

Till statsrådet Ulrica Messing

Regeringen beslutade den 30 maj 2002 att tillkalla en särskild utredare med uppgiften att överväga hur kommunernas administration av lokala trafikföreskrifter kan göras enklare, modernare och effektivare.

Dåvarande chefen för Näringsdepartementet, statsrådet Björn Rosengren, förordnade den 10 juni 2002 f.d. kammarrättslagmannen Valter Nilsson att vara särskild utredare.

Som experter förordnades fr.o.m. den 18 juni 2002 ämnesrådet Fredrik Ahlén, Näringsdepartementet, trafikingenjören Lars Ahlman, Svenska kommunförbundet, rättssakkunnige Klara Cederlund, Justitiedepartementet, trafikingenjören Åke Svedberg, Vägverket och departementssekreteraren Catrin Tidström, Näringsdepartementet. Klara Cederlund entledigades den 16 december 2002 från sitt uppdrag och fr.o.m. samma dag förordnades departementssekreteraren Johan Höök, Justitiedepartementet, som expert. Johan Höök entledigades den 12 maj 2003 från sitt uppdrag och fr.o.m. samma dag förordnades departementssekreteraren Helena Linde, Finansdepartementet, som expert.

Sekreterare åt utredningen har varit kammarrättsassessorn Lars I. Magnusson.

Utredningen har antagit namnet Trafikföreskriftsutredningen.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Rikstäckande Databas för Trafikföreskrifter. Uppdraget är därmed slutfört.

Göteborg i december 2003

Valter Nilsson

/Lars I. Magnusson

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	19
Förkortningar	27
Författningsförslag	29
1 Inledning	43
1.1 Utredningens uppdrag.....	43
1.2 Problem som aktualiserar behovet av en utredning.....	44
1.3 Vilka aktörer har intresse i frågorna	44
1.4 Utredningens arbete	45
2 Bakgrund och gällande rätt	47
2.1 Utgångspunkter för beslut om föreskrifter för trafikregleringen.....	47
2.1.1 Generellt om kommunernas ansvarsområde.....	47
2.1.2 Kommunernas befogenheter och åligganden.....	47
2.1.3 Bemyndiganden genom lag för regeringen	48
2.1.4 Regeringens primärområde	49
2.1.5 Vilka bemyndiganden har riksdagen lämnat regeringen på trafikområdet?	50
2.1.6 Något om hur regeringen har utnyttjat sina bemyndiganden.....	51
2.1.7 Föreskrifter om åliggande för kommunerna att tillkännage sina trafikförfattningar	52

2.1.8	Föreskrifter om att anförtro kommunerna förvaltningsuppgifter	53
2.1.9	Kraven på kungörande av författningar	54
2.2	Beslutsordningen.....	56
2.2.1	Trafiknämndernas tillkomst	56
2.2.2	De kommunala trafiknämnderna	57
2.3	Överklagandemöjligheter	60
2.3.1	Överklagande av beslut enligt TrF.....	60
2.3.2	Överklagandemöjligheterna enligt trafiknämndslagen.....	60
2.3.3	Överklagande enligt förvaltningslagen	61
2.3.4	Överklagande enligt kommunallagen	63
2.3.5	Sammanfattning	64
2.4	Lokal trafikreglering.....	65
2.4.1	Några huvuddrag i trafikförordningen	65
2.4.2	Föreskrifter i trafikförordningen om högsta tillåten hastighet.....	66
2.4.3	Lokala trafikföreskrifter	67
2.4.4	Vem beslutar lokala trafikföreskrifter?.....	68
2.4.5	Hur bereds lokala trafikföreskrifter?.....	69
2.4.6	Underrättelser	69
2.4.7	Hur bör lokala trafikföreskrifter vara utformade?.....	70
2.4.8	Tillfälliga särskilda trafikregler som inte är lokala trafikföreskrifter	71
2.4.9	Andra åtgärder.....	72
2.4.10	Kommunernas trafikreglerande åtgärder i övrigt.....	72
2.5	Tillkännagivandet av lokala trafikföreskrifter och föreskrifter om hastighet	75
2.5.1	Om den kommunala ordningen	75
2.5.2	Om begreppen kungörande respektive tillkännagivande i trafikförordningen, m.m.	77
2.6	Särskilt om kraven på tillkännagivandet.....	80
2.6.1	Trafikliggaren	80
2.6.2	Sammanfattning	81
2.6.3	Reglerna i rättsinformationsförordningen (1999:175).....	81
2.7	Utmärkningen	82

2.8	Förutsättningar för att döma till ansvar för brott m.m.	83
2.8.1	Legalitetsprincipen	83
2.8.2	Verkan av brister i kungörandet	84
2.8.3	Allmänna bestämmelser om straffrättsvillfarelse.....	84
2.8.4	Om betydelsen av tillkännagivandet för frågan om straffrättsvillfarelse.....	86
2.8.5	Ansvar för överträdelse av en trafikföreskrift.....	88
2.8.6	Den som har överträtt trafikföreskriften kan undgå straff på grund av fel i tillkännagivandet	88
2.8.7	Den som har överträtt trafikföreskriften bestraffas trots fel i tillkännagivandet	89
2.8.8	Konsekvenser vid överträdelse av LTF som rör stannande eller parkering	89
2.8.9	Fel i utmärkningen	90
2.8.10	Frågor om skadestånd mot staten	90
3	Hur ser administrationen ut i praktiken?	93
3.1	Studiebesök hos vissa kommuner m.m.....	93
3.1.1	Studiebesök den 9 januari 2003 vid Gatu- och fastighetskontoret i Stockholm	93
3.1.2	Studiebesök den 16 januari 2003 hos Vellinge kommun	95
3.1.3	Studiebesök den 23 januari 2003 hos Tekniska förvaltningen i Luleå kommun	97
3.1.4	Studiebesök den 7 mars 2003 hos Tekniska förvaltningen i Örebro kommun	100
3.1.5	Studiebesök den 26 mars 2003 hos Tekniska förvaltningen i Flens kommun.....	104
3.2	Länsstyrelsernas synpunkter	107
3.2.1	Möte den 6 februari 2003 med Länsstyrelsen Västra Götaland	107
3.2.2	Möte den 6 mars 2003 med Länsstyrelsen i Örebro län.....	109
3.3	Synpunkter i övrigt	111
3.3.1	Utredningens hearing.....	111

4	Beskrivning av några problem i den nuvarande administrationen	117
4.1	Allmänt	117
4.2	Vad säger rättspraxis?	118
4.2.1	När skall en LTF meddelas?	118
4.2.2	Gällande föreskrift saknas	118
4.2.3	Föreskriften har inte trätt i kraft	119
4.2.4	Föreskriften har inte varit intagen i liggaren.....	120
4.2.5	Ifrågasatt rättsvillfarelse	120
4.2.6	Vägmärkets roll i tillkännagivandet av trafikföreskriften.....	121
4.3	Handläggningmässiga erfarenheter	122
4.3.1	Beslutet om föreskriften motsvarar inte allmänt ställda krav	122
4.3.2	Uppgifter som skall föras in i liggaren saknas i denna.....	124
4.3.3	Uppgifter som skall föras in i liggaren är ofullständiga i denna	124
4.3.4	Uppgifter i liggaren och utmärkningen överensstämmer inte, eller föreskrift saknas helt.....	125
5	Information om författningar i databaser	127
5.1	Den Nationella Vägdatan (NVDB) hos Vägverket i Borlänge	127
5.1.1	Organisation.....	128
5.1.2	Innehåll	128
5.1.3	Lokala trafikföreskrifter m.m. i NVDB	129
5.1.4	Kommunernas intressen i NVDB.....	130
5.2	Information om trafikförfattningar i rättsinformationssystemet	131
5.2.1	Statskontoret och rättsinformationen	131
5.2.2	Förutsättningarna för att låta kommunala trafikföreskrifter ingå i rättsinformationssystemet.....	132
5.2.3	Utvecklingen gällande portalen Lagrummet	134
5.3	Nytt IT-system för hantering av LTF i Stockholm, Göteborg och Malmö.....	135

6	Internationella regler och ordningen i andra länder	137
6.1	Internationella regler om vägmärken och signaler.....	137
6.2	Ordningen i andra länder	138
6.2.1	Elektroniskt kungörande av författningar i Österrike respektive Belgien.....	138
6.2.2	Danmark.....	139
6.2.3	Finland.....	140
6.2.4	Norge.....	141
7	Genomgång av olika alternativ	143
7.1	Tidigare förslag – kommunala författningssamlingar.....	143
7.1.1	Förslag från utredningen om författningspublicering och åtgärder med anledning av det förslaget.....	143
7.1.2	Kommunallagsutredningens förslag m.m.	144
7.1.3	Stat-kommunberedningens förslag.....	145
7.1.4	Riksdagens revisorers granskning.....	146
7.1.5	Promemorian kommunala författningssamlingar.....	146
7.1.6	Interpellations svar angående kommunala författningssamlingar	148
7.1.7	Behandling i Konstitutionsutskottet av frågan om kommunala författningssamlingar.....	149
7.2	Andra synpunkter på hur LTF m.m. bör tillkännages.....	150
7.2.1	Riksåklagarens uppfattning.....	150
7.2.2	Synpunkter från polisväsendet.....	151
7.2.3	Trafiksäkerhetsverkets synpunkter	151
7.2.4	Svenska kommunförbundets synpunkter	153
7.3	Aktuella förslag och pågående förändringsarbete.....	155
7.3.1	Riksdagens revisorers synpunkter	155
7.3.2	Polisverksamhetsutredningens förslag om att kommunerna skall ta över polisens uppgifter när det gäller felparkeringsavgift.....	156
7.3.3	Utredningens förslag gällande ändring av p. 9 övergångsbestämmelserna till trafikförordningen, TrF.....	159
7.4	Alternativen i utredningens direktiv – vissa överväganden.....	160

7.4.1	Trafikliggaren behålls men förs med hjälp av modern datateknik	160
7.4.2	Kommunala trafikförfattningar förs in i en kommunal författningssamling	161
7.4.3	Kommunala trafikförfattningar kungörs i länsstyrelsens författningssamling	162
7.4.4	Kommunala trafikförfattningar dokumenteras i ett register och kungörs genom att ett vägmärke sätts upp	163
8	Överväganden och förslag om en ny ordning	165
8.1	Kraven på en ny ordning	165
8.1.1	Föreskrifter för lokal trafikreglering är i regel författningar	165
8.1.2	Tillkännagivandet av LTF m.m.	167
8.2	Om trafikliggaren och utmärkningen	169
8.2.1	Trafikliggarens funktion	169
8.2.2	Möjligheterna att ersätta trafikliggaren	171
8.3	En ny föreskriftshantering	174
8.3.1	Beslutsförfarandet	174
8.3.2	Särskilt om IT-systemet för föreskriftshandlingen	177
8.3.3	En rikstäckande databas för trafikföreskrifter (RDT) som komplement till NVDB	184
8.3.4	Säkerheten	189
8.3.5	Tillgängligheten	191
8.3.6	Arkivering	195
8.3.7	Några av den nya föreskriftshandlingens fördelar	198
8.4	Övergången till och omfattningen av en rikstäckande databas för trafikföreskrifter	201
8.4.1	Första skedet	205
8.4.2	Andra skedet	208
8.4.3	Något om de olika slag av föreskrifter som skall föras in i RDT	214
8.4.4	Särskilt om förhållandet mellan liggaren och rapporteringen till RDT	221

8.4.5	Utdrag ur liggaren – Svenska kommunförbundets framställan	224
8.4.6	Skyldigheten att inhämta yttrande från polismyndighet	225
8.5	Föreskriftshanteringen i övrigt i RDT	226
8.5.1	Vägverkets funktionsansvar – program m.m. för rapporteringen	227
8.5.2	Vägverkets funktionsansvar – beredskap för situationer där rapporteringen sker i annan form.....	228
8.5.3	Rapportering direkt till RDT eller genom NVDB ...	229
8.5.4	Arbetet med äldre föreskrifter.....	229
8.5.5	Användningen av koordinater i arbetet med föreskrifter	229
8.5.6	Överföring av data till och från polisen	231
8.5.7	Utbildning och annat stöd	231
8.5.8	Trafikföreskrifter i rättsinformationssystemet.....	232
8.5.9	Publicering av trafikföreskrifter på kommunens webbplats.....	233
8.6	Ändrade villkor för utmärkningen.....	233
8.6.1	Allmänt.....	234
8.6.2	Vägmärkets placering avviker från föreskriften.....	234
8.7	Sanktion av överträdelser.....	236
8.7.1	Förutsättningar för att döma till ansvar för brott m.m.....	236
8.7.2	Förutsättningar för att ta ut felparkeringsavgift.....	238
9	Övriga frågor	241
9.1	Kostnaderna för dagens ordning.....	241
9.1.1	Böter och felparkeringsavgifter utfärdade på felaktig grund	241
9.1.2	Körkortsingripanden på grund av felaktigheter i polismyndigheternas handläggning	242
9.1.3	Slutsatser	242
9.2	Kostnaderna för ett nytt IT-baserat system.....	243
9.2.1	Kostnader för utveckling och drift av RDT.....	243
9.2.2	Andra ekonomiska konsekvenser.....	246
9.2.3	Sammanfattning av kostnadsbedömningen – finansiering.....	249

9.3 Övriga konsekvenser	250
10 Författningskommentar	253
10.1 Allmänt	253
10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.....	253
10.3 Förslaget till förordning om en rikstäckande databas för trafikföreskrifter.....	254
10.4 Förslaget till förordning om ändring i författningssamlingsförordningen (1976:725)	257
10.5 Förslaget till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276) från och med den 1 januari 2005	257
10.6 Förslaget till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276) från och med den 1 juli 2006.....	258
10.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift	261
10.8 Förslaget till förordning om ändring i vägmärkesförordningen (1978:1001)	261
Bilaga	263
Kommittédirektiv	263

Sammanfattning

Allmänt

Utredningen skall enligt sina direktiv överväga hur kommunernas administration av lokala trafikföreskrifter kan göras enklare, modernare och effektivare. I uppdraget ingår också att analysera ett antal exemplifierade system men det står utredningen fritt att överväga även andra tänkbara lösningar. Vidare skall utredningen föreslå de författningsändringar som övervägandena ger upphov till.

