



## Bättre tillgång till kommunala föreskrifter

---

### Sammanfattning

I detta betänkande behandlas propositionen Bättre tillgång till kommunala föreskrifter (prop. 2011/12:149).

I propositionen föreslår regeringen en ändring i kommunallagen (1991:900) som syftar till att göra det tydligt att kommunernas och landstingens föreskrifter som huvudregel ska kungöras genom ett meddelande på den kommunala anslagstavlan. Dessutom ska föreskrifterna vara tillgängliga på kommunernas och landstingens webbplatser på ett samlat och ordnat sätt.

I propositionen redovisar regeringen även bedömningen att bestämmelser i olika förordningar om att kommunala föreskrifter ska kungöras i länets författningssamling och föras in i en ortstidning kan tas bort. Det samma gäller bestämmelser om krav på tillhandahållande av tryckta exemplar av föreskrifter.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

Det har inte väckts några motioner med anledning av propositionen.

Utskottet tillstyrker regeringens lagförslag. Utskottet anser i likhet med regeringen att det i kommunallagen bör förtydligas att kommunernas och landstingens föreskrifter som huvudregel ska kungöras genom ett meddelande på den kommunala anslagstavlan. Föreskrifterna ska dessutom hållas tillgängliga på kommunernas och landstingens webbplatser för att kunskap om föreskrifterna ska vara lätt tillgänglig.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning .....	4
Bakgrund .....	4
Utskottets överväganden .....	6
Bättre tillgång till kommunala föreskrifter .....	6
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	10
Propositionen .....	10
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag .....	11

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Bättre tillgång till kommunala föreskrifter**

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900). Därmed bifaller riksdagen proposition 2011/12:149.

Stockholm den 16 oktober 2012

På konstitutionsutskottets vägnar

*Peter Eriksson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Björn von Sydow (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Kajsa Lunderquist (M), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Marianne Berg (V) och Mathias Sundin (FP).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Inom Regeringskansliet har departementspromemorian Bättre tillgång till kommunala föreskrifter (Ds 2011:24) utarbetats. I promemorian föreslås att det i kommunallagen (1991:900) ska införas en generell reglering av hur kommunala föreskrifter ska kungöras och hållas tillgängliga. Promemorian behandlar även frågor om elektroniskt kungörande av föreskrifterna och elektroniska anslagstavlor. Promemorian har remissbehandlats.

Lagrådet har lämnat ett yttrande över förslaget till ändring i kommunallagen. I sitt yttrande pekar Lagrådet på oklarheter i fråga om vad som avses med kommunala föreskrifter och om förslagets tillämpning på kommunalförbund.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

## Bakgrund

### **Kommunal normgivning**

Av 8 kap. 1 § regeringsformen följer att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner.

I 8 kap. 2 § regeringsformen anges de områden i vilka det ankommer på riksdagen att besluta föreskrifter (det primära lagområdet). Bestämmelsen omfattar bl.a. civilrättsliga föreskrifter och föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Riksdagen kan enligt 8 kap. 3 § regeringsformen bemyndiga regeringen att bl.a. meddela vissa föreskrifter som gäller förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Enligt 8 kap. 9 § regeringsformen kan riksdagen även bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter som rör sådana förhållanden mellan enskilda och det allmänna, om föreskrifterna avser avgifter eller skatt som syftar till att reglera trafikförhållandena i kommunen. Vidare gäller enligt 8 kap. 10 § regeringsformen att om riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan riksdagen också medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet.

Kommunal normgivning återfinns inom flera områden såsom miljö- och hälsoskydd, trafik, allmän ordning och säkerhet samt tillfällig försäljning. Bestämmelserna rör enskilda och är ofta straffsanktionerade genom straffregler i de huvudförfattningar som bemyndigar kommunerna att meddela föreskrifter.

### **Kungöranden och andra tillkännagivanden**

Vad gäller lagar anges i 8 kap. 19 § regeringsformen att sådana ska kungöras så snart som möjligt. Detsamma gäller förordningar, om inte annat anges i lag. I 10 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar anges att det för kungörandet av kommunala författningar gäller vad som är särskilt föreskrivet.

För kommuner gäller i regel bara de allmänna reglerna i kommunallagen om tillkännagivande av kommunala beslut.

Kommunala beslut, inklusive normbeslut, anses gälla från den tidpunkt då protokollet över beslutet justeras. Av allmänna rättsgrundsatser anses dock följa att normbesluten inte har bindande verkan mot enskilda innan de har kungjorts. Kommunallagen förutsätter att det i varje kommun och landsting finns en officiell anslagstavla. Anslagstavlan används för anslag om att protokoll från sammanträden har justerats men också för att kungöra kommande sammanträden.

