa rättsdatabaser eller mobila applikationer. Hur detta kan ske vet de berörda aktörerna bäst. Något behov av författningsförslag för det finns inte.

Genom förslaget 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 frånga den bedömningen. Möjligheter för kommunerna och landstingen att ansluta sig till systemet finns enligt 9 § rättsinformationsförordningen. En sådan anslutning innebär enligt regeringen att kännedomen om kommunala föreskrifter skulle öka ytterligare. Regeringen instämmer i synpunkten från *E-delegationen m.fl.* om att det finns flera fördelar med att använda sig av det format som utformats inom ramen för rättsinformationssystemet. Regeringen ser därför positivt på det förslag som *Domstolsverket* för fram att inom rättsinformationssystemet upprätta länkar till de kommunala författningssamlingarna. Regeringen avser att överväga hur verket kan inta en aktiv roll för att hjälpa kommuner, landsting och kommunalförbund att ansluta sig till rättsinformationssystemet på den

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. För att detta ska uppnås måste föreskrifterna publiceras med den exakta lydelse som har beslutats och det finnas 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, som *Norrbottnens läns landsting* pekar på, en uppgift för varje kommun och landsting att hantera. Inom ramen för friheten att utforma författningssamlingarna följer ett ansvar för att se till att systemen fungerar. Det kan dock naturligtvis tänkas att tekniska problem eller planerad service gör att webbplatsen eller webbsidan inte är tillgänglig vid någon tidpunkt (se SOU 2008:88 s. 102). Att sådana kortare avbrott förekommer bedömer regeringen som godtagbara eller ofrånkomliga begränsningar i tillgängligheten.

Om det skulle uppstå tveksamhet om den elektroniska versionen är korrekt kan man alltid granska föreskrifterna i original genom att ta del av beslutsprotokollet som kungjorts genom meddelandet på anslags-tavlan. Riskerna för systemet ska därför inte överdrivas men heller inte underskattas. Åtgärderna som ska kunna vidtas för att uppnå teknisk säkerhet bör mot den bakgrunden vara både tekniskt möjliga och rimliga (jfr 9 § förordningen [2006:126] om Post- och Inrikes Tidningar). Kommunen får själv bestämma vilka organ och befattningar som ansvarar för tillgängliggörandet.

Arkivfrågor

För lagar och förordningar är det endast protokollet från det regerings-sammanträde som behandlat den aktuella författningen och underskrifts-exemplaret 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).

Förslagen som nu lämnas innebär att en minsta nivå på de hur de kommunala föreskrifterna görs tillgängliga regleras. Det ger kommunerna och landstingen utrymme att, i den utsträckning det finns behov och i den omfattning de bedömer lämpligt, göra ytterligare insatser för att tillgängliggöra de kommunala regleringarna för allmänheten och särskilt för kommunens eller landstingets medlemmar. Det kan handla om särskilda insatser avsedda för språkliga minoritetsgrupper i kommunen eller landstinget eller utformningen och sättet att tillhandahålla föreskrifter på, särskilt om föreskrifterna gäller vissa målgrupper. *Västra Götalands läns landsting* för i det sammanhanget fram konkreta lösningar för olika behov. Att ta del av och följa andra kommuners och landstings goda exempel är enligt regeringen ett bra sätt att ytterligare öka tillgängligheten till de kommunala regleringarna.

6.3 Vissa särskilda kungörandeformer

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

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett par remissinstanser framför synpunkter på förslaget. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* påpekar att länsstyrelsen fortfarande ska underrättas om beslut enligt 3 kap. 13 § ordningslagen (1993:1617) som länsstyrelsen kan pröva. *Trafikverket* anser att det är en stor fördel att förslaget inte ändrar ordningen med att lokala trafikföreskrifter kungörs elektroniskt genom Transportstyrelsens databas RDT.

Skälen för regeringens 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 139 000 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 dubblering av förfarandet 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.