Utredningen har gått igenom de alternativ som anges i direktiven. Därvid har utredningen stannat för en ordning som utgör en variant på alternativen att kommunens beslut om lokala trafikföreskrifter dokumenteras i ett samlat register respektive att liggaren förs med tillämpning av modern datateknik. Utredningens förslag innebär att föreskrifter för lokal trafikreglering *tillkännages* elektroniskt i en central och rikstäckande databas. Uppgifterna i databasen skall finnas tillgängliga på Internet. Utredningen har även behandlat frågor om utmärkning genom vägmärken. Enligt utredningens förslag skall vägmärket ha en något större betydelse för innebörden av trafikregleringen på platsen än i dag.

Utredningens förslag berör förutom kommunernas administration av lokala trafikföreskrifter m.m. även hanteringen av trafikföreskrifter hos länsstyrelserna och Vägverket. Utredningens förslag om tillkännagivandet och utmärkningen av föreskrifter berör slutligen även andra myndigheter och allmänheten i stort. Utredningen anser att förslagen på sikt medför en enklare, modernare och effektivare hantering av lokala trafikföreskrifter m.m. Förslagen kan enligt utredningens mening genomföras med en förbättrad rättssäkerhet för trafikanterna.

En rikstäckande databas för trafikföreskrifter

I syfte att tillkännage vissa trafikföreskrifter och se till att den offentliga förvaltningen och enskilda får information om dessa skall det finnas en rikstäckande databas för trafikföreskrifter, RDT. Föreskrifterna skall föras in och tillkännages elektroniskt i databasen och de data som finns om föreskriften i databasen utgör föreskriftens autentiska version.

RDT inrättas så att den är möjlig att knyta till den nationella vägdatabas (NVDB) som för närvarande är under uppbyggnad hos Vägverket och de data om vägnätet m.m. som finns där. En sådan RDT bör administreras av Vägverket. Verket har den trafikeringsrättsliga och trafiktekniska kompetens som behövs för att sköta databasen och skall därför ansvara även för utbildning, uppföljning och annat stöd till rapporterande myndigheter.

Säkerheten, tillgängligheten och arkiveringen i databasen

Vägverket som i enlighet med det sagda ansvarar för databasen skall också vara samordningsmyndighet med ett övergripande ansvar för det system som behövs för databasens funktion. Vägverket skall i denna egenskap även ha ett övergripande ansvar för systemets säkerhet. Verket får meddela föreskrifter om uppgiftslämnandet till databasen efter samråd med Statskontoret. Det kan ske bl.a. för att ställa krav på verifiering av uppgifterna genom elektronisk signatur.

Databasen skall vara lättillgänglig och den autentiska versionen av föreskriften skall tillhandahållas den som söker information på Internet. Den vägledning om trafikregleringen som allmänheten och andra myndigheter behöver bör beslutsmyndigheten i första hand erbjuda. Statskontorets rekommendationer och råd för 24-timmarsmyndigheternas webbplatser bör beaktas. Åtkomstmöjligheterna för att ändra uppgifter bör vara begränsade.

Beslutsmyndigheterna för i databasen in de trafikföreskrifter som de har meddelat. De arkiverar beslutsprotokoll o. dyl. i pappersform. Den autentiska version av föreskriften som förts in och tillkännagivits i databasen skall bevaras av Vägverket. Kraven på att vårda det elektroniska arkivet bör också ligga på Vägverket. Riksarkivet får meddela föreskrifter om att gallra databasen. Denna får dock inte gallras innan fem år har förflutit sedan föreskriften upphörde att gälla.

Föreskrifterna i databasen och ansvaret för informationen

Uppgifter i databasen skall föras in av en statlig eller kommunal väghållningsmyndighet när det gäller föreskrifter enligt 41 § väglagen, kommunen eller Vägverket när det gäller föreskrifter om hastighet enligt 3 kap. 17 § andra respektive fjärde styckena trafikförordningen och föreskrifter om bärighetsklasser enligt 4 kap. 11 § trafikförordningen, kommunen, länsstyrelsen eller polismyndigheten när det gäller lokala trafikföreskrifter enligt 10 kap. 1 § trafikförordningen samt av väg- eller gatuhållningsmyndigheten när det gäller föreskrifter enligt 10 kap. 14 § första stycket c trafikförordningen (s.k. väghållarbeslut). Uppgifterna skall lämnas på ett säkert sätt i elektronisk form av beslutsmyndigheten. Uppgifterna skall vidare vara aktuella och tillförlitliga. Beslutsmyndigheten ansvarar för att föreskriften är beslutad i riktig ordning. Myndigheten ansvarar även för att den handläggare som rapporterar föreskriften är behörig att företräda beslutsfattaren.

Övergången till RDT-systemet

Under ett inledande skede den 1 juli 2005 – den 30 juni 2006 får de myndigheter som berörs av föreskriftsrapporteringen föra in uppgifter i databasen. Den föreskriftsrapportering som var frivillig under det första skedet blir fr.o.m. den 1 juli 2006 obligatorisk. Föreskrifter för lokal trafikreglering skall då *tillkännages* genom RDT. Kommunen behöver inte underrättas av annan beslutsmyndighet om de föreskrifter som myndigheten har meddelat. Efter utgången av juni 2008 skall alla gällande föreskrifter för lokal trafikreglering vara införda i RDT.

Beslutsförfarandet

De föreskrifter för lokal trafikreglering som meddelas bör innehålla en hänvisning till beslutsmyndighetens befogenheter att meddela föreskriften. En hänvisning bör också finnas till den bestämmelse där det framgår vad den särskilda trafikregeln får gälla (till exempel 10 kap. 1 § trafikförordningen). En bestämmelse om ikraftträdandet bör likaledes finnas i föreskriften. Besluten bör dokumenteras på ett sådant sätt att det framgår att föreskriften

omfattas av ett beslut av en behörig beslutsfattare. Beslutsmyndigheten skall föra in föreskriften i databasen och bestämma tidpunkten för tillkännagivandet. Myndigheten skall också rapportera från vilken tidpunkt föreskriften hålls tillgänglig.

Kommunikationen och underrättelserna

Kommunen skall se till att polismyndigheten och den statliga väghållningsmyndighet som berörs får möjlighet att lämna synpunkter i ett ärende om lokala trafikföreskrifter eller föreskrifter om hastighet. Det innebär att polismyndigheten och den statliga väghållningsmyndighet som berörs skall lämnas tillfälle att yttra sig.

Beslutsmyndigheten skall underrätta berörd väghållningsmyndighet om en föreskrift som har meddelats. Markägare och ägare av enskilda vägar som särskilt berörs skall även de underrättas. Rutinen med liggartdrag tas bort. Kravet på införande i författningssamlingar slopas för de författningar som en länsstyrelse, en polismyndighet eller Vägverket meddelar. För statliga myndigheter ersätts kungörandet i författningssamling med tillkännagivande genom RDT. Skyldigheten att kungöra vissa kommunalt beslutade föreskrifter i länets författningssamling tas också bort. Vägverket får möjlighet att föreskriva om en lämplig hantering för att alla föreskrifter skall finnas tillgängliga i databasen.

Utmärkningsbestämmelserna

Vägmärken skall i de fall de avser föreskrifter för lokal trafikreglering sättas upp där hastighetsbegränsningen, föreskriften eller trafikregeln börjar eller slutar att gälla. Om vägmärken inte lämpligen kan sättas upp på den plats som är avsedd, t.ex. i en vägkorsning, skall märkena i stället sättas upp så nära platsen som möjligt. Avståndet får dock inte överstiga 40 meter mellan den angivna platsen och vägmärkena.

Ansvar för brott mot trafikföreskrifterna

Straffrihetsgrunden för överträdelser av föreskrifter för lokal trafikreglering sträcks ut till att gälla föreskrifter om bärighetsklasser enligt 4 kap. 11 § trafikförordningen. Betydelsen av att iaktta utmärkningsbestämmelserna och att i övrigt tillkänna föreskrifterna bibehålls. Bestämmelserna ändras dock för att passa det förhållandet att liggarpplikten den 1 juli 2006 ersätts av en plikt att föra in och tillkänna författningarna i RDT. Om föreskrifterna för lokal trafikreglering inte har märkts ut och i övrigt tillkännagetts i enlighet med tillämpliga bestämmelser får i princip inte ansvar dömas ut. Ansvar skall dock få dömas ut om bristerna i utmärkningen är utan väsentlig betydelse för förståelsen av trafikregleringen.

Parkeringsanmärkningarna

Kraven att trafikregeln märks ut och att föreskrifterna i övrigt tillkännages bibehålls i princip även för att få meddela parkeringsanmärkningar. Bestämmelserna ändras med hänsyn till att liggarpplikten den 1 juli 2006 ersätts av en plikt att föra in och tillkänna föreskrifterna i RDT. Om parkeringsföreskrifterna inte märkts ut och i övrigt tillkännagetts i enlighet med tillämpliga bestämmelser får i princip inte parkeringsanmärkningar meddelas. Parkeringsanmärkningar får dock meddelas om bristerna i utmärkningen är utan väsentlig betydelse för förståelsen av trafikregleringen.

Ikraftträdandet

Bestämmelserna om att döma ut ansvar för överträdelser av föreskrifter för lokal trafikreglering föreslås träda i kraft den 1 januari 2005. Detsamma gäller bestämmelserna om förutsättningar för att ta ut felparkeringsavgift. Även i fråga om de nya villkoren för utmärkningen föreslår utredningen att bestämmelserna skall träda i kraft den 1 januari 2005. En förordning om RDT skall träda i kraft den 1 juli 2005. Tillkännagivandet av autentiska versioner av föreskrifter i databasen sker som nämnts med början den 1 juli 2006. Det betyder att för de föreskrifter som har förts in i databasen tas de

kommunala trafikliggarna liksom de statliga myndigheternas författningssamlingar ur bruk fr.o.m. den 1 juli 2006. Fr.o.m. samma datum ersätts liggarutdragen av ordningen att beslutsmyndigheten underrättar dem som berörs om meddelade föreskrifter. De föreskrifter som inte är införda i databasen den 1 juli 2008 upphör att gälla vid denna tidpunkt.

Summary

General

In accordance with its directives, the commission will consider ways in which administration of local traffic regulations by the municipalities can be simplified, modernised and made more efficient. The terms of reference also involve analysing a number of exemplified systems; however the commission has the option of considering other possible solutions as well. Further, the commission will propose statutory changes arising from its deliberations.

The commission has examined the options that are given in the directive and has decided on an arrangement that constitutes a variation on the available alternatives. The local authorities' decisions on local traffic regulations are collected together and documented in a register which is operated using modern computer technology. The commission's proposal means that regulations for local traffic control are announced electronically in a centralised, nationwide database. Information in the database will be made available on the Internet. The commission has also arrived at proposals that involve new conditions when road signs are put up. According to the commission's proposals, road signs will have a somewhat greater significance for local traffic control than is the case at present.

The commission's proposals will have effect on the municipalities' administration of local traffic regulations etc. The handling of local traffic regulations etc. by the county administrative boards and the Swedish National Road Administration will also be affected. The commission's proposal regarding the announcement and signing of these regulations for local traffic control also ultimately affects other authorities and the general public. The commission considers that the proposals in the long term will result in a simpler, more modern and efficient

handling of local traffic regulations etc. In the opinion of the commission, the proposals can be implemented whilst improving the legal rights of road users.

A nationwide database for traffic regulations

With the aim of announcing certain traffic regulations and ensuring that the public administration and individuals are informed about them, there should be a database with nationwide coverage for traffic regulations, RDT. The regulations will be entered and announced electronically in the database and the data concerning the regulations that are in the database will constitute the authentic version.

The nationwide database for traffic regulations will be established so that it is possible to connect to the national road database administered by the Swedish National Road Administration and the data about the road network etc. that is kept there. A nationwide database for traffic regulations such as this should be administered by the Swedish National Road Administration. The Administration has the legal and technical competence with regard to road traffic that is required to administer the database and will therefore also be responsible for training, following up and other support to the reporting authorities.

