

Cirkulärnr: 13:26
Diariernr: 13/3342
Handläggare: Staffan Wikell
Avdelning: Avdelningen för juridik
Datum: 2013-05-21
Mottagare: Juridik
Kommunstyrelsen/landstingsstyrelsen
Ordförande i revisionen
Kommunalförbund
Rubrik: Bättre tillgång till kommunala föreskrifter

CIRKULÄR 13:26

Avdelningen för juridik
Staffan Wikell

Juridik
Kommunstyrelsen/landstingsstyrelsen
Kommunalförbund
Ordförande i revisionen

Bättre tillgång till kommunala föreskrifter

Sammanfattning

I 3 kap. 30 § kommunallagen (KL) har införts två nya bestämmelser om tillgängliggörande av kommuners och landstings föreskrifter (nedan kallade kommunala föreskrifter). Den ena bestämmelsen gäller *kungörelse* av beslutade föreskrifter och den andra tillgängliggörande (*publicering*) av gällande föreskrifter på kommunens/landstingets webbplats. De nya bestämmelserna har trätt i kraft den 1 januari 2013. Övergångsregler finns för föreskrifter som beslutats före den 1 januari 2013. De nya bestämmelserna med ny rubrik har följande lydelse:

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.

Författningsändringen i KL har skett genom SFS 2012:647. Förarbetena till lagändringarna finns i promemorian "Bättre tillgång till kommunala föreskrifter" (Ds 2011:24) och propositionen 2011/12:149 "Bättre tillgång till kommunala föreskrifter", samt i utskottsbetänkandet bet.2012/13:KU3. Konsekvensändringar har skett i viss annan lagstiftning (se SFS 2012:648-651).

Bakgrund och bakomliggande behov

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

Det har tidigare inte funnits något enhetligt sätt för hur kommunala föreskrifter ska tillkännages. För somliga föreskrifter har inga särskilda formella krav alls ställts, utö-

ver vad som gäller allmänt för kommunala beslut. Den grundläggande formen för offentliggörande av kommunala beslut enligt KL är att det meddelas (tillkännages) på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet har justerats (5 kap. 62 §, 6 kap. 30 § och 10 kap. 6 § KL). För några föreskrifter har krävts tillkännagivande i radio eller i ortstidning eller att de skulle tas in i länets författningssamling. För vissa har även funnits krav på att föreskrifterna skulle tillhandahållas i tryckt form eller anslås. Det har däremot inte funnits några krav på att kommuner och landsting ska ha egna författningssamlingar, varken fysiska eller elektroniska.

Frågan har utretts ett antal gånger de senaste trettio åren, men regeringen har tidigare ansett att det ankommit på kommunerna och landstingen själva att avgöra denna fråga. Regeringen har dock nu bedömt att det behövs ett enhetligt och generellt förfarande för att tillkänna kommunala föreskrifter. Ett sådant förfarande bör enligt regeringen vara enkelt, billigt och flexibelt men utan att rättssäkerheten sätts åt sidan. Av både rättssäkerhetsskäl och för att undvika onödig gränsdragningsproblematik uttalar regeringen i propositionen att förfarandet inte bör begränsas till normgivning som fattas med stöd av vissa bemyndiganden, utan att det bör vara tillämpligt på all normgivning.

Enligt regeringen bör den kommunala anslagstavlan tills vidare kvarstå som det formella sättet att kungöra även föreskrifter på. Motivet härför är både att anslagstavlan fyller funktionen att tillkänna allt kommunalt beslutsfattande och att den har en roll av rättslig betydelse, bl.a. för att besluten ska vinna laga kraft. Enligt regeringen behöver dock tillhandahållandet av innehållet i de kommunala föreskrifterna av demokrati- offentlighets- och rättssäkerhetsskäl även ske på annat sätt. För att undvika dubbelning av kungörelseförfarandet uttalar regeringen att detta sätt endast bör fylla en informativ funktion, till skillnad från anslagstavlans även rättsliga funktion. Regeringen bedömer i propositionen att ett elektroniskt tillhandahållande på kommunens eller landstingets webbplats är det rimligaste sättet att öka kunskapen om och tillgängligheten för föreskrifter som kommuner och landsting beslutar om och kungör genom sina anslagstavlor.

I lagstiftningsärendet kommer regeringen därför fram till att det behöver förtydligas att kommunernas och landstingens föreskrifter som huvudregel ska kungöras genom meddelande på den kommunala anslagstavlan och att föreskrifterna, för att vara lätt åtkomliga, därutöver ska hållas tillgängliga på kommunernas och landstingens webbplatser på ett samlat och ordnat sätt under den tid de är gällande. Detta innebär att det kommer att bildas en form av kommunal författningssamling för varje kommun och landsting.

Regeringen påpekar i propositionen att det inte är något som hindrar att föreskrifterna görs kända även på annat sätt, utöver anslagstavlan och webbplatsen, t.ex. genom annonser eller blänkare i ortstidningar, i annonsblad, i egna informationsblad eller genom sociala medier. Behovet av sådan information är dock, framhåller regeringen, i första hand en servicefråga som kommunen och landstinget själva får bestämma om.