I detta sammanhang vill regeringen, som *Länsstyrelsen i Västerbottens län* också påpekar, nämna att länsstyrelserna fortsatt ska underrättas om de ordningsföreskrifter som kommunerna beslutar. Detta undantag är förknippat med den särskilda möjlighet att upphäva kommunala ordningsföreskrifter som länsstyrelserna har.

6.4 Undantag på grund av sekretess

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

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Den enda remissinstans som uttrycker någon synpunkt på förslaget till undantag, *Svenska Journalistförbundet*, är kritiskt till det och föreslår att om en föreskrift innehåller sekretessbelagda uppgifter, ska existensen av föreskrifterna offentliggöras. Den som sedan vill ha ut själva uppgiften får begära att få ut den.

Skälen för regeringens förslag: Även om förekomsten av föreskrifter som på grund av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 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 omfattas av kravet på kungörande eller tillgängliggörande. Förslaget, som *Svenska Journalistförbundet* är kritiskt till, motsvarar den reglering som enligt kungörandelagen gäller för alla statliga författningar utom lagar. Regeringen ser ingen anledning till annan reglering för den kommunala sektorn.

7 Elektroniskt kungörande eller elektroniska kommunala anslagstavlor?

7.1 Elektroniskt kungörande?

Regeringens bedömning: Det bör framöver övervägas om kommunala föreskrifter skulle kunna kungöras elektroniskt.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Alla remissinstanser som uttalar sig, däribland *Eskilstuna* och *Stockholms kommuner*, delar bedömningen i stort men några remissinstanser framför synpunkter på när och hur det bör ske. *Tyresö kommun* anser att frågan om kungörande av kommunens författningar på en elektronisk anslagstavla bör kunna utredas parallellt och ingå i lagförslaget. Kommunerna och landstingen kan då anpassa

sina anslagstavlor och webbplatser på ett ändamålsenligt sätt redan när lagen träder i kraft, anser kommunen. *Norrbottnens läns landsting* framför att elektroniska kungöranden ställer höga krav på säkerhet som i dag inte bedöms finnas i den utsträckning som gör detta möjligt. Förslagen som lämnas ligger dock helt i linje med en sådan utveckling. *Laholms kommun* anser att kungörandet av kommunala föreskrifter kan göras elektroniskt i likhet med den samordnade lösning som valts för trafikföreskrifter genom RDT.

Skälen för regeringens bedömning: Utgångspunkten för förslagen, med den uppdelning av det formella kungörandet av föreskrifterna genom kommunernas, landstingens eller kommunalförbundens anslagstavlor och tillgängliggörandet av föreskrifterna genom deras webbplatser, är att ett fullt ut elektroniskt kungörande ställer höga krav på säkerhet för ett elektroniskt system. Att övergå från kungörande av författningar i pappersform till elektronisk form kräver en säkerhet som bedöms ännu inte föreligga. Denna uppfattning delas av *Norrbottnens läns landsting*. Regeringen har viss förståelse för *Tyresö kommuns* synpunkt men regeringens bedömning är att de åtgärder som krävs för att genomföra förslagen är nödvändiga oavsett när ett elektroniskt kungörande införs och att de därför innebär steg som måste tas innan man kan nå ett elektroniskt kungörande. Med de förslag som lämnas här understöds, enligt regeringens mening, en utveckling som regeringen anser krävs för att så småningom införa ett elektroniskt kungörande. Frågan är dessutom tätt förknippad med kungörande av andra beslut som kräver andra överväganden (se avsnitt 7.2). Förslagen bör därför inte vänta. Inget hindrar i och för sig att kommunerna och landstingen vidtar de åtgärder som behövs för att skapa den säkerhet som krävs för 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, som *Tyresö kommun* anser, kunna ske genom en elektronisk anslagstavla, eller genom anslutande till en nationell databas som *Laholms kommun* förespråkar, eller på annat sätt. Detta bör enligt regeringen övervägas i ett annat sammanhang.