Security, accessibility and storage in the database

The Swedish National Road Administration will be responsible for the database. The Administration will also be the coordinating authority with the overall responsibility for the system that is needed to operate the databases. In this capacity, the Swedish National Road Administration will also have the overall responsibility for the security of the system. The Administration will issue regulations concerning the submission of information to the database after consultation with the Swedish Agency for Public Management. This may take place in order to, among other things, institute requirements for verification of information by means of electronic signatures.

The database will be easily accessible and the authentic version of the regulations will be supplied to those who are looking for information on the Internet. Guidance regarding traffic control that the public and other authorities need will be offered in the first instance by the decision-making authority. The Swedish Agency for Administrative Development's recommendations and advice for the 24 hour websites operated by authorities should be taken into consideration. The possibility of accessing and changing information should be limited.

The decision-making authorities will enter into the database the traffic regulations that they have issued. They will store the records of the decision-making process and similar in paper form. The authentic version of the regulations that are entered and announced in the database will be stored by the Swedish National Road Administration. The Swedish National Road Administration will also be required to supervise the electronic archive. The National Archives will issue regulations concerning the discarding of data from the database. Information may not however be discarded from the database for five years after the regulation has ceased to apply.

Regulations in the database and responsibility for the information

Entries into the database are submitted by a state or municipal roads maintenance authority in cases of regulations according to § 41 of the Roads Act (1971:948); the municipality or the Swedish National Road Administration when it comes to speed regulations according to chapt. 3 § 17, second and fourth section respectively of the road traffic ordinance (1998:1276) and regulations on bearing capacity classes according to chapt. 4 § 11 of the road traffic ordinance; municipality, county administrative board or police authorities in cases of local traffic regulations according to chapt. 10 § 1 of the road traffic ordinance; and road or street maintenance authorities in cases of regulations according to chapt. 10 § 14, first section of the road traffic ordinance (so called road maintenance decisions). Information about regulations should be submitted by the decision-making authority in a secure manner in electronic form. The information should additionally be up to date and reliable. The decision-making authority is responsible that the

regulation has been adopted in a proper fashion. The authority is also responsible that the official who reports the regulation is authorised to act as decision maker.

The transition to the system of a nationwide database for traffic regulations

During the initial phase from the 1st July 2005 – the 30th June 2006 those authorities who are affected by the requirement to report regulations *are allowed* to submit information to the database. The requirement to report regulations that was voluntary during the first phase will be compulsory from the 1st July 2006. Regulations for local traffic control will then be *announced* through the nationwide database for traffic regulations. Other decision-making authorities do not need to inform the municipality about those regulations that the authority has issued. From the 1st July 2008 the current regulations for local traffic control must be entered in the nationwide database for traffic regulations.

The decision-making process

The regulations for local traffic control that are issued should contain a reference to the decision-making authority's powers to issue the regulation. There should also be a reference to the clause which describes what the special traffic rule applies to (e.g. chapt. 10 § 1, road traffic ordinance). The regulation should likewise include a clause stating when it comes into effect. The decision should be documented in such a way as to show that the regulation has been adopted under the jurisdiction of an authorised decision maker. The decision-making authority will enter the regulation into the database and determine the date for notification. The authority will also report on the date from which the regulation will be available.

Communication and information

The municipality will ensure that the police authorities and the state road maintenance authority that are affected have the

opportunity to submit opinions in matters concerning local traffic regulations or speed regulations. It means that the police authorities and the state road maintenance authorities that are affected will be given the opportunity to express their opinion.

The decision-making authority will inform the road maintenance authorities that are affected about a regulation that has been issued. Land owners and owners of private roads that are particularly affected will also be informed. The procedure involving extracts from the register will be discontinued. The requirement for entry in statute books is abolished for those regulations issued by a county administrative board, a police authority or the Swedish National Road Administration. For government authorities, publication in the statute book is replaced by notification through the nationwide database for traffic regulations. The obligation to pronounce certain municipally adopted regulations in the county's statute book is also removed. The Swedish National Road Administration is given the opportunity to stipulate a suitable mode of operation, so that all regulations will be available in the database.

Provisions for signage

In those cases where they relate to regulations for local traffic control, road signs will be erected where the speed restrictions, regulations or traffic controls commence or cease to apply. If it is not appropriate to erect the road sign at the location that is intended, e.g. at an intersection, the signs can instead be erected as close to the location as possible. However, the distance between the intended location and the road signs may not exceed 40 meters.

Liability for violations of the traffic regulations

Grounds for exemption from punishment for violating local traffic control regulations is extended to apply to regulations on bearing capacity classes according to chapt. 4 § 11 of the road traffic ordinance. The importance of observing the signing provisions and in general providing notification of the regulation is retained. The provisions are however to be changed in order to accommodate the condition that the obligation to enter in a register is to be replaced

from the 1st July 2006 by an obligation to enter and announce the provisions in the nationwide database for traffic regulations. If the local traffic control regulations have not been signed and general notification provided in accordance with applicable provisions, liability may in principle not be imposed. Liability will however be imposed if the shortcomings in the signage do not play a substantial role in understanding the traffic rules.

Parking tickets

The requirement that signage is provided for the traffic regulations and that the regulations are generally notified, are retained in principle also in the issuing of parking tickets. The provisions are to be changed in as much as the obligation to enter in a register is replaced from the 1st July 2006 by an obligation to enter and announce the regulations in the nationwide database for traffic regulations. If the parking regulations are not signed and generally notified in accordance with applicable provisions, parking tickets may in principle not be issued. The parking tickets may nevertheless be issued if the shortcomings in signage do not play a substantial role in understanding the traffic rules.

Coming into effect

With regard to the provisions for imposing liability for violation of local traffic control regulations, the commission proposes that the arrangement comes into effect on the 1st January 2005. The same applies to the provisions with regard to the conditions for issuing parking tickets. In terms of the new conditions for signage, the commission also proposes that the provisions should come into effect on the 1st January 2005.

The commission proposes that the nationwide database will come into effect on the 1st July 2005. The arrangement for announcing the authentic version of the regulations in the database will however come into effect on the 1st July 2006. It means that for the regulations that are entered into the database, the statute books of the municipal traffic register, the county administrative boards and the Swedish National Road Administration are taken out of use from the 1st July 2006. From the same date the register

extract is replaced by the arrangement in which the decision-making authorities inform those who are affected by their regulations. The regulations that are not entered into the database on the 1st July 2008 cease to apply on that date.

Förkortningar

BemyndL	lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer
bet.	betänkande
BrB	brottsbalken
dir.	utredningsdirektiv
FelPF	förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift
Ds	departementsserien
FL	förvaltningslagen (1986:223)
HD	Högsta domstolen
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmännen
KL	kommunallagen (1991:900)
kungörandelagen	lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar
LTF	lokala trafikföreskrifter
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avdelning I
NVDB	Nationella vägdatabasen
PBL	plan- och bygglagen (1987:10)
prop.	proposition
RDT	Rikstäckande databas för trafikföreskrifter
RF	regeringsformen
SFS	svensk författningssamling
SOU	statens offentliga utredningar
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter
trafiknämndslagen	lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor
TrF	trafikförordningen (1998:1276)
TSV	Trafiksäkerhetsverket

VägL	väglagen (1971:948)
VMF	vägmärkesförordningen (1978:1001)
VTK	vägtrafikkungörelsen (1972:603)
VVFS 1999:164	Vägverkets föreskrifter om lokala trafikföreskrifter m.m.

Författningsförslag

1. Förslag till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar¹ skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §²

I fråga om andra författningar än lagar gäller att 4–9 §§ inte tillämpas på en författning

1. som på grund av sekretesslagen (1980:100) inte får lämnas ut till envar eller

2. som endast reglerar en statlig myndighets inre förhållanden eller förhållandet mellan statliga myndigheter inbördes, förutsatt att författningen inte innehåller något som kan vara av väsentligt intresse för utomstående eller för berörda arbetstagares eller uppdragstagares rättsställning.

Regeringen får föreskriva *dels* att lokala trafikföreskrifter eller föreskrifter som avses i 3 kap. 11 § ordningslagen (1993:1617) inte behöver kungöras på det sätt som anges i 9 §, *dels* att föreskrifter om högsta tillåtna färdhastighet inte behöver kungöras på det sätt som anges i 6 §.

Regeringen får föreskriva att

1. föreskrifter som avses i 41 § väglagen (1971:948),
2. lokala trafikföreskrifter,
3. föreskrifter med särskilda trafikregler som har meddelats av en statlig väghållningsmyndighet, eller
4. föreskrifter som avses i 3 kap. 11 § ordningslagen (1993:1617) inte behöver kungöras på det sätt som anges i 9 §.

¹ Lagen omtryckt 1989:935.

² Senaste lydelse 1993:1624.

*Regeringen får också föreskriva
att*

*1. föreskrifter om högsta
tillåtna färdhastighet, eller*

*2. föreskrifter om
bärighetsklasser för vägar*

*inte behöver kungöras på det
sätt som anges i 6 §.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

2. Förslag till förordning om en rikstäckande databas för trafikföreskrifter

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I syfte att tillkännage trafikföreskrifter och att se till att den offentliga förvaltningen och enskilda får del av och löpande har tillgång till information i elektronisk form om sådana föreskrifter skall det finnas en för ändamålet lämpad rikstäckande databas.

Databasen skall föras med hjälp av informationsteknik och uppgifterna i den skall finnas tillgängliga utan avgift på Internet.

2 § Databasen skall i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. 11 § trafikförordningen (1998:1276) innehålla

1. föreskrifter enligt 41 § väglagen (1971:948),
2. föreskrifter enligt 3 kap. 17 § andra och fjärde styckena trafikförordningen,
3. föreskrifter enligt 4 kap. 11 § trafikförordningen,
4. lokala trafikföreskrifter enligt 10 kap. 1 § trafikförordningen, och
5. föreskrifter enligt 10 kap. 14 § första stycket c trafikförordningen.

3 § Vägverket ansvarar för databasen. Verket är också samordningsmyndighet med ett övergripande ansvar för

1. det system som behövs för databasens funktion, och
2. säkerheten i systemet.

4 § I enlighet med vad som följer av trafikförordningen (1998:1276) skall trafikföreskrifter föras in i databasen av

1. väghållningsmyndigheten i fall som avses i 2 § 1,
2. kommunen och Vägverket i fall som avses i 2 § 2 och 3,
3. kommunen, länsstyrelsen och polismyndigheten i fall som avses i 2 § 4, samt av

4. väg- eller gatuhållningsmyndigheten i fall som avses i 2 § 5.

Den myndighet som för in föreskrifter i databasen ansvarar för att uppgifterna är riktiga och att de lämnas på ett säkert sätt i elektronisk form. Föreskrifterna skall föras in så snart det kan ske och i så god tid som möjligt innan de träder i kraft.

Av databasen skall framgå när föreskrifterna har förts in i den.

5 § I följande fall behöver trafikföreskrifter inte kungöras i en sådan författningssamling som avses i 3 § 2 eller 4 lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

Föreskrivande myndighet	Föreskrifter
Den statliga väghållningsmyndigheten	Föreskrifter enligt 41 § väglagen (1971:948)
Vägverket	Föreskrifter enligt 3 kap. 17 § fjärde stycket och 4 kap. 11 § trafikförordningen (1998:1276)
Länsstyrelsen, polismyndigheten och den statliga väghållnings- myndigheten	Föreskrifter enligt 10 kap. trafikförordningen

6 § Vägverket skall i databasen bevara införda trafikföreskrifter.

Riksarkivet får meddela föreskrifter om att databasen skall gallras. Inga uppgifter om en föreskrift får dock gallras innan fem år har förflutit sedan föreskriften har upphört att gälla.

7 § Ytterligare föreskrifter i de avseenden som anges i denna förordning meddelas av Vägverket efter samråd med Statskontoret.

1. Denna förordning träder i kraft, i fråga om 5 § den 1 juli 2006, och i övrigt den 1 juli 2005.

2. Vägverket får, efter samråd med Statskontoret, meddela de föreskrifter som behövs för ikraftträdandet av förordningen.

3. Förslag till förordning om ändring i författningssamlingsförordningen (1976:725)

Härigenom föreskrivs att det i författningssamlingsförordningen (1976:725)¹ skall införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

I förordningen (0000:000) om en rikstäckande databas för trafikföreskrifter finns särskilda bestämmelser om tillkännagivande av vissa trafikföreskrifter.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2006.

¹ Förordningen omtryckt 1995:1462.

4. Förslag till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)

Härigenom föreskrivs i fråga om trafikförordningen (1998:1276) att 10 kap. 5 § och 14 kap. 14 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

5 §¹

Innan *beslut fattas om* lokala trafikföreskrifter enligt *denna förordning och* föreskrifter enligt 3 kap. 17 § andra stycket skall *kommunen inhämta yttrande från* polismyndigheten. Den statliga väghållningsmyndighet som berörs *skall ges tillfälle att* yttra sig.

Innan *beslut fattas om* sådana lokala trafikföreskrifter för transport av farligt gods som avses i 1 § tredje stycket skall *länsstyrelsen inhämta yttrande från* Statens räddningsverk.

Innan *en kommun beslutar* föreskrifter om *hastighetsbegränsning* enligt 3 kap. 17 § andra stycket *eller* lokala trafikföreskrifter enligt 1 § skall polismyndigheten och den statliga väghållningsmyndighet som berörs *lämnas tillfälle att* yttra sig.