I 5 kap. 61 § kommunallagen anges att ett protokoll ska justeras senast 14 dagar efter sammanträdet på det sätt som fullmäktige har bestämt. Enligt 5 kap. 62 § ska justeringen tillkännages på anslagstavlan senast andra dagen efter det att protokollet har justerats.

Föreskrifter som inte har kungjorts kan normalt sett inte göras gällande mot enskilda.

Inom specialreglerade områden finns uttryckliga regler om kungörande av kommunala föreskrifter. I olika förordningar föreskrivs bl.a. att kommunala föreskrifter ska kungöras i länets författningssamling och föras in i en ortstidning.

# Utskottets överväganden

## Bättre tillgång till kommunala föreskrifter

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens lagförslag.

### Propositionens huvudsakliga innehåll

#### *Behovet av ett generellt förfarande*

I propositionen skriver regeringen att det behövs ett enhetligt och generellt sätt att tillkännage kommunala föreskrifter. Sättet bör vara enkelt, effektivt och rättssäkert.

Vidare skriver regeringen att den stora variation av kungörandeformer som finns i dag medför att kommuner och landsting löper en risk att inte uppfylla de formella kraven på kungörandeförfarandet. Det kan också av rättssäkerhetsskäl ifrågasättas att förfarandena skiljer sig åt mellan olika regleringar. Det finns t.ex. i dag straffsanktionerad normgivning som inte på något sätt särskilt behöver göras tillgänglig utöver förfarandet med anslagstavlan. Detta talar enligt regeringens mening sammantaget för att det bör finnas ett enhetligt förfarande för hur föreskrifter ska tillkännages.

I propositionen redogör regeringen för om någon av de former för kungörande av kommunala föreskrifter som finns i dag kan göras generellt tillämplig. Det gäller bl.a. om alla kommunala föreskrifter bör kungöras i länens författningssamlingar eller i ortstidningar. Regeringen anser att det är 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 i en kommun eller ett landsting genom att vända sig till statens representant i länet, dvs. länsstyrelsen.

I den promemoria som utarbetades inom Regeringskansliet ifrågasattes om de särskilda kungörandeformer som är aktuella, bl.a. publicering i ortstidningar, kunde tillgodose det informationsbehov som finns när det gäller kommunala föreskrifter. Detta ledde enligt propositionen 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 skillnad mellan att aktivt söka information och bli informerad. Det kan dock enligt propositionen ifrågasättas om publicering i en ortstidning ska införas som en generell kungörandeform för kommunala föreskrifter. 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. Även om ortstidningar finns att läsa på internet är det knappast troligt

att medborgarna söker upp tidningars webbplatser för att få reda på vilka föreskrifter som gäller. Det är därför regeringens bedömning att publicering i ortstidningar inte kan utgöra en generell kungörandeform för kommunala föreskrifter.

Regeringen bedömer dessutom att de förordningsbestämmelser som anger att kommunala föreskrifter ska kungöras i länets författningssamling och föras in i en ortstidning kan slopas.

De kommunala anslagstavlor är inte heller optimala för att tillhandahålla de kommunala föreskrifterna. Relativt få medborgare tar del av informationen på dessa. Som regel kan man inte heller på anslagstavlor ta del av beslutens innehåll. Anslagstavlor fyller dock funktionen att tillkännage allt kommunalt beslutsfattande. De har också rättslig betydelse för att besluten ska vinna laga kraft och detta gäller även beslut om kommunala föreskrifter. Det skulle enligt regeringen innebära en stor förändring och vara olämpligt att dela upp det kommunala beslutsfattandet så att beslut om kommunala föreskrifter inte ska kungöras på anslagstavlan till skillnad från övriga kommunala beslut.

Regeringen menar också mot bakgrund av den elektroniska utveckling som har skett och regeringens strävan att utveckla möjligheterna till en elektronisk förvaltning (e-förvaltning) att de kommunala föreskrifterna bör finnas tillgängliga på kommunernas och landstingens webbplatser. I det sammanhanget bedömer regeringen att det inte finns något behov av att tillhandahålla tryckta exemplar av föreskrifterna. Förordningsbestämmelser om detta kommer därför att kunna tas bort.