7.2 Elektroniska anslagstavlor?

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

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Laholms* och *Sala kommuner* samt *Norrbottnens läns landsting* instämmer i bedömningen att elektroniska anslagstavlor bör övervägas framöver. Det gör även *Naturvårdsverket* med stöd av

argumenten förbättrad tillgänglighet och minskad pappershantering samt *Länsstyrelsen i Västmanlands län* eftersom det skulle öka tillgängligheten inte minst för de som befinner sig på annan ort. *Vallentuna kommun* anför att redan i dag publiceras de flesta protokoll, liksom kungörelsen inför kommunfullmäktige, på internet. Den analoga anslagstavlan i kommunhusets entré har till stora delar tappat sin betydelse. Det är därför rimligt att kommunernas webbplatser på sikt ersätter anslagstavlan, inte bara i praktisk mening, utan också i juridisk mening. *Göteborgs* och *Lerums kommuner* ställer sig positiva till förslaget att i framtiden ersätta den kommunala anslagstavlan med en elektronisk anslagstavla. Kommunerna anser dock att detta måste ske successivt och att man under en period bör använda sig av båda varianterna för att säkerställa såväl de tekniska förutsättningarna som tillgänglighetsfrågan. *Tyresö kommun* anser att en senare reglering av kungörande genom elektroniska anslagstavlor innebär att kommuner och landsting återigen måste anpassa sin tillvaro. *Domstolsverket* anser att det bör övervägas om inte begreppet eller metaforen ”anslagstavla” bör undvikas. En framtida utredning bör ta ett helhetsgrepp och ta sin utgångspunkt från tillgänglighetsaspekten för kommuninnevånare och andra berörda. En sådan utredning bör enligt verket utreda huruvida behovet av ”anslagstavlor” kvarstår om man i enlighet med vad verket förordar föreskriver att kommuner ska ge ut sina föreskrifter i en författningssamling, och att denna görs tillgänglig på webbplatsen och i rättsinformationssystemet. *Förvaltningsrätten i Växjö* framhåller vikten av att en utveckling mot en användning av elektroniska anslagstavlor aktivt drivs framåt. Förvaltningsrätten för fram att det skulle medföra en betydligt bättre tillgänglighet för allmänheten. Det vore också önskvärt att offentliga kommunala beslut systematiskt görs tillgängliga elektroniskt.

Skälen för regeringens 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 varje fall den informationen skulle i så fall 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.

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 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 skulle det elektroniska kungörelseförfarandet som numera kan ske genom Post- och Inrikes Tidningars webbplats 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.

Att helt ersätta den fysiska anslagstavlan med en elektronisk är således en större reform som kan tänkas få beaktansvärda effekter i fråga om organisation och kostnader och som bör ges en generell lösning. 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 kan då vara en utgångspunkt för vidare överväganden. Den olägenhet som *Tyresö kommun* påtalar att det skulle kunna innebära att avvakta med en reglering av elektroniskt kungörande får mot denna bakgrund anses begränsad.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2013. Reglerna ska tillämpas på föreskrifter som från den tiden beslutas eller ändras. Föreskrifter som beslutats före ikraftträdandet ska finnas tillgängliga på webbplatsen och i förteckningen senast den 31 december 2014.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås ingen tidpunkt för när alla föreskrifter ska vara förtecknade och samlade på kommunernas och landstingens webbplatser.