Innan *en länsstyrelse beslutar* sådana lokala trafikföreskrifter för transport av farligt gods som avses i 1 § tredje stycket skall yttrande *inhämtas* från Statens räddningsverk.

14 kap.

14 §

Ansvar enligt denna förordning inträder inte, om straff kan dömas ut enligt brottsbalken eller lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.

Ansvar för överträdelse av lokala trafikföreskrifter, föreskrifter om hastighetsbegränsning enligt 3 kap. 17 § andra eller fjärde stycket eller föreskrifter enligt 10 kap. 14 § får dömas ut endast om föreskrifterna *utmärkts* i enlighet med bestämmelserna i

Ansvar för överträdelse av föreskrifter om hastighetsbegränsning enligt 3 kap. 17 § andra eller fjärde stycket, *föreskrifter om bärighetsklasser enligt 4 kap. 11 §,* lokala trafikföreskrifter enligt 10 kap. 14 § eller föreskrifter enligt

¹ Senaste lydelse 1999:835.

10 kap. 13 § och i övrigt tillkännagivits i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. 11 §.

Ansvar för överträdelser av lokala trafikföreskrifter som har meddelats av en statlig myndighet och föreskrifter enligt 3 kap. 17 § fjärde stycket får dock dömas ut även om de inte har tagits in i liggare enligt 10 kap. 11 § första stycket.

Om ansvar för överträdelser av föreskrifter som har meddelats med stöd av 41 § väglagen (1971:948) finns bestämmelser i 71 § samma lag.

om föreskrifterna *har*

1. *märkts ut* i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. 13 §, och

2. i övrigt tillkännagivits i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. 11 §.

Ansvar får, trots vad som anges i andra stycket, dömas ut om

1. *bristerna i utmärkningen är utan väsentlig betydelse för förståelsen av trafikregleringen, eller*

2. *överträdelserna avser lokala trafikföreskrifter som har meddelats av en statlig myndighet eller föreskrifter enligt 3 kap. 17 § fjärde stycket även om de inte har tagits in i liggare enligt 10 kap. 11 § första stycket.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005.

5. Förslag till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)

Härigenom föreskrivs i fråga om trafikförordningen (1998:1276) dels att 10 kap. 11 och 12 §§ samt 14 kap. 14 § skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 10 kap. 12 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

11 §

Lokala trafikföreskrifter, föreskrifter enligt 3 kap. 17 § andra och fjärde styckena samt föreskrifter enligt 41 § väglagen (1971:948) skall tas in i en för ändamålet avsedd liggare. Liggaren skall föras av kommunen gemensamt för samtliga myndigheter som har till uppgift att meddela föreskrifterna. Föreskrifterna skall anges med utgångspunkt i vägbeteckning, gatunamn eller annan benämning. Tillfälliga föreskrifter får dock i stället anges i tidsföljd. Sådana av kommunen beslutade föreskrifter som innehåller trafikregler som inte skall eller behöver utmärkas med vägmärken skall kungöras i författningssamlingen för det län inom vilket föreskriften gäller. Andra lokala trafikföreskrifter som beslutats av kommunen skall kungöras i sådan författningssamling om det av särskilda skäl bedöms lämpligt.

Statens räddningsverk skall

Följande trafikföreskrifter skall tillkännages i en för ändamålet avsedd rikstäckande databas.

1. Föreskrifter enligt 41 § väglagen (1971:948).

2. Föreskrifter enligt 3 kap. 17 § andra och fjärde styckena.

3. Föreskrifter enligt 4 kap. 11 §.

4. Lokala trafikföreskrifter enligt 1 §.

5. Föreskrifter enligt 14 § första stycket c.

Närmare föreskrifter om databasen finns i förordningen (2000:200) om en rikstäckande databas för trafikföreskrifter.

fortlöpande sammanställa och publicera de lokala trafikföreskrifter som avser transport av farligt gods.

12 §¹

Vägverket, länsstyrelsen och polismyndigheten skall skyndsamt underrätta kommunen om de föreskrifter enligt 11 § som de har meddelat.

När en föreskrift som avses i 11 § har förts in i liggaren skall kommunen skyndsamt skicka utdrag ur liggaren med föreskriften i fråga till länsstyrelsen, polismyndigheten och väghållningsmyndigheten. Markägare och ägare av enskilda vägar som särskilt berörs skall underrättas på motsvarande sätt. Länsstyrelsen behöver inte underrättas om tillfälliga föreskrifter eller om föreskrifter som inte berör vägar för vilka länsstyrelsen meddelar lokala trafikföreskrifter. Länsstyrelsen skall underrätta Statens räddningsverk om lokala trafikföreskrifter som avser transport av farligt gods.

Föreskrift enligt 1 § andra stycket 5 som avser terräng skall delges markägaren.

Den myndighet som har beslutat en föreskrift som avses i 11 § skall snarast underrätta

1. berörd väghållningsmyndighet, och

2. sådana markägare och ägare av enskilda vägar som särskilt berörs.

En föreskrift enligt 1 § andra stycket 5 som avser terräng skall delges markägaren.

12 a §

Länsstyrelsen skall underrätta Statens räddningsverk om lokala trafikföreskrifter som avser

¹ Senaste lydelse 1999:240.

transport av farligt gods. Verket skall fortlöpande ställa samman och publicera sådana föreskrifter.

Lydelse enligt författningsförslag 4 Föreslagen lydelse

14 kap.

14 §

Ansvar enligt denna förordning inträder inte, om straff kan dömas ut enligt brottsbalken eller lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.

Ansvar för överträdelser av föreskrifter om hastighetsbegränsning enligt 3 kap. 17 § andra eller fjärde stycket, föreskrifter om bärighetsklasser enligt 4 kap. 11 §, lokala trafikföreskrifter enligt 10 kap. 1 § eller föreskrifter enligt 10 kap. 14 § får dömas ut endast om föreskrifterna har

1. märkts ut i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. 13 §, och
2. i övrigt tillkännagivits i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. 11 §.

Ansvar får, trots vad som anges i andra stycket, dömas ut om

1. bristerna i utmärkningen är utan väsentlig betydelse för förståelsen av trafikregleringen, eller

2. överträdelsen avser lokala trafikföreskrifter som har meddelats av en statlig myndighet eller föreskrifter enligt 3 kap. 17 § fjärde stycket även om de inte har tagits in i liggare enligt 10 kap. 11 § första stycket.

Ansvar får, trots vad som anges i andra stycket, dömas ut om bristerna i utmärkningen är utan väsentlig betydelse för förståelsen av trafikregleringen.

Om ansvar för överträdelser av föreskrifter som har meddelats med stöd av 41 § väglagen (1971:948) finns bestämmelser i 71 § samma lag.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2006.
 2. Föreskrifter som avses i 10 kap. 11 § i dess nya lydelse och som har meddelats före den 1 juli 2006 skall föras in i databasen före utgången av juni månad 2008. Sådana föreskrifter får dock föras in i databasen från och med den 1 juli 2005. I sistnämnda fall skall de från och med den 1 juli 2006 anses vara tillkännagivna genom införandet i databasen.
 3. I fråga om föreskrifter som har meddelats med stöd av vägtrafikkungörelsen (1972:603) gäller fortfarande i tillämpliga delar de äldre bestämmelserna i 10 kap. 11 § första stycket och 14 kap. 14 §. Detsamma gäller i fråga om föreskrifter som har meddelats före den 1 juli 2006 med stöd av väglagen (1971:948) eller trafikförordningen (1998:1276) till dess att de har förts in och tillkännagivits i databasen.
 4. Föreskrifter som avses i punkt 2 och som inte har förts in i databasen före utgången av juni månad 2008 skall upphöra att gälla vid denna tidpunkt.

6. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

<p><i>Parkeringsanmärkning får inte meddelas för överträdelse av en lokal trafikföreskrift eller föreskrift enligt 10 kap. 14 § trafikförordningen (1998:1276), om föreskriften inte har märkts ut enligt bestämmelserna i vägmärkesförordningen (1978:1001). Detsamma gäller om föreskriften inte har kungjorts enligt lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar eller inte förts in i liggare eller inte kungjorts enligt bestämmelserna i 10 kap. 11 och 13 §§ trafikförordningen i sådana fall då det skall ske.</i></p>	<p>2 §²</p>	<p><i>Parkeringsanmärkning</i>ar för överträdelser av lokala trafikföreskrifter enligt 10 kap. 1 § trafikförordningen (1998:1276) eller föreskrifter enligt 10 kap. 14 § trafikförordningen får meddelas endast om föreskrifterna i sådana fall då det skall ske <i>har</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. märkts ut enligt bestämmelserna i 10 kap. 13 § trafikförordningen, 2. tillkännagivits i enlighet med tillämpliga bestämmelser i 10 kap. 11 § trafikförordningen, och 3. förts in i ortstidning enligt 10 kap. 13 § tredje stycket trafikförordningen. <p><i>Parkeringsanmärkning</i>ar får, trots vad som anges i första stycket 1, meddelas om bristerna i utmärkningen är utan väsentlig betydelse för förståelsen av trafikregleringen.</p>
--	------------------------	---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005.

¹ Förordningen omtryckt 1981:144.

² Senaste lydelse 1998:1280.

7. Förslag till förordning om ändring i vägmärkesförordningen (1978:1001)

Härigenom föreskrivs att det i vägmärkesförordningen (1978:1001)¹ skall införas en ny paragraf, 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 a §

Vägmärken som utmärker hastighetsbegränsningar och föreskrifter om högsta tillåten hastighet enligt 3 kap. 17 § trafikförordningen (1998:1276), föreskrifter om bärighetsklass 2 eller 3 enligt 4 kap. 11 § trafikförordningen, särskilda trafikregler som meddelats genom lokala trafikföreskrifter enligt 10 kap. 1 § trafikförordningen eller föreskrifter enligt 10 kap. 14 § trafikförordningen skall sättas upp där hastighetsbegränsningen, föreskriften eller den särskilda trafikregeln börjar eller slutar.

Om förhållandena i en vägkorsning eller på en annan plats där hastighetsbegränsningen, föreskriften eller den särskilda trafikregeln börjar eller slutar är sådana att vägmärken lämpligen inte kan sättas upp där skall märkena i stället sättas upp så nära platsen som möjligt. Avståndet mellan den angivna platsen och vägmärkena får dock inte överstiga 40 meter.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005.

¹ Förordningen omtryckt 1988:1601.

1 Inledning

1.1 Utredningens uppdrag

I kommittédirektiven (dir. 2002:71) återges det uppdrag som utredningen har fått av regeringen. Uppdraget gäller en översyn av kommunernas administration av lokala trafikföreskrifter (LTF).

Enligt uppdraget skall den särskilde utredaren överväga hur kommunernas administration av LTF kan göras enklare, modernare och effektivare. Rättssäkerheten för allmänheten får dock inte bli eftersatt som ett resultat av att administrationen av föreskrifterna har genomgått förändringar. Det system som skapas får inte heller medföra ökade kostnader för kommunerna på längre sikt. Utredaren har att analysera bl.a. olika exemplifierade alternativ och att därefter föreslå det mest lämpliga systemet för kommunernas administration av lokala trafikföreskrifter. Slutligen skall utredaren föreslå de författningsändringar som övervägandena ger upphov till. Utredaren skall redovisa sitt arbete senast den 1 december 2003.

De system för administrationen som utredaren bör analysera är följande.

- Det nuvarande systemet med liggare bibehålls men moderniseras så att liggaren kan föras med tillämpning av modern datateknik.
- LTF kungörs i en kommunal författningssamling på liknande sätt som länsstyrelserna i dag kungör sina LTF.
- LTF kungörs i länsstyrelsens författningssamling.
- Kommunens beslut om LTF dokumenteras i ett register eller på något annat sätt. Författningen kungörs därefter endast genom att ett vägmärke sätts upp.

Det står enligt direktiven utredaren fritt att analysera även andra tänkbara system.

Utredningens direktiv återges i sin helhet i *bilaga 1* till betänkandet.

1.2 Problem som aktualiserar behovet av en utredning

Viktiga delar i administrationen av de lokala trafikföreskrifterna är behäftade med problem. Det gäller främst den handläggning hos myndigheterna som följer på ett beslut om att anta, upphäva eller ändra en lokal trafikföreskrift. De huvudsakliga problemen avser det sätt på vilket de lokala föreskrifter som meddelats ges allmänheten till känna. Dessa problem är i korthet följande.

- Brister finns i liggarsystemet som sådant – systemet är både ålderdomligt och ineffektivt.
- Brister föreligger i handhavandet av liggarna och yttrar sig genom att uppgifterna är ofullständiga eller felaktiga.
- Brister uppträder även i tillkännagivandet av lokala trafikföreskrifter i övrigt, exempelvis genom att trafikregler inte märks ut i enlighet med meddelade föreskrifter.

Till de effekter som dessa problem medfört hör att personer som på ett uppenbart sätt brutit mot en trafikregel har undgått ansvar för brott. Vidare har felaktigheter i liggaren eller i utmärkningen lett till att böter och felparkeringsavgifter fått återbetalas (dir. 2002:71 s. 6).