Något behov av att kunna tillhandahålla tryckta exemplar av alla föreskrifter anser regeringen inte heller finns, varför krav på detta inte ställs. I den mån någon begär att få föreskrifterna i pappersform kan en sådan begäran tillmötesgåas med stöd av reglerna om utlämnande av allmänna handlingar genom att en kopia av de beslutade föreskrifterna lämnas ut. Och inget hindrar att kommuner och landsting som en service framställer kopior eller tryckta exemplar av sina föreskrifter.

Kungörande av föreskrifter på den egna anslagstavlan

Liksom allt annat kommunalt beslutsfattande ska kommunala föreskrifter kungöras genom kommunernas och landstingens anslagstavlor. Mot bakgrund av behovet av en generell reglering och den nya bestämmelsen om tillgängliggörande på webbplats, har regeringen ändå ansett det viktigt att tydliggöra vad som gäller ifråga om kungörandet. KL har därför förtydligats så att det uttryckligen anges i lagtexten att kommunala föreskrifter som huvudregel ska kungöras på den egna anslagstavlan (3 kap. 30 § första stycket KL). Det som ska kungöras är, enligt den nya bestämmelsen, att det på anslagstavlan tillkännages att protokollet för de beslutade föreskrifterna har justerats.

Genom detta förfarande anses föreskrifterna kända för alla, som därmed också blir skyldiga att följa dem. Även tiden för överklagande är som regel knuten till detta meddelande (se 10 kap. 6 § KL). Kungörandet på anslagstavlan är alltså det rättsligt formella kungörandet som medför att föreskrifterna blir bindande och kan verkställas mot var och en.

Vilken normgivning omfattas av kravet

Av rättssäkerhets- och demokratiskäl och för att undvika onödiga gränsdragningsproblem, anser regeringen att kravet på tillkännagivande inte bör begränsas till normgivning som fattas med stöd av vissa bemyndiganden utan bör täcka alla former av föreskrifter som kommuner och landsting beslutar. Det innebär att kravet omfattar föreskrifter som kommuner och landsting meddelar med stöd av 8 kap. 9 och 10 §§ regeringsformen (RF), t ex avfallsföreskrifter och lokala ordningsföreskrifter, men också föreskrifter som meddelas endast med stöd av KL. Med den givna avgränsningen kommer regleringen bl.a. att omfatta föreskrifter om betungande avgifter. Den kommer också att omfatta taxor för prestationer som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla men den enskilde frivilligt tar i anspråk. Men även föreskrifter som reglerar de kommunala organens arbetsformer (t ex fullmäktiges arbetsordning och nämndreglementen) omfattas enligt förarbetena av bestämmelserna.

En förutsättning för att bestämmelser ska anses som föreskrifter är dock att de är bindande för såväl kommunen eller landstinget som för andra. Olika styrdokument som inte är bindande, t ex policydokument och riktlinjer, faller således utanför kungörelsekravet.

När det gäller föreskrifter som beslutas med stöd av direkt bemyndigande i lag eller via subdelegation från regeringen, anser regeringen att det kan vara lämpligt att ange

med vilket författningsstöd föreskrifterna har meddelats. I de fall föreskrifter beslutas med enbart med stöd av bestämmelserna i KL är det, enligt regeringen, kommunens eller landstingets uppgift att ta ställning till om dessa är sådana bindande kommunala föreskrifter som omfattas av kravet på tillkännagivande eller inte (prop. 2011/12:149 s. 21).

Publicering av föreskrifter på kommunens/landstingets egen webbplats

Genom de nya bestämmelserna införs även ett krav på att alla kommunens och landstingets gällande föreskrifter i sin helhet ska finnas tillgängliga för allmänheten på den egna webbplatsen. Föreskrifterna skall finnas samlade där, antingen i kommunens eller landstingets författningssamling eller i någon annan förteckning på webbplatsen. Detta kan åstadkommas genom att föreskrifterna samlas på ett ställe på webbplatsen, men det kan också ske genom att dokumenten redovisas i ett sammanhang. Som minsta krav kan det räcka med att länkar till föreskrifterna samlas på en plats. Det framgår uttryckligen av lagtexten att innehållet i författningssamlingen ska framgå av ett register eller av annan förteckning på webbplatsen. Regeringen påpekar att det är viktigt att samlingen är enkel att hitta (prop. 2011/12:149 s. 27).

Den närmare gränsdragningen mellan vad som är bindande föreskrifter och vad som är andra styrdokument och policies måste göras av kommunen/landstinget själv. Det har också lämnats till kommunerna och landstingen att själva bestämma dokumentformaten på publicerade föreskrifter samt strukturen på själva föreskrifterna och på förteckningen. Om andra styrdokument och policies publiceras tillsammans med bindande föreskrifter påpekar regeringen att det är viktigt, bl.a. av formella skäl, att det går att särskilja föreskrifterna från övrigt innehåll, t.ex. genom disposition eller rubriksättning.