Remissinstanserna: *Stockholms universitet* noterar att det skulle vara en stor fördel om kravet på publicering även gällde föreskrifter beslutade före ikraftträdandet. *Rikspolisstyrelsen* anser att det är önskvärt att regleringen medför skyldighet att från och med att den träder i kraft hålla samtliga gällande föreskrifter tillgängliga på webben. *Transportstyrelsen* anför att samtliga gällande föreskrifter, och inte enbart de som beslutas efter ikraftträdandet av förslaget, bör tas med i författningssamlingen. Styrelsen anser också att om det införs ett krav på kommunala författningssamlingar enligt styrelsens förslag, är det rimligt med en längre tid för genomförandet. *Konsumentverket* anser att kravet på tillgängliggörande på webbplatserna bör omfatta samtliga gällande föreskrifter. Om inte sammanställningen är fullständig kan förfarandet vilseleda allmänheten anser verket. *Naturvårdsverket* tillstyrker förslaget. *Tyresö kommun* för fram att det ur ett medborgar- och rättssäkerhetsperspektiv är klokt att hålla en framtida kommunal författningssamling komplett med såväl ny som redan gällande föreskrifter.

Skälen för regeringens 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 på ett samlat sätt, eller som med anledning av den föreslagna regleringen vill se över sitt system, bör ges tid för det. Regeringen bedömer att ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2013.

Från flera remissinstanser framförs fördelarna med att publicera alla gällande föreskrifter på webbplatsen redan vid ikraftträdandet, dvs. även de föreskrifter som har beslutats dessförinnan. Regeringen instämmer i princip i den inställningen. Ett sådant krav innebär dock ett antal osäkerhetsfaktorer och vore enligt regeringens bedömning, med tanke på att kommuner och landsting i detta sammanhang kommit olika långt i den elektroniska utvecklingen, en alltför hög ambition. Till följd av det är det inte lämpligt att till ikraftträdandet kräva en genomgång av den hittills beslutade och ännu gällande kommunala normgivningen. Publiceringskravet syftar ju bl.a. till att göra normgivningen mer överskådlig. Målsättningen måste likväl, som i stort sett alla remissinstanser som yttrar sig i frågan är inne på, vara att samlingen vid någon tidpunkt ska omfatta alla föreskrifter. Det är inte tillfredsställande om det inte skulle finnas någon slutlig tidpunkt för när reformens faktiska effekter ges fullständigt genomslag. Det gagnar inte en fortsatt elektronisk utveckling och kan hindra ytterligare steg mot ett helt elektroniskt förfarande. Enligt regeringens mening bör det, mot bakgrund av detta och av remissinstansernas synpunkter, bestämmas en tidpunkt då alla gällande kommunala föreskrifter ska finnas på webben.

Frågan är då hur lång tid kommunerna och landstingen behöver för att deras webbaserade författningssamlingar ska vara kompletta. Det kan konstateras att flertalet av kommunernas föreskrifter och i stort sett samtliga av landstingens föreskrifter utgörs av taxor och organisatoriska bestämmelser. Med hänsyn till att dessa ses över med jämna mellanrum och då politiska verksamheter i mångt och mycket kretsar kring mandatperioderna, bör kommunala föreskrifter i stor utsträckning ändå ha setts över senast vid ingången i nästa mandatperiod. Regeringen bedömer därför att kommunerna och landstingen bör ges två år efter ikraftträdandet för att se till att alla gällande föreskrifter finns tillgängliga på kommunernas och landstingens webbplatser och i förteckningar. Dessa föreskrifter ska alltså finnas tillgängliga senast den 31 december 2014.

Regeringens bedömning: För allmänheten leder förslagen till förbättrad offentlig service samt förbättringar för demokratin och rätts-säkerheten.

För kommunerna och landstingen innebär förslagen att handläggningen av ärenden förenklas och att kunskapsöverföring underlättas. Förslagen innebär marginella kostnadskonsekvenser för kommunsektorn.

För staten kommer förslagen att underlätta riksdagens, regeringens och de statliga myndigheternas uppföljning och tillsyn samt minska behovet av andra bestämmelser.

Förslagen innebär en minskad miljöbelastning.