De effekter som bristerna i ordningen medför kan beskrivas även på andra sätt. För samhällets del uppkommer en oönskad och fördyrad administration. För trafikanternas del kan det vara svårt att förutse vilka trafikregler som faktiskt gäller på en viss plats eller en viss vägsträcka. Det är dessutom ur varje synvinkel otillfredsställande att lika fall kan komma att behandlas olika när det gäller exempelvis frågan om ansvar för brott mot trafikreglerna. Osäkerhet om vilka trafikregler som gäller kan också bidra till att skapa trafiksäkerhetsproblem.

1.3 Vilka aktörer har intresse i frågorna

Till en början bör uppmärksammas att ett väl fungerande system för publicering och annan administration av lokala trafikföreskrifter är till fördel för trafikanterna. Om administrationen

fungerar gagnar det även de myndigheter som har att övervaka efterlevnaden av dessa föreskrifter. Rättsväsendet är en sådan aktör som har ett intresse av att administrationen är smidig och säker. De som på ett påtagligt sätt berörs av utredningens arbete är annars naturligtvis de organ som svarar för administrationen. Det är framför allt landets kommuner som utfärdar och publicerar en stor mängd lokala trafikföreskrifter. Även länsstyrelserna och polismyndigheterna beslutar lokala trafikföreskrifter som publiceras i kommunernas trafikliggare. Vägverket beslutar hastighetsbegränsningar som omfattas av samma publiceringskrav och prövar dessutom vissa överklaganden. Vaghållarna, som bl.a. har att se till att skyltning sker, har slutligen också ett intresse i frågan.

1.4 Utredningens arbete

Utredningsarbetet har bedrivits i form av en enmansutredning och inleddes i september 2002. Arbetet har skett i nära samarbete med experterna, som representerar berörda myndigheter och departement. Experterna står bakom de förslag som läggs fram.

Bakgrundsfakta har samlats in på flera olika sätt. Utredningen har gjort studiebesök hos fem kommuner i landet. Vidare har utredningen haft sammanträden med och fortlöpande haft kontakt med företrädare för länsstyrelserna, framför allt Länsstyrelsen i Örebro län. Utredningen har även sammanträffat med och fortlöpande haft kontakt med företrädare för den Nationella Vägdatabasen (NVDB) vid Vägverket och sekreteraren har haft ett möte med Sektionen för trafiklagstiftning vid verket. Under våren 2003 hölls en hearing med ett 25-tal deltagare. En av utredningens experter och sekreteraren har haft ett möte med Parkeringskontoret vid Polismyndigheten i Stockholms län. Utredningen har inhämtat synpunkter från Statskontoret i flera frågor och har även fortlöpande haft kontakter med Justitiedepartementets granskningsenhet, som tidigare ansvarat för rättsinformationssystemet.

Utredningen har haft ett tiotal sammanträden.

Utredningen lägger fram förslag till lösningar på de problem som finns. Syftet är att uppnå en enkel, modern och effektiv ordning för publicering av lokala trafikföreskrifter m.m. Förslaget innefattar framför allt ett nytt system för dokumentation av de lokala

trafikföreskrifternas innehåll. Detta innebär ett nytt sätt att tillkännage trafikföreskrifter. Förändringarna bör leda till att de uppgifter om trafikreglernas innehåll som tillhandahålls blir riktiga och lättillgängliga. Förslaget innebär också ändringar i principerna för utmärkning av LTF m.m. Vidare lämnar utredningen de författningsförslag som en sådan ny ordning föranleder.

2 Bakgrund och gällande rätt

2.1 Utgångspunkter för beslut om föreskrifter för trafikregleringen

2.1.1 Generellt om kommunernas ansvarsområde

Om statsskicketts grunder sägs i 1 kap. 7 § regeringsformen (RF) att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner. Av 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), KL, följer vidare att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Endast primärkommunerna är av intresse när det gäller normgivningsmakten på trafikområdet. I 2 kap. 5 § KL erinras om att det finns föreskrifter i RF om kommunernas rätt att bl.a. meddela föreskrifter.

2.1.2 Kommunernas befogenheter och åligganden

Allmänt gäller om lagar och andra föreskrifter vad som föreskrivs i 8 kap. RF. För föreskrifter om förhållandet mellan det enskilda och det allmänna, som avser åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden gäller enligt 8 kap. 3 § första stycket RF att de meddelas genom lag. Sådana föreskrifter är enligt andra stycket i bestämmelsen bl.a. föreskrifter om brott och rättsverkan av brott, om skatt till staten samt om rekvisition och annat sådant förfogande.

Det primära lagområdet är angivet i bl.a. 8 kap. 5 § RF. Där bestäms grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen i lag. Det betyder att

detaljföreskrifter om kommunernas organisation och verksamhetsformer faller under regeringens s.k. restkompetens (se avsnitt 2.1.4). I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden enligt 8 kap. 5 § RF.

2.1.3 Bemyndiganden genom lag för regeringen

I 8 kap. 7 § RF föreskrivs emellertid undantag från principerna i 8 kap. 3 och 5 §§. I 8 kap. 7 § första stycket RF anges således att regeringen utan hinder av 3 eller 5 § efter bemyndigande i lag genom förordning kan meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser bl.a. trafik eller ordningen på allmän plats. Bemyndigande som avses i första stycket medför, enligt andra stycket samma bestämmelse, inte rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter.

Genom 8 kap. 7 § RF är det således bl.a. bestämt att regeringen efter bemyndigande i lag får meddela föreskrifter om trafik, vilket innebär att dessa föreskrifter hör till vad som brukar benämnas det fakultativa lagområdet (Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, tredje uppl., s. 55). Inom denna verksamhetsgren, trafikområdet, möjliggör 8 kap. 7 § RF delegation till regeringen beträffande grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer (a.a. s. 91). Detsamma gäller föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden inom trafikområdet. För det fall att åliggandet ligger utanför trafikområdet och det fakultativa området i övrigt enligt 8 kap. 7 § RF är det osäkert hur detaljerat kommunernas åligganden behöver preciseras i lag. Utanför det fakultativa området enligt 8 kap. 7 § är ju inte delegation möjlig. Det har dock bedömts vara tillräckligt att kommunernas åligganden beskrivs i allmänna ordalag i lag och preciseras närmare genom verkställighetsföreskrifter av regeringen (prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning s. 304 och a.a. s. 94). Kommunerna kan även ges fria händer att själva bestämma hur de skall fullgöra sina åligganden enligt lagen.

Andra bestämmelser i RF

Ytterligare en bestämmelse av intresse finns i 8 kap. 9 § andra stycket RF. Där anges nämligen att regeringen eller en kommun efter riksdagens bemyndigande kan meddela sådana föreskrifter om avgifter, som på grund av 3 § annars skulle meddelas av riksdagen. Riksdagen kan således i lag bestämma att en myndighet eller en kommun får besluta föreskrifter om att ta ut avgifter. Slutligen gäller enligt 8 kap. 11 § RF att, om riksdagen enligt samma kapitel bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, riksdagen därvid kan medge att regeringen överlåter åt en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela bestämmelser i ämnet.

2.1.4 Regeringens primärområde

Enligt 8 kap 13 § första stycket RF får regeringen utöver vad som följer av 7–10 §§ genom förordning besluta

1. föreskrifter om verkställighet av lag,
2. föreskrifter som ej enligt grundlag skall meddelas av riksdagen.

Bestämmelserna i 8 kap 13 § RF brukar kallas regeringens primärområde. Verkställighetsföreskrifter enligt punkten 1 är i första hand tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. I viss utsträckning är det dock ofrånkomligt att regeringen beslutar verkställighetsföreskrifter som "fyller ut" en lag. En förutsättning för att regeringen skall få göra detta är att den lagbestämmelse som skall kompletteras är så detaljerad att regleringen inte tillförs något väsentligt nytt (prop. 1973:90 s. 211). I verkställighetsföreskriftens form får alltså inte beslutas något som är ett nytt åliggande inom det obligatoriska lagområdet.

Primärområdet omfattar även regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 13 § första stycket 2. Detaljföreskrifter om kommunernas organisation och verksamhetsformer anses falla under denna bestämmelse. Syftet är emellertid främst att kommunerna själva skall kunna utforma detaljregleringen på området. Det är enligt förarbetena till RF således förutsatt att regeringen iakttar den återhållsamhet i fråga om regleringen av den

kommunala verksamheten som är påkallad av hänsyn till den kommunala självstyrelsen (prop. 1973:90 s. 306).

2.1.5 Vilka bemyndiganden har riksdagen lämnat regeringen på trafikområdet?

I lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer (BemyndL) finns grundläggande bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter som avses i 8 kap. 3 eller 5 § RF.

Regeringens normgivningsmakt enligt dessa bemyndiganden omfattar föreskrifter gällande bl.a. trafik på väg och i terräng (1 § första stycket 8 BemyndL). Dessutom omfattar bemyndigandena en skyldighet för kommunerna att tillhandahålla föreskrifter och andra uppgifter som rör förhållandena i trafiken (1 § första stycket 11 ifrågavarande lag). Regeringen får alltså meddela föreskrifter som avses i 8 kap. 3 eller 5 § RF på dessa områden.

Regeringen får enligt 2 § BemyndL överlåta åt förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter som avses i 1 §. Vidare får regeringen överlåta åt kommunerna att meddela föreskrifter som avses i bl.a. 1 § första stycket 8.

Regeringen har också en möjlighet att vidaredelegera en föreskriftsrätt som regeringen har fått av riksdagen, när riksdagen har medgivit det. Ett sådant medgivande har lämnats genom lagen (1976:206) om felparkeringsavgift (3 §). Regeringen får enligt denna paragraf ange det högsta och lägsta belopp som felparkeringsavgifter får fastställas till. Avgiftens belopp fastställs enligt paragrafens andra stycke av regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer. Bemyndigandet är av grundläggande betydelse för en kommuns möjligheter att besluta med vilket belopp felparkeringsavgift skall tas ut (jfr 2 a § förordningen [1976:1128] om felparkeringsavgift).

Slutligen finns även i andra lagar på vägtrafikområdet särskilda bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter som gäller respektive lagstiftning, se exempelvis 36–39 §§ lagen (2001:558) om vägtrafikregister.

2.1.6 Något om hur regeringen har utnyttjat sina bemyndiganden

För vägtrafiken och trafiken i terräng finns bestämmelser i trafikförordningen (1998:1276), TrF. Denna förordning grundar sig på de mandat som regeringen har fått genom BemyndL.

I 10 kap. TrF finns bestämmelserna för meddelande av lokala trafikföreskrifter (LTF). Landets kommuner, länsstyrelserna och i visst fall polismyndigheterna får meddela LTF. TrF, och därmed de bemyndiganden som lämnas där, trädde med vissa undantag i kraft den 1 oktober 1999. För gällande äldre LTF är i övergångsbestämmelserna till TrF bestämt att, om dessa har meddelats enligt 147 § vägtrafikkungörelsen (1972:603), skall de upphöra att gälla vid utgången av 2005. Det är således förutsatt att de LTF som gäller vid ingången av 2006 utan undantag skall vara meddelade med stöd i bemyndiganden lämnade i TrF. Detsamma gäller f.ö. en rad andra föreskrifter som har meddelats med stöd av vägtrafikkungörelsen och beslut om undantag från dessa föreskrifter.

Militära vägtrafikkungörelsen (1974:97) tillkom redan 1974 och därmed med stöd av annat bemyndigande än BemyndL. Kungörelsen har dock ändrats av regeringen vid ett flertal tillfällen sedan dess med stöd av riksdagens bemyndigande i BemyndL. Enligt vad utredningen har inhämtat pågår beredningen av ett förslag till en ny militär trafikförordning. Det har således bedömts föreligga ett behov av en ny författning bl.a. med hänsyn till att den nuvarande kungörelsen är omodern och otidsenlig. Utredningen avser inte, bl.a. med hänsyn till det pågående arbetet med att reformera regelverket, att behandla frågan om hur eventuella lokala föreskrifter som kan komma att kunna meddelas med stöd av det nya regelverket skall tillkännages m.m.

Som anförts ovan har landets kommuner enligt 2 a § förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift rätt att fastställa felparkeringsavgiftens belopp. Avgiftens belopp får enligt paragrafen bestämmas till lägst 75 och högst 700 kr.

2.1.7 Föreskrifter om åliggande för kommunerna att tillkänna sina trafikförfattningar

Landets kommuner och länsstyrelser har tämligen vittgående möjligheter att besluta LTF m.m. De problem som skisserats i inledningen beror på brister i hur LTF återges i kommunala trafikliggare och i skyltningen av de trafikregler som följer av dessa trafikföreskrifter. Utredningens uppdrag avser bl.a. att lämna förslag till förändringar i tillkännagivandet av föreskrifterna.

Kungörandet av föreskrifter inbegriper ett åliggande för den myndighet som har att vidta åtgärden. Regeringen anses med stöd av sin *restkompetens* ha möjlighet att reglera hur statliga myndigheter skall kungöra sina författningar (Ulrik von Essen, Kommunal normgivning, Stockholm 2000, s. 279 f.). Då fråga är om åliggande för kommunerna krävs dock primärt att föreskriften har lagform enligt 8 kap. 5 § RF, dock att kompetensen kan överlåtas på regeringen med stöd av 8 kap. 7 § RF. Några allmänna bemyndiganden att föreskriva att kommunerna skall kungöra beslutade föreskrifter finns inte.