Föreskrifterna ska finnas tillgängliga på webbplatsen när de träder i kraft och finnas kvar där så länge de är gällande.

Det är inget som hindrar kommunerna eller landstingen från att avisera kommande föreskrifter på webbplatsen så fort de har beslutats. På motsvarande sätt är det inget som hindrar att upphävda eller inahiberade föreskrifter finns kvar någonstans på webbplatsen, men då måste det framgå att de inte är gällande.

Vilka kungörelsekrav tas bort

Avsikten med en generell reglering om kungörelse av kommunala föreskrifter är att särskilda bestämmelser om tillkännagivanden som regel inte längre ska behövas. Tidigare bestämmelser om kungörande i länets författningssamling och i ortstidning i vissa förordningar har därför tagits bort. Två exempel på detta är:

- 2 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt *ordningslagen*, där det funnits särskilda krav på tillgängliggörande av kommunala föreskrifter. Dessa kungörelsekrav har nu tagits bort och från den 1 januari 2013 finns endast en hänvisning till KL:s bestäm-

meler (se SFS 2012:648). Kommunens skyldighet enligt 3 kap. 13 § ordningslagen att omedelbart till länsstyrelsen anmäla beslut att anta, ändra eller upphäva lokala ordningsföreskrifter kvarstår däremot.

- 44 § förordningen (1998:899) om *miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd* där det funnits särskilda krav på kungörelse i länets författningssamling samt annonsering av föreskrifterna i ortstidning. Från den 1 januari 2013 har de bestämmelserna upphört och hänvisning görs istället till KL:s regler (se SFS 2012:649). Dock gäller fortfarande kravet i 44 § förordningen om att kommunen skyndsamt ska underätta länsstyrelsen och, i vissa fall, lantmäteriverket om meddelade föreskrifter.

Konsekvensändringar har även skett i terrängkörningsförordningen (1978:594), genom SFS 2012:650, och i förordningen (1990:1080) om tillfälliga bilförbud, genom SFS 2012:651.

Undantag från kommunallagens krav på kungörande och publicering

Trots den huvudsakliga inriktningen mot ett enhetligt förfarande för kungörande och tillgängliggörande av kommunala föreskrifter, finns det utrymme för att kungöra och tillgängliggöra vissa föreskrifter på annat sätt. Om det är särskilt reglerat att kommunala föreskrifter ska kungöras och tillgängliggöras på annat sätt gäller de reglerna istället. Det kan innebära att kungörelse inte behöver ske enligt kommunallagens regler.

På trafikområdet gäller speciella regler om elektroniskt kungörande av bl.a. alla kommuners trafikföreskrifter, på en särskild webbplats, den RTD-rikstäckande databasen för trafikföreskrifter, enligt förordningen (2007:231) om elektroniskt kungörelse av vissa trafikföreskrifter. Denna reglering innebär att sådana föreskrifter inte behöver kungöras också på kommunens anslagstavla, och inte heller behöver publiceras på kommunens webbplats.

Särskilt om kommunalförbund

De nya bestämmelserna gäller även för *kommunalförbund*. Lagrådet ifrågasatte i sitt yttrande om kommunalförbund har rätt att meddela föreskrifter. I propositionen instämmer regeringen i att frågan om kommunalförbunds rätt att meddela föreskrifter enligt 8 kap. 9 -10 §§ regeringsformen (RF) är oklar. Men regeringen anser ändå att de nya bestämmelserna bör kunna tillämpas på kommunalförbund, åtminstone när det gäller taxor och andra föreskrifter som inte har uttryckligt stöd i bemyndiganden enligt 8 kap. 9-10 §§ RF. Kravet på kungörande ska därmed uppfyllas genom kommunalförbundens anslagstavlor. När det gäller kravet på tillgängliggörande på webbplatsen anför regeringen att detta i första hand ska uppfyllas genom kommunalförbundens webbplatser, men att medlemskommunernas författningssamlingar på deras webbplatser kan tjäna som komplement i de fall kommunala föreskrifter meddelats av kommunalförbund.

Ikraftträdande

De nya bestämmelserna har trätt i kraft *den 1 januari 2013*. De ska tillämpas på föreskrifter som beslutas eller ändras efter ikraftträdandet.

För föreskrifter som beslutats före ikraftträdande gäller att de ska kungöras enligt tidigare gällande regler, även för den händelse föreskrifterna träder i kraft först efter den 1 januari 2013.

För föreskrifter som beslutats före den 1 januari 2013 gäller dock att de ska finnas tillgängliga på kommunens/landstingets webbplats och vara upptagna i förteckningen *senast den 31 december 2014* (se punkt 2 i övergångsbestämmelserna till SFS 2012:647).

Frågor

Frågor med anledning av detta cirkulär kan i första hand ställas till förbundsjuristen Staffan Wikell, Avdelningen för Juridik, tfn. 08-452 75 51; e-post: staffan.wikell@skl.se.

Sveriges Kommuner och Landsting
Avdelningen för juridik

Germund Persson

Staffan Wikell