Promemorians bedömning överensstämmer, med vissa mindre justeringar vad avser ärendehandläggning och tillsyn, med regeringens.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anför att förslagen inte innebär någon nämnvärd förändring för länsstyrelsens del. *Naturvårdsverket* anser att förslaget ökar tillgängligheten och är pappersbesparande. *Regelrådet* bedömer att förslaget medför begränsade effekter för företag. *Riksarkivet* pekar på att en bättre tillgång till de kommunala föreskrifterna kommer sannolikt att underlätta deras överinseende över den offentliga arkivverksamheten. *Gotlands kommun* framför att förslaget givetvis underlättar för kommunerna och ökar tillgängligheten för den enskilde. *Göteborgs kommun* anser att konsekvenserna för kommunen blir marginella då den redan publicerar föreskrifter i en författningssamling som är tillgänglig på kommunens webbplats. *Lomma kommun* framför att förslagen ger goda förutsättningar för en kraftigt förbättrad tillgänglighet, vilket stärker demokratin och rättssäkerheten samt att handläggningen hos kommunerna förenklas och underlättas med effektivare hantering. *Sala kommun* anser att det underlättar att inte behöva tillhandahålla tryckta exemplar av föreskrifterna, även om kommunen inte haft någon större efterfrågan på dem. *Vadstena kommun* bedömer att förslagen leder till en förbättrad kommunal service, ökad demokrati och en minskad miljöpåverkan. *Vallentuna kommun* anser att kostnaderna för kommunerna kommer att minska och att det blir lättare för invånarna att veta vad de kan förvänta sig av kommunen. *Ånge kommun* anser att förändringarna kan leda till att handläggningen förenklas och en ökad tydlighet uppnås inom området. *Norrbottnens läns landsting* anser att förslaget i sin helhet bidrar till demokratiutveckling och ger bättre rättssäkerhet. För allmänheten ökar den offentliga servicen, och kunskapsöverföring inom och mellan myndigheter underlättas. Sammantaget minskar samhällets kostnader och miljöpåverkan, anser landstinget. *Stockholms läns landsting* bedömer att de ekonomiska konsekvenserna blir marginella för landstinget och att förslaget leder till förbättringar när det gäller service, demokrati och rättssäkerhet. För landstinget innebär det att ett register för samtliga föreskrifter skapas. *Tidningsutgivarna* anser att vissa kommunmedborgares möjligheter att ta del av information som är av betydelse för dem minskar.

Konsekvenser för allmänheten

Att kungörandet genom anslagstavlan regleras ger en ökad tydlighet om vad som gäller i fråga om kommunala föreskrifter. Med ett elektroniskt förfarande för tillgängliggörandet 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. Effekten varierar dock mellan åldersgrupper och kön. Exempelvis äldre kvinnor använder för närvarande myndigheternas webbplatser i mindre omfattning än motsvarande grupp män. Den offentliga servicen kommer dock 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, vilket bl.a. *Lomma kommun* samt *Norrbottnens* och *Stockholms läns landsting* instämmer i.

Konsekvenser för kommunerna och landstingen

Även för kommunerna och landstingen kommer regleringen att innebära ökad tydlighet och tillgänglighet. Det underlättar kunskapsöverföring inom men även mellan kommunerna, landstingen och andra aktörer, vilket också kommer att förenkla och förbättra handläggning av ärenden.

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 gör regeringen därför bedömningen att förslaget innebär marginella kostnadskonsekvenser för kommunsektorn.

Trots att kommunerna och landstingen åläggs en ny skyldighet att publicera sina föreskrifter på webben, innebär den ändå enligt regeringens mening ett stärkande av det kommunala självstyret genom att de ges ett stort utrymme att själva ansvara för och utforma sina föreskrifter. Den skärpning som föreslås i förhållande till den remitterade promemorian som består i att alla kommunala föreskrifter senast den 31 december 2014 ska finnas tillgängliga på kommunernas och landstingens webbplatser innebär däremot en inskränkning i det kommunala självstyret. Regeringen bedömer dock att vid en avvägning mellan å ena sidan medborgarnas rätt till tillgänglighet till föreskrifterna och den rättssäkerhet som är förknippad med den liksom den förbättring av demokratin som webbpublicering innebär, och å andra sidan kommunernas och landstingens rätt att styra över tidpunkten när webbplatserna kommer att innehålla alla kommunala föreskrifter, väger

Konsekvenser för staten

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

Övriga konsekvenser

Regeringen, liksom bl.a. *Naturvårdsverket*, anser att 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 leder till en minskad miljöbelastning.