Regeringens bemyndiganden när det gäller trafikföreskrifter finns som tidigare nämnts i lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer (BemyndL). I denna anges att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter som avses i 8 kap. 3 eller 5 § regeringsformen, om föreskrifterna gäller bl.a. trafik på väg eller i terräng (1 § första stycket 8 BemyndL). BemyndL grundar sig på 8 kap. 7 § 3 och 5 RF.

Delar av den vägtrafiklagstiftning som tillkom i början av 1970-talet fanns i regeringsförfattningar. Det gällde även vägtrafikkungörelsen (1972:603), VTK, som omfattade bestämmelserna om lokala trafikföreskrifter på väg och om föreskrifternas tillkännagivande genom exempelvis förandet av trafikliggare. Riksdagen hade lämnat ett bemyndigande till regeringen att besluta om vägtrafiklagstiftningens utformning utan riksdagens medverkan i varje särskilt fall. Enligt övergångsbestämmelserna till RF fick bemyndigandet utnyttjas även efter RF:s ikraftträdande tills riksdagens bestämde annorlunda. Mot slutet av 1970-talet anpassades dock handläggningsreglerna för bl.a. vägtrafiklagstiftningen till RF:s reglering av normgivningsmakten. I samband med behandlingen av Trafiknämndsutredningens betänkande Lokala trafikföreskrifter m.m. (SOU 1976:18) föreslog regeringen en sådan anpassning (prop. 1977/78:81 s. 60). Genom en ändring i

BemyndL tillkom det nuvarande bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om trafik på väg och i terräng.

Bemyndigandena har sedan dess utnyttjats vid upprepade tillfällen för att reformera vägtrafikregleringen eller ordningen för att meddela och administrera LTF m.m. Ordningen för bl.a. tillkännagivandet av kommunalt beslutade LTF är alltså föreskriven genom TrF som i sin tur grundar sig på BemyndL.

Regeringen har såsom framgått i det föregående bemyndigats att besluta föreskrifter om trafik på väg eller i terräng (1 § 8 BemyndL). Regeringen har även bemyndigats att meddela föreskrifter som avses i 8 kap. 3 och 5 §§ regeringsformen, om föreskrifterna gäller skyldighet för kommunerna att tillhandahålla föreskrifter och andra uppgifter som rör förhållandena i trafiken (1 § 11 BemyndL). Sammanfattningsvis kan regeringen med stöd av dessa bemyndiganden i BemyndL meddela de föreskrifter om kungörande m.m. som blir aktuella i detta sammanhang.

2.1.8 Föreskrifter om att anförtro kommunerna förvaltningsuppgifter

Kommunernas kan anförtros förvaltningsuppgifter med stöd av 11 kap. 6 § andra stycket RF. Här avses sådana uppgifter som ankommer på kommunala nämnder enligt kommunallagarna (numera kommunallagen, 1991:900) eller enligt bestämmelser i andra författningar (prop. 1973:90 s. 396). Dessa ligger i regel utanför kommunens allmänna kompetens och kräver därför enligt 8 kap. 5 § lagform, trots att 11 kap. 6 § RF inte säger något härom (a. prop. s. 94). Av 1 kap. 8 § RF framgår också att vissa delar av den offentliga förvaltningen ombesörjs av kommunala förvaltningsmyndigheter. Det skall vara fråga om förvaltningsuppgifter som i regel ligger utanför "kommunens allmänna kompetens" (H. Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, tredje uppl., s. 94). Exempel som har nämnts är maktbefogenheter som inte är omnämnda i motiven till 8 kap. 5 § RF, t.ex. att meddela förelägganden och förbud eller att ge och vägra tillstånd.

2.1.9 Kraven på kungörande av författningar

Bestämmelserna

Enligt 8 kap. 19 § andra stycket RF skall lagar kungöras så snart det kan ske. Detsamma gäller enligt lagrummet förordningar om inte annat föreskrivs i lag.

Av lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (kungörandelagen) följer som huvudprincip att författningar som beslutats av riksdagen eller regeringen eller av en myndighet under regeringen eller riksdagen skall kungöras enligt den lagen (1 § första stycket). Regeringen får dock föreskriva att LTF inte behöver kungöras i länsstyrelsens författningssamling (2 § andra stycket och 9 §). Vidare får regeringen föreskriva att föreskrifter om högsta tillåtna färdhastighet inte behöver kungöras i exempelvis en central myndighets författningssamling (2 § andra stycket och 6 §). Enligt 10 § kungörandelagen gäller om kungörandet av kommunala författningar vad som är särskilt föreskrivet. Det finns således inte något allmänt gällande krav att kommunala författningar skall kungöras i en författningssamling. De närmare bestämmelserna om hur en författningssamling skall vara utformad m.m. finns i författningssamlingsförordningen (1976:725).

Kungörandets betydelse

Förarbetena till kungörandelagen innehåller viktiga upplysningar om kungörandets betydelse. Utredningen om författningspublicering m.m. avgav i maj 1973 betänkandet Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser (SOU 1973:23). Utredningens förslag kom att ligga till grund för den lagstiftning som fortfarande gäller. I regeringens förslag till kungörandelag (prop. 1975/76:112) diskuteras kungörandets praktiskt informativa sida och dess rättsliga sida (s. 33 och s. 61 f.). Till den senare räknas förutsättningarna för att en författning skall anses giltig. Dit räknas också den juridiska betydelsen av bristfälligt offentliggörande respektive bristande kännedom om en författning. Slutligen framhålls att kungörandet av en författning har rättslig betydelse också på det sättet att besvärstiden räknas från dagen för tillkännagivandet enligt 12 § andra stycket i dåvarande

förvaltningslagen (1971:290). Motsvarande bestämmelse finns numera i 23 § tredje stycket förvaltningslagen (1986:223).

I propositionen definieras kungörandet som åtgärder för spridning av kännedom om en författning och inte bara att författningen är offentlig (s. 31).

Konsekvenser av brister i kungörandet

Om det finns föreskrifter om kungörande skall dessa iakttas. En allvarig underlåtenhet att följa föreskrifterna torde således medföra att författningen inte blir gällande (prop. 1975/76:112 s. 61). Ett mindre allvarligt åsidosättande har vidare bedömts innebära att författningen inte kan föranleda straff eller annan ingripande påföljd för den som inte känt till författningen. I propositionen refererades även andra principer som Utredningen om författningspublicering m.m. diskuterat. Om det inte fanns någon föreskrift om kungörande ansågs exempelvis ett uteblivet eller bristfälligt kungörande i varje fall medföra straffrihet m.m. (a.prop. s. 31). Betydelsen av kungörandet angavs vara att det är en förutsättning för att författningen skall bli efterlevd att kännedom sprids om denna (a.prop. s. 32). Medborgarna har vidare ett intresse av att veta vad förvaltningsmyndigheterna beslutar. Slutligen ligger det ett rättssäkerhetsintresse i kungörandet i så måtto att en författning inte har bindande kraft innan den har blivit offentlig.

Kungörande av författningar

Bestämmelserna i RF om kungörande av författningar gäller endast lagar, och därutöver förordningar om inte annat föreskrivs i lag. Inte heller i kungörandelagen sträcks kravet ut till att omfatta kungörande av alla författningar. För kommunala författningar gäller enligt lagen vad som är särskilt föreskrivet.

2.2 Beslutsordningen

2.2.1 Trafiknämndernas tillkomst

Beslutsfunktionerna i fråga om LTF var före 1965 delade mellan länsstyrelsen och stadsmyndigheten

Beslutsmyndigheten trafiknämnd för trafiken på väg kom till i samband med reformeringen av polis- och domstolsväsendet i mitten av 1960-talet, se nedan. Före 1965 var det i enlighet med 1951 års vägtrafikförordning uteslutande länsstyrelserna som meddelade lokala trafikföreskrifter för landsbygden. I städer tillkom det länsstyrelserna att besluta om färdhastighet och om att viss väg skulle anses som huvudled eller motorväg. När det gällde andra särskilda åtgärder för reglering av trafiken ankom beslutsbefogenheterna på stadsmyndigheten. Med stadsmyndighet avsågs för stad med poliskammare denna och för övriga städer antingen magistrat eller kommunalborgmästare. Vägtrafikförordningen innehöll även bestämmelser om sättet att tillkänna lokala trafikföreskrifter.

Stadsdomstolsutredningens betänkande

I Stadsdomstolsutredningens betänkande Underrätterna (SOU 1961:6) förutsattes att de lokala trafikföreskrifterna skulle samordnas med den planering av byggnadskvarter, gator och allmänna platser som ankom på städerna. Förutsättningarna för en sådan samordning ansågs öka om ett och samma organ fick tillfälle att leda och övervaka både stadsplaneringen och den lokala trafikregleringen. Stadsdomstolsutredningen föreslog att beslutanderätten i alla städer skulle tillkomma stadens styrelse med skyldighet för denna att inhämta yttrande från den lokala polismyndigheten. Polismyndigheten skulle också ha besvär rätt.

Domstolskommitténs delbetänkande

Domstolskommittén fann i sitt delbetänkande Rådhusrätternas förstatligande (SOU 1963:56) att Stadsdomstolsutredningen hade överdrivit den betydelse som de lokala trafikföreskrifterna hade för stadsplanering och bebyggelseutveckling m.m. Trafikföreskrifter hade ju till uppgift att reglera trafiken på redan befintliga gator och

allmänna platser. Trafikföreskrifterna följde därmed stadsplaneringen och inte tvärtom. Domstolskommittén förordade bl.a. därför att befogenheten att handlägga frågor om lokala trafikföreskrifter skulle flyttas över till den fr.o.m. den 1 januari 1965 omorganiserade polismyndigheten. Det ansågs dock uppenbart att en kommunal myndighet borde höras när den lokala trafikföreskriften var av större allmänt intresse eller eljest särskilda skäl förelåg.

Särskilda trafiknämnder inrättas 1965

Resultatet av de olika föreslagna utvecklingslinjerna blev en kompromiss mellan ett kommunalt och ett polisiärt beslutsorgan. För att tillgodose såväl kommunernas som polisens inflytande ansågs övervägande skäl tala för att inrätta ett särskilt organ med representanter för båda parter. I princip skulle för varje kommun inrättas en särskild trafiknämnd bestående av polischefen i orten som ordförande och två av kommunens fullmäktige valda ledamöter, vilka skulle vara väl förtrogna med de lokala förhållandena i fråga om samhällsplanering och trafikreglering. Propositionen innehöll förslag till en lag om trafiknämnder. Propositionen bifölls av riksdagen och lagstiftningen trädde i kraft den 1 januari 1965. Regleringen i vägtrafikförordningen ersattes sedermera av bestämmelser i vägtrafikkungörelsen (1972:603), VTK.

2.2.2 De kommunala trafiknämnderna

Trafiknämndsutredningen

Trafiknämndsutredningen kom i sitt betänkande Lokala trafikföreskrifter m.m. (SOU 1976:18) fram till att trafiknämnden, i den skepnad den då hade, varken i fråga om sammansättning eller i fråga om beslutsregler var lämplig för de uppgifter som åvilade nämnden. Under de drygt tio år som systemet med trafiknämnder hade tillämpats hade trafiksektorn i vid bemärkelse kommit att ingå som ett viktigt led i samhällsplaneringen. Trafikfrågorna integrerades således i kommunens fysiska och ekonomiska planering på ett helt annat sätt än tidigare. Utredningen föreslog att beslutanderätten borde tilläggas kommunen.

Skälet härför var främst att en sådan ordning var bäst ägnad att tillgodose de tungt vägande kommunala kraven på att få ett inflytande över de lokala trafikföreskrifterna som svarade mot kommunernas ansvar för den kommunala markplaneringen samt bostads- och trafikförsörjningen. Detta ansvar talade också starkt för att beslutskompetensen skulle läggas på ett kommunalt organ oavsett vem som hade ansvaret för väghållningen. Utredningen förutsatte att de kommunala besluten skulle kunna angripas endast vid en laglighetsprövning genom s.k. kommunalbesvär. Härutöver lämnade utredningen förslag om beslutanderätten för polismyndigheter och länsstyrelser i vissa fall.

Lagen om trafiknämnd

Departementschefen biträdde utredningens grunduppfattning om behovet av en starkare kommunal förankring av besluten om lokala trafikföreskrifter (prop. 1977/78:81 Lokala föreskrifter m.m. s. 42). Handläggningen kunde emellertid enligt departementschefen med fördel ses i två skeden. Det första av dessa rörde kommunernas övergripande principbeslut, medan det andra rörde beslut om konkreta lokala trafikföreskrifter. Kommunerna kunde finna behov av att fastställa allmänna handlingsprogram för sin trafikregleringspolitik. I detta sammanhang intog ofta trafikregleringsfrågorna en central ställning.