### *En reglering av kommunala föreskrifter*

I propositionen skriver regeringen att kommunernas och landstingens anslagstavlorna fyller en viktig rättslig funktion vid kommunalt beslutsfattande inklusive beslut om normgivning, detta eftersom det justerade protokollet över beslutet ska kungöras genom ett meddelande på anslagstavlan. Därigenom anses föreskrifterna ha blivit kända av dem som är skyldiga att följa dem, och tiden för att överklaga beslutet om föreskrifterna är i regel också knuten till detta meddelande. Enligt regeringen är det viktigt att tydliggöra vad som redan gäller för kungörandet. Att kommunala föreskrifter ska kungöras genom ett meddelande på anslagstavlan bör därför framgå av en egen författningsregel i kommunallagen, som därmed kodifierar rättsläget.

I propositionen konstateras vidare att lagar och förordningar redan i dag tillhandahålls på bl.a. riksdagens och regeringens webbplatser som en service åt allmänheten. I linje med regeringens strävan efter en e-förvaltning bör det enligt propositionen regleras i kommunallagen att kommunernas och landstingens författningar ska finnas tillgängliga för allmänheten på kommunens eller landstingets webbplats. På webbplatsen ska föreskrifterna vara samlade i kommunens eller landstingets författningssamling eller på något annat sätt. Publiceringen av föreskrifterna på kommunernas och landstingens webbplatser syftar till att öka tillgängligheten och därmed kändedo-

men om föreskrifterna. Om det skulle uppstå tveksamhet om den elektroniska versionen är korrekt kan man enligt propositionen alltid granska föreskrifterna i original genom att ta del av beslutsprotokollet som kungjorts genom meddelande på anslagstavlan. Publiceringen på webbplatsen ska dock enligt propositionen inte vara en ersättning för ett kungörande genom ett meddelande på anslagstavlan. Den kommunala anslagstavlan bör tills vidare kvarstå som det formella sättet att kungöra beslut om föreskrifter på.

Vidare anförs i propositionen att de särskilda regler om kungörande som finns i dag varierar i fråga om vad det är som ska kungöras. I vissa fall ska själva föreskrifterna kungöras och i andra fall bara uppgiften att föreskrifterna antagits. Med en webblösning blir det enligt propositionen naturligt att föreskrifterna i sin helhet görs tillgängliga.

Lagrådet pekade i sitt yttrande på att det i remissen var otydligt hur tillämpningsområdet för den föreslagna regleringen uttrycktes. I propositionen skriver regeringen att den föreslagna bestämmelsen är avsedd att täcka alla former av kommunala föreskrifter som kommuner och landsting beslutar. Detta innebär att den först och främst omfattar föreskrifter som kommuner meddelar med stöd av bemyndigandena i 8 kap. 9 och 10 §§ regeringsformen. Av rättssäkerhets- och demokratiskäl anser regeringen att regleringen även bör omfatta andra bindande generella föreskrifter för den kommunala verksamheten. Sådana föreskrifter beslutas huvudsakligen enligt kommunallagen. Den föreslagna regleringen kommer att omfatta föreskrifter som beslutas med stöd av uttryckliga bemyndiganden, t.ex. föreskrifter om betungande avgifter. Regleringen kommer dock enligt propositionen även att omfatta t.ex. taxor för prestationer som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla men som den enskilde frivilligt tar i anspråk. En förutsättning för att bestämmelser ska anses som föreskrifter är att de är bindande både för kommunen eller landstinget och för andra.

Lagrådet ifrågasatte också om kommunalförbunden har rätt att meddela föreskrifter. Regeringen skriver i propositionen att den kan instämma i att frågan om kommunalförbund kan meddela föreskrifter med stöd av bemyndigandena i 8 kap. regeringsformen är oklar. Kommunallagens bestämmelser gäller dock som huvudregel även för kommunalförbund. Regeringens avsikt är att kommunalförbunden på motsvarande sätt ska tillämpa de bestämmelser som nu föreslås, i varje fall när de beslutar taxor eller regler för verksamheten som inte uttryckligen har stöd i bemyndigandena i 8 kap. regeringsformen. Kommunalförbunden förutsätts liksom kommuner och landsting ha anslagstavlor. Kravet på tillgänglighet ska därmed i första hand uppfyllas genom kommunalförbundens anslagstavlor och webbplatser.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.



### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet anser i likhet med regeringen att det i kommunallagen bör förtydligas att kommunernas och landstingens föreskrifter som huvudregel ska kungöras genom ett meddelande på den kommunala anslagstavlan. Föreskrifterna ska dessutom hållas tillgängliga på kommunernas och landstingens webbplatser för att kunskap om föreskrifterna ska vara lätt tillgänglig. Utskottet tillstyrker därför regeringens lagförslag.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

### Propositionen

*Proposition 2011/12:149 Bättre tillgång till kommunala föreskrifter:*

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).

BILAGA 2**Regeringens lagförslag****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 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.