10 Författningskommentar

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

3 kap. 30 §

Den nya paragrafen innehåller en generell reglering av hur kommunala föreskrifter ska kungöras och tillgängliggöras. Paragrafen behandlas i avsnitt 6.

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.

Med uttrycket kommunala föreskrifter avses sådana föreskrifter som kommuner och landsting meddelar med stöd av bemyndiganden enligt 8 kap. 9 och 10 §§ RF, taxor samt bestämmelser som reglerar kommunernas och landstingens verksamhet, under förutsättning att de är bindande och generellt tillämpliga. Av 3 kap. 21 § kommunallagen följer att första stycket, liksom paragrafen i övrigt, är tillämpligt på kommunalförbund.

Enligt *andra stycket* ska föreskrifterna finnas tillgängliga för allmänheten på kommunens eller landstingets webbplats. Förfarandet avses att, med vissa undantag, tillämpas för alla kommunala föreskrifter.

Av *andra stycket* framgår vidare 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 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.

Tredje stycket innehåller även ett undantag för föreskrifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen. Det kan vara fråga om föreskrifter om kommunens eller landstingets organisation i krig.

Sammanfattning av promemorian Bättre tillgång till kommunala föreskrifter (Ds 2011:24)

Prop. 2011/12:149
Bilaga 1

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 till skapa 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 anslagstavlor på sikt kan ersättas av elektroniska anslagstavlor genom kommunernas och landstingens webbplatser.

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.

Efter remiss av promemorian Bättre tillgång till kommunala föreskrifter (Ds 2011:24) har svar kommit in från Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen, Svea hovrätt, Östersunds tingsrätt, Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Växjö, Justitiekanslern (JK), Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Konsumentverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Boverket, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Kungl. biblioteket, Stockholms universitet (Juridiska fakulteten), Umeå universitet (Juridiska fakulteten), Naturvårdsverket, Tillväxtverket, Transportstyrelsen, Trafikverket, Regelrådet, E-delegationen, Riksarkivet, Borås kommun, Dals-Eds kommun, Eskilstuna kommun, Gotlands kommun, Göteborgs kommun, Jönköpings kommun, Karlskoga kommun, Laholms kommun, Lerums kommun, Ljungby kommun, Lomma kommun, Nykvarns kommun, Sala kommun, Stockholms kommun, Tyresö kommun, Uddevalla kommun, Uppsala kommun, Vadstena kommun, Vallentuna kommun, Västerviks kommun, Ånge kommun, Norrbottens läns landsting, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Östergötlands läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sveriges advokatsamfund, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Svenska Journalistförbundet och Tidningsutgivarna.

Filipstads kommun, Gnosjö kommun, Hammarö kommun, Härjedalens kommun, Hässleholms kommun, Kalix kommun, Karlsborgs kommun, Kungälv kommun, Laxå kommun, Leksands kommun, Luleå kommun, Marks kommun, Orsa kommun, Ovanåkers kommun, Ronneby kommun, Staffanstorps kommun, Vingåkers kommun, Vindelns kommun, Ydre kommun, Åstorps kommun och Kronobergs läns landsting har också inbjudits att lämna synpunkter men har inte kommit in med något svar.

Gratistidningarnas Förening har spontant kommit in med synpunkter.