De trafikpolitiska besluten måste emellertid materialiseras i föreskrifter. Det uppkom också ett fortlöpande behov av föreskrifter som inte hade något direkt samband med beslut av övergripande karaktär. Det framstod som lämpligt att sådana frågor handlades i en kommunal nämnd (a. prop. s. 43). När det gällde tillfälliga föreskrifter så borde denna uppgift ligga på polismyndigheten. För den förstnämnda typen av beslut, som var av principiell politisk betydelse, saknades anledning att tillämpa förvaltningsbesvär. I fråga om de egentliga föreskrifterna var situationen annorlunda. Dessa hade i hög grad trafikteknisk natur och olika alternativ var ofta möjliga att använda för att nå samma resultat. För att trafikanterna skulle få den nödvändiga förståelsen för trafikreglerande åtgärder var det av avgörande betydelse att dessa användes på ett likformigt sätt över hela landet. I detta sammanhang spelade dåvarande Trafiksäkerhetsverkets föreskrifter,

anvisningar och mallar en stor roll. Vilket alternativ man valde hade också, ansåg departementschefen, stor betydelse för den enskilde.

Detta ledde fram till slutsatsen att kommunalbesvär framstod som en mindre lämplig överprövningsform i fråga om lokala trafikföreskrifter. Av betydelse var också att sådana föreskrifter var straffsanktionerade. Det förekom i andra sammanhang att kommunerna fattade beslut om straffsanktionerade regler. I samtliga dessa fall hade föreskrivits att kommunens beslut skulle underställas en statlig myndighet. Enligt departementschefens mening borde man när det gällde LTF undvika att använda underställningsinstitutet med hänsyn till mängden beslut och den tidsåtgång som förfarandet krävde. Därtill kom att underställning medförde en onödigt ingripande detaljkontroll av kommunernas verksamhet. Överprövning av detaljbesluten borde alltså ske i form av förvaltningsbesvär. Härigenom kom enhetliga besvärregler att gälla oavsett om ett beslut fattades av en länsstyrelse, ett kommunalt organ eller en polismyndighet.

Departementschefen (chefen för Kommunikationsdepartementet) hade i det sistnämnda avseendet samrått med chefen för Kommundepartementet. Förslaget innebar således att konkreta lokala trafikföreskrifter skulle överklagas genom förvaltningsbesvär. Inga betänkligheter förelåg mot möjligheterna för en statlig myndighet att överklaga men tiden för överklagande begränsades till tre veckor. Reglerna om kommunal trafiknämnd skulle enligt förslaget tas in i en särskild lag om trafiknämnd. Inrättandet av de kommunala trafiknämnderna innebar att beslutsbefogenheterna flyttades från den existerande trafiknämnden med polisiär ledning till en kommunal trafiknämnd.

Riksdagen beslutade den 14 april 1978 om handläggning av lokala trafikföreskrifter i enlighet med förslagen i propositionen. Beslutet innebar att den statliga trafiknämnden skulle avskaffas och dess beslutanderätt i fråga om LTF flyttas över till kommunen. Kommunen fick själv besluta om en särskild trafiknämnd skulle inrättas eller om uppgifterna skulle ligga på någon redan befintlig nämnd. Om sådant beslut inte fattades skulle kommunstyrelsen vara trafiknämnd. Polisens beslutanderätt begränsades i samband härmed till de fall då kommunens beslut inte kan avvaktas utan olägenhet.

Lagen om trafiknämnd har namnändrats till lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor (SFS 1991:1675). Ändringen hänger samman med antagandet av den nuvarande kommunallagen

(1991:900), KL. I samband med detta infördes en fri nämndorganisation. Trafiknämndens arbetsuppgifter kan numera handhas av andra nämnder eller fördelas på flera nämnder.

2.3 Överklagandemöjligheter

2.3.1 Överklagande av beslut enligt TrF

När det gäller beslut enligt TrF finns bestämmelserna om överklagande i 15 kap. i förordningen. Huvudsakligen gäller att beslut av en statlig myndighet om LTF får överklagas. Vidare varierar instansen för överklagande och den bestäms av vilken statlig myndighet som har fattat beslutet. Här finns också bestämmelser om att vissa beslut inte får överklagas.

Enligt 15 kap. 1 § TrF gäller följande. Beslut av en polismyndighet får överklagas hos länsstyrelsen. Detsamma gäller beslut av en myndighet som har hand om väg- och gatuhållningen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos Vägverket. Verkets beslut i ett sådant överklagat ärende får dock inte överklagas. Beslut av Rikspolisstyrelsen och Vägverket som första instans får överklagas hos regeringen. De statliga väghållningsmyndigheterna får överklaga en polismyndighets eller länsstyrelsens beslut i fråga om LTF och undantag från sådana föreskrifter.

I 15 kap. 2 § TrF anges vilka beslut som inte får överklagas. Det gäller beslut enligt 10 kap. 2 § andra stycket tredje meningen (15 kap. 2 § första stycket 1). Här avses kommunens beslut i frågor om tillstånd att parkera enligt LTF med särskilda bestämmelser för att underlätta för dem som bor i ett visst område att parkera inom detta område (boendeparkering). Överklagbara är inte heller beslut enligt 13 kap. 3 § första stycket om generella undantag från LTF om parkering inom en kommun (15 kap. 2 § 2).

I kap. 15 2 § andra stycket TrF finns en upplysning om att bestämmelser om överklagande av vissa beslut enligt förordningen finns i lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor.

2.3.2 Överklagandemöjligheterna enligt trafiknämndslagen

Överklagandemöjligheterna i övrigt gäller *kommunala trafiknämndsbeslut enligt TrF* och finns i lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor (trafiknämndslagen). Regeringen har

i enlighet med 1 § första stycket den lagen överlätit åt kommunerna att meddela föreskrifter som avses i 1 § första stycket 8 BemyndL. Vidare har regeringen bemyndigat kommunerna att pröva frågor om undantag från föreskrifter enligt första stycket och om parkeringstillstånd på grund av sådana föreskrifter i enlighet med 1 § andra stycket trafiknämndslagen. I ärenden som avses i 1 § andra stycket får trafiknämnden enligt 4 § ifrågavarande lag ta ut avgifter av sökandena. Det gäller dock inte i fråga om parkeringstillstånd för rörelsehindrade.

Enligt 6 § första stycket trafiknämndslagen får en trafiknämnds (eller motsvarande nämnd) beslut överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får enligt paragrafens andra stycke överklagas hos Vägverket, medan verkets beslut inte får överklagas.

Lagen omfattar även regler om myndigheters besvärsmot den kommunala nämndens beslut. I 6 § tredje stycket trafiknämndslagen anges att de statliga väghållningsmyndigheterna och polismyndigheterna får överklaga en nämnds eller länsstyrelsens beslut enligt 1 §. En nämnds beslut enligt 4 §, dvs. avgiftsbeslut, får enligt 6 § femte stycket överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs dock vid överklagande till kammarrätten. En övergångsbestämmelse, med avtagande aktualitet, anger att äldre bestämmelser fortfarande gäller i fråga om överklagande av beslut som har meddelats före den 1 oktober 1999.

I fråga om besvärsmot för enskilda gäller förvaltningslagens (1986:223), FL, bestämmelser, se nedan under 2.3.3 om sådan talerätt.

2.3.3 Överklagande enligt förvaltningslagen

Beslut om LTF m.m.

När det gäller överklagande av LTF m.m. är främst förvaltningsförfarandet av intresse. Prövningen hos förvaltningsmyndigheterna är reglerad bl.a. i FL. Beslut som gäller normgivning kan vara mycket kortfattade bortsett från innehållet i beslutet som sådant. För beslut i ett ärende som gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. RF föreligger således inget motiveringstvång (20 § första stycket 5 FL). Skälen för beslutet får således utelämnas helt eller delvis. I grunden gäller om besvärinstans att beslut inte får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i administrativa ärenden

och i ärenden som avses i 20 § första stycket 5 (jfr 22 a § FL), dvs. normgivningsärenden.

Talerätt

Om rätten att överklaga föreskrivs att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot (22 § FL, jfr prop. 1977/78:81 s. 63). Kännetecknande för förvaltningsbesvär, som det här är fråga om, är att talerätten begränsas till den som beslutet rör. Talerätt torde utan vidare föreligga om en enskild har begärt att kommunen skall meddela en viss föreskrift. När det gäller enskild som visserligen påverkas av beslutets verkningar men inte har begärt att kommunen skall fatta ett visst beslut är talerättens vidd oklar.

Instanser för överklagande

För trafikföreskrifter enligt TrF finns, såsom framgår ovan, en utförlig reglering av vilka instanser som är aktuella för överklagande, vem som har talerätt och vilka beslut som får överklagas. Dessa bestämmelser ersätter då de allmänna principerna i förvaltningslagen. Även i trafiknämndslagen är överklagandeinstanserna bestämda.

Tidsfristen för överklagande

I fråga om sådana beslut som avses i 8 kap. RF och som inte delges skall överklagandetiden räknas från den dag då beslutet gavs till känna (23 § tredje stycket FL). Har beslutet getts till känna vid mer än ett tillfälle räknas tiden från dagen för det sista föreskrivna tillkännagivandet. Det betyder att det är av stor betydelse vid vilken tidpunkt exempelvis LTF kan anses tillkännagivna. Lokala trafikföreskrifter tillkännages bl.a. genom vägmärken eller ortspressannonsering. Av detta följer att fristen för överklagande börjar löpa först när alla föreskrivna åtgärder har blivit vidtagna (prop. 1977/78:81 s. 63).

Vilket tillkännagivande är då det sist föreskrivna för LTF m.fl. föreskrifter för lokal trafikreglering? När fristen börjar att räknas beror på hur beslutet med föreskriften sist tillkännages. Enskild

sökande i ett ärende om viss trafikreglering bör delges beslutet i denna egenskap. Fristen för att överklaga skall då räknas från den tidpunkt då sökanden får del av beslutet. Utmärkningen i sin tur bör normalt inte kunna ske vid någon annan tidpunkt än tidigast samma dag som föreskriften träder i kraft. En utmärkning av föreskriften före ikraftträdandet är ju utan verkan (se avsnitt 8.6.1). Normalt sett bör det därför vara så att om föreskriften är utmärkningspliktig räknas fristen för överklagande från dagen för utmärkningen. Om föreskriften inte är utmärkningspliktig bör fristen för att överklaga räknas från dagen för intagandet i författningssamling eller från dagen för införandet av annons i ortstidningen. Fristen beräknas då med utgångspunkt i den åtgärd för tillkännagivandet som sker sist.

Prövningens omfattning

Om prövningens innehåll kan sägas att både laglighets- och lämplighetsfrågor prövas. Bifall till klagandens talan kan således leda till att besvärsinstansen sätter ett eget beslut i det överklagades ställe om det ursprungliga beslutet är felaktigt. Det är dock möjligt att, även om prövningen har denna vidd, det bedöms lämpligt att återförvisa beslutet till den myndighet som först beslutade, t.ex. för att formulera föreskriften m.m.

2.3.4 Överklagande enligt kommunallagen

Kungörande enligt kommunallagen av beslut om föreskrifter

I kommunallagen (1991:900, KL) finns bestämmelser om nämndernas beslutsbehörighet och om hur besluten skall dokumenteras och tillkännages. I 2 kap. 5 § KL erinras om kommunernas rätt att meddela föreskrifter enligt regeringsformen. De föreskrifter som avses är desamma som regleringen i 8 kap. RF gäller. Av 5 kap. 57–62 §§ KL framgår de krav som ställs på sammanträdesprotokoll förda av fullmäktige. Enligt 6 kap. 30 § KL skall 5 kap. 57–62 §§ tillämpas i fråga om protokollens förande, innehåll, justering och hur justeringen tillkännages även när det gäller kommunala nämnder. KL:s krav på protokoll är minimikrav. Inget hindrar att protokollen innehåller ytterligare information. Justeringen är en

förutsättning för att de beslut som tas upp i ett protokoll skall få verkställas. Om man skjuter på justeringen senarelägger man därför även verkställigheten. När det gäller tidpunkten för beslutets vinnande av laga kraft så är anslaget av justeringen utgångspunkten för klagotiden i den för laglighetsprövning (kommunalbesvär) föreskrivna ordningen. Beslut om LTF fattas dock med stöd av trafiknämndslagen och besluten angrips därför i den för förvaltningsbesvär föreskrivna ordningen, se nedan. Därför torde tidpunkten för anslaget sakna betydelse för när föreskriftsbeslutet vinner laga kraft.

Bestämmelser om överklagande

Enligt KL gäller inte föreskrifterna om hur beslut överklagas, om det i en lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om hur beslut överklagas (10 kap. 3 § KL). Innebörden av denna princip anses vara att en prövning enligt bestämmelserna i 10 kap. KL eller enligt den för förvaltningsbesvär bestämda ordningen utesluter varandra. Laglighetsprövning enligt KL blir därför aktuell endast om det inte finns några föreskrifter i en annan författning än KL om hur beslutet skall överklagas.

Klagomålen skall enligt 10 kap. 6 § första stycket KL ha kommit in till länsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagivits på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats (jfr 23 § tredje stycket FL vad gäller förvaltningsbesvär).

I kommunala ärenden om meddelande av trafikföreskrifter gäller, såsom nämnts, trafiknämndslagen varför en laglighetsprövning enligt kommunallagen är utesluten. Gäller det fattade beslutet annan trafikreglering än trafikföreskrifter kan en laglighetsprövning aktualiseras på talan av en kommunmedlem. Här avses framför allt de kommunala principbeslut om trafikreglering som kan ligga till grund för beslut om konkreta trafikföreskrifter.