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. De ska där vara samlade i kommunens eller landstingets författningssamling eller 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 något annat sätt, eller

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

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

2. Föreskrifter som beslutats före ikraftträdandet ska finnas tillgängliga på webbplatsen och i förteckningen senast den 31 december 2014.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2012-02-22

Närvarande: F.d. justitieråden Marianne Eliason och Peter Kindlund samt justitierådet Kerstin Calissendorff.

Bättre tillgång till kommunala föreskrifter

Enligt en lagrådsremiss den 9 februari 2012 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rätts-sakkunnige Mats Rundström.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I remissen föreslås att det ska införas en regel i kommunallagen av innebörd att kommunala föreskrifter ska kungöras på visst sätt samt att gällande kommunala föreskrifter ska finnas tillgängliga på kommunens eller landstingets webbplats.

Kravet på kungörande ska enligt den föreslagna paragrafen gälla ”kommunala föreskrifter”. I remissen anförs att tillkännagivanden av kommunala föreskrifter inte bör begränsas till normgivning som fattats med stöd av vissa bemyndiganden utan förfarandet bör vara tillämpligt för all kommunal normgivning. Vidare talas det om föreskrifter som beslutas av kommunalförbund och i författningskommentaren sägs att det av 3 kap. 21 § kommunallagen följer att bestämmelserna i paragrafen även är tillämpliga på kommunalförbund. De angivna uttalandena är enligt Lagrådets mening något oklara.

Med begreppet ”föreskrifter” måste rimligen avses detsamma som i regeringsformen, dvs. regler som är bindande för enskilda och myndigheter och som gäller generellt (se t.ex. prop. 2009/10:80 s. 216). I 8 kap. 1 § regeringsformen anges att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning samt att föreskrifter, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, också kan meddelas av bl.a. kommuner. I vilka fall bemyndiganden får ges till kommuner regleras i 8 kap. 9 och 10 §§ regeringsformen. Med kommunala föreskrifter måste således förstås föreskrifter meddelade med stöd av bemyndiganden i de nu angivna paragraferna.

Kommunalförbund nämns inte i regeringsformen – den talar endast om kommuner. Kommunalförbunden regleras i 3 kap. 20–28 §§ kommunallagen. Enligt 20 § får kommuner och landsting bilda kommunalförbund och lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Enligt 22 § ska – när ett kommunalförbund har hand om en angelägenhet som det finns bestämmelser om i en särskild

författning – den författningens bestämmelser om kommuner eller landsting gälla för förbunden. Detta kan dock enligt Lagrådets mening inte medföra att det som sägs i regeringsformen om kommuner ska anses gälla för kommunalförbunden (se 1 kap. 7 § och 14 kap. 1 § regeringsformen samt prop. 2009/10:80 s. 208 f.). Ett kommunalförbund kan således inte utnyttja ett bemyndigande för en kommun att meddela föreskrifter. Det sagda torde för övrigt följa redan av att ett kommunalförbunds uppgifter är att ha hand om *vården* av en angelägenhet. Det har också vid föredragningen upplysts att uttalandet i remissen främst tar sikte på kommunalförbundens interna föreskrifter.

För kommunalförbunden ska det enligt 3 kap. 27 § kommunallagen finnas en förbundsordning som ska fastställas av förbundsmedlemmarnas fullmäktige. I denna ska bl.a. finnas föreskrifter om förbundets budgetprocess (3 kap. 28 § 13). Trots användningen av ordet föreskrifter i bestämmelsen kan inte heller förbundsordningen – mot bakgrund av vad som ovan anförts om att regeringsformen inte ger kommunalförbunden någon föreskriftsmakt – vara att se som en kommunal föreskrift.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 maj 2012

Närvarande: Statsrådet Ask, ordförande, och statsråden Larsson, Erlandsson, Hägglund, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Ohlsson, Norman, Attefall, Kristersson, Ullenhag, Ek, Löf, Enström

Föredragande: statsrådet Norman

Regeringen beslutar proposition 2011/12:149 Bättre tillgång till kommunala föreskrifter