2.3.5 Sammanfattning

Länsstyrelsernas beslut om LTF m.m. överklagas till Vägverket och polismyndigheternas beslut härom till länsstyrelserna och vidare till Vägverket. I båda fallen är Vägverket slutinstans. Vägverkets beslut om trafikföreskrifter som första instans överklagas till regeringen.

En kommunal nämnds beslut om LTF m.m. överklagas genom förvaltningsbesvär till länsstyrelsen och därifrån till Vägverket som slutinstans. Överklagande enligt KL:s regler om laglighetsprövning (förvaltningsbesvär) är möjligt endast i fråga om kommunala principbeslut om trafikreglering.

2.4 Lokal trafikreglering

Benämningen lokal trafikreglering är något missvisande som beteckning för den normgivning för trafiken som behandlas i detta betänkande. Det behövs dock en sammanfattande term för denna normgivning som kortfattat anger vad det huvudsakligen är fråga om. Det sker dock med reservationen att exempelvis Vägverkets föreskrifter om hastighet enligt 3 kap. 17 § fjärde stycket TrF inte är exempel på en lokal trafikreglering i egentlig mening. Vägverkets föreskrifter om hastighet beslutas av Vägverkets styrelse, eller snarare som regel av generaldirektören för verket efter delegation enligt 14 § förordningen (1997:652) med instruktion för Vägverket. Dessa föreskrifter behandlas dock från formella synpunkter likadant som LTF, dvs. föreskrifterna tas in i kommunens trafikreglering och de omfattas i det följande när det talas om lokal trafikreglering. Föreskrifter om bärighetsklass och föreskrifter enligt 10 kap. 14 TrF är dock inte liggarpfiktiga utan tillkännages och hålls tillgängliga på annat sätt. Inte heller liggarpfiktin är därför ett gemensamt drag för de föreskrifter som avses. Det är av praktiska skäl nödvändigt att ha en gemensam beteckning för den grupp av föreskrifter som utredningens förslag avser. Utredningen använder därför beteckningen "Föreskrifter för lokal trafikreglering" för att benämna föreskrifter beslutade enligt 41 § VägL, 3 kap. 17 §, 4 kap. 11 §, 10 kap. 1 § eller 10 kap. 14 § TrF.

2.4.1 Några huvuddrag i trafikförordningen

De grundläggande föreskrifterna för trafik på väg och i terräng är upptagna i trafikförordningen (1998:1276), TrF. Bestämmelserna i TrF kan sägas representera de generella trafikreglerna. I denna förordning finns bestämmelser som gäller för alla trafikanter. Som exempel på grundbestämmelser kan nämnas att en trafikant för att undvika trafikolyckor skall iakta den omsorg och varsamhet som

krävs med hänsyn till omständigheterna (2 kap. 1 §). En annan viktig grundbestämmelse är att en trafikant skall följa anvisningar för trafiken som meddelas genom ett vägmärke, en vägmarkering, en trafiksignal eller ett sådant tecken av en vakt som avses i 76 § vägmärkesförordningen (1978:1001), VMF (2 kap. 2 §). För trafik med fordon finns bestämmelser om exempelvis hastighetsanpassning (3 kap. 14 §) och om högsta tillåten hastighet (3 kap. 17 §). I 4–6 kap. finns bestämmelser om trafik med olika fordonsslag. Den högsta tillåtna hastigheten på väg är begränsad för vissa motordrivna fordon och fordonskombinationer, exempelvis för tung lastbil (4 kap. 20–21 §§). I 7 kap. föreskrivs om vad som gäller för gående på väg. I 8 och 9 kap. finns bestämmelser för trafik på gågator och gårdsgator respektive på motorväg och motortrafikled. Bestämmelser om information och sammanställningar för vägar liksom vissa myndigheters bemyndiganden att medge undantag finns i 13 kap. Förordningen avslutas med ansvarsbestämmelser m.m. (14 kap.) och föreskrifter om överklagande (15 kap.). Utredningsuppdraget avser framförallt de centrala bestämmelserna om lokala trafikföreskrifter i 10 kap. men tangerar även bestämmelserna om ansvar för brott i 14 kap.

2.4.2 Föreskrifter i trafikförordningen om högsta tillåten hastighet

Bestämmelserna om högsta tillåten hastighet är med tanke på utredningsuppdraget av väsentligt intresse. Av 3 kap. 17 § TrF framgår följande om hastighetsgränserna. Inom tätbebyggt område får fordon inte föras med högre hastighet än 50 kilometer i timmen (första stycket). Om det är motiverat av hänsyn till trafiksäkerheten, framkomligheten eller miljön får kommunen föreskriva att den högsta tillåtna hastigheten inom tätbebyggt område eller del av ett sådant område skall vara 30 kilometer i timmen (andra stycket). Utom tätbebyggt område får fordon inte föras med högre hastighet än 70 kilometer i timmen (bashastighet) (tredje stycket). Vägverket får föreskriva att den högsta tillåtna hastigheten skall vara 90 eller 110 kilometer i timmen (fjärde stycket). Bestämmelser om hastighet på motorväg finns i 9 kap. 1 § TrF (femte stycket). I terräng gäller bestämmelserna i första, andra och tredje styckena endast vid färd med motordrivna fordon (sjätte stycket). Dessa bestämmelser utgör ramverket omkring reglerna

om hastighetsbegränsning på vägarna. Genom LTF beslutas lokala trafikregler innebärande undantag från bestämmelserna.

2.4.3 Lokala trafikföreskrifter

Några exempel på användningsområdet

Vilka LTF som får meddelas och vem som får meddela sådana föreskrifter m.m. är reglerat i 10 kap.TrF. I 10 kap. 1 § TrF anges villkoren för att genom särskilda trafikregler åstadkomma undantag från de allmänt gällande bestämmelserna för trafik på väg och i terräng. Särskilda trafikregler får meddelas genom LTF för en viss väg eller vägsträcka. Dessa regler kan också meddelas genom LTF för samtliga vägar inom ett visst område eller för ett område eller en färdled i terräng. Som exempel på vad de särskilda trafikreglerna får gälla kan nämnas regler om att en viss vägsträcka skall vara huvudled, motorväg eller motortrafikled. Vidare kan de gälla att en viss väg skall vara gågata eller gårdsgata. Genom LTF får också meddelas särskilda trafikregler för transport av farligt gods och för sådana tävlingar som länsstyrelsen har lämnat tillstånd till enligt 3 kap. 84 § TrF.

De lokala trafikföreskrifterna får i vissa fall begränsas till att avse en viss trafikantgrupp, ett visst eller vissa fordonsslag, eller fordon med last av viss beskaffenhet (10 kap. 2 § TrF).

Ett särskilt kommunikeringskrav gäller för beslut om LTF för transport av farligt gods. Länsstyrelsen skall nämligen inhämta yttrande från Statens räddningsverk innan ett sådant beslut fattas (10 kap. 5 § TrF). Länsstyrelsen skall vidare underrätta Statens räddningsverk om LTF som avser transport av farligt gods, medan det åligger verket att fortlöpande sammanställa och publicera dessa föreskrifter (10 kap. 12 § andra stycket och 11 § tredje stycket TrF).

Hastighetsbegränsningar genom LTF

De särskilda trafikregler om högsta tillåten hastighet som beslutas att gälla i stället för de hastighetsbegränsningar som följer av TrF är också en kategori av LTF. Ett exempel härpå är särskilda trafikregler om avvikelser från bestämmelserna om hastighet i 3 kap. 17 § första stycket TrF (50 kilometer i timmen inom tätbebyggt område). Ett annat exempel är särskilda trafikregler

gällande avvikelser från bestämmelserna om hastighet i föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 kap. 17 § andra stycket (kommunens föreskrifter om högsta tillåten hastighet 30 kilometer i timmen inom tätbebyggt område). Till LTF hör även en särskild trafikregel om begränsning till lägre hastighet än vad som följer av 3 kap. 17 § tredje stycket (70 kilometer i timmen utom tätbebyggt område), 4 kap. 20 § (högsta tillåten hastighet på väg för vissa fordon och fordonskombinationer) eller 9 kap. 1 § (110 kilometer i timmen på motorväg m.m.). Slutligen kan föreskriften innehålla en särskild trafikregel gällande begränsning till lägre hastighet än som följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 kap. 17 § fjärde stycket (Vägverkets föreskrifter om att högsta tillåten hastighet skall vara 90 eller 110 kilometer i timmen). Som gemensam förutsättning för att meddela sådana LTF gäller att det skall vara motiverat av hänsyn till trafiksäkerheten, framkomligheten eller miljön.

2.4.4 Vem beslutar lokala trafikföreskrifter?

I 10 kap. 3 § TrF finns bestämmelserna om vilka myndigheter som har att besluta om LTF. Föreskrifterna meddelas, enligt paragrafens första stycket, av följande myndigheter.

1. Kommunen
 - a) i fråga om vilket område som enligt 1 § andra stycket 3 skall utgöra tätbebyggt område,
 - b) för andra vägar inom tätbebyggt område än allmänna vägar för vilka staten är väghållare,
 - c) för samtliga vägar inom tätbebyggt område om föreskrifterna rör färdhastighet, stannande eller parkering,
 - d) för vägar utom tätbebyggt område för vilka kommunen är väghållare, samt
 - e) för terräng.
2. Länsstyrelsen
 - a) i andra fall än som avses i 1,
 - b) i fråga om stopplikt och väjningsplikt enligt 1 § andra stycket 8 och 9 för vägar i korsningar med allmän väg för vilken staten är väghållare, samt
 - c) i fråga om sådana föreskrifter som avses i 1 § tredje stycket.

Polismyndigheten får dock meddela föreskrifter, om ett beslut av kommunen eller länsstyrelsen inte kan avvaktas.

2.4.5 Hur bereds lokala trafikföreskrifter?

Enligt 10 kap. 5 § första stycket TrF skall kommunen inhämta yttrande från polismyndigheten innan beslut fattas om LTF. Detsamma gäller för beslut om föreskrifter enligt 3 kap. 17 § TrF. Vidare skall den statliga väghållningsmyndighet som berörs, dvs. Vägverkets region, ges tillfälle att yttra sig innan ett beslut fattas. Innan beslut fattas om sådana LTF för transport av farligt gods som avses i 1 § tredje stycket skall länsstyrelsen inhämta yttrande från Statens räddningsverk, se ovan 2.4.3. Ärendet skall i övrigt beredas i enlighet med bestämmelserna i kommunallagen och förvaltningslagen. Härutöver kan förekomma lokalt anpassade beredningsåtgärder. Som exempel kan nämnas att Gatu- och fastighetskontorets parkeringsavdelning i Stockholm i vissa fall bereder föreskriften med Trafiktjänsten (se avsnitt 3.1.1).

2.4.6 Underrättelser

Enligt 10 kap. 12 § första stycket TrF skall Vägverket, länsstyrelsen och polismyndigheten skyndsamt underrätta kommunen om de föreskrifter enligt 11 § som de har meddelat. Syftet med denna underrättelseskyldighet är att kommunen skall få kännedom om föreskriften och att kommunen skall kunna ta in föreskriften i sin liggare. Denna är således ett instrument för att samla alla LTF, oberoende av vilken myndighet som har beslutat i det enskilda fallet. Rör beslutet flera kommuner så föreligger naturligtvis underrättelseskyldighet i förhållande till samtliga berörda kommuner.

När en föreskrift har förts in i liggaren skall kommunen skyndsamt skicka utdrag ur liggaren med föreskriften. Utdragen skall sändas till länsstyrelsen, polismyndigheten och väghållningsmyndigheten (10 kap. 12 § andra stycket TrF). Markägare och ägare av enskilda vägar som särskilt berörs skall också underrättas på motsvarande sätt. Länsstyrelsen behöver dock inte underrättas om tillfälliga föreskrifter eller om föreskrifter som inte berör vägar för vilka länsstyrelsen meddelar LTF. Länsstyrelsen skall, såsom nämnts ovan, underrätta Statens räddningsverk om LTF som avser

transport av farligt gods. Markägaren skall delges föreskrift som gäller förbud mot trafik med fordon som avser terräng (10 kap. 12 § tredje stycket TrF).

2.4.7 Hur bör lokala trafikföreskrifter vara utformade?

Vägverkets föreskrifter med stöd av trafikförordningen och vägmärkesförordningen

Enligt 13 kap. 7 § TrF får Rikspolisstyrelsen meddela föreskrifter om trafikövervakning på motorvägar och motortrafikleder. Vägverket får meddela föreskrifter för övriga frågor i TrF.

Vägverket har med stöd av detta bemyndigande och bemyndigande i 83 § VMF beslutat Vägverkets föreskrifter (VVFS 1999:164) om lokala trafikföreskrifter m.m. Genom dessa föreskrifter upphävdes Trafiksäkerhetsverkets föreskrifter (TSVFS 1987:53) om förande av liggare m.m. De upphävda föreskrifterna innehöll förutom vissa tvingande bestämmelser för förandet av liggare även ett avsnitt med "kommentarer" Kommentarererna innehöll råd om hur liggare lämpligen borde föras. Reglerna om hur liggare skall föras och kommentarererna till dessa är utmönstrade i och med att TSVFS 1987:53 har upphävts.

Vägverkets allmänna råd i VVFS 1999:164

De nu gällande föreskrifterna, VVFS 1999:164, avser till allra största delen själva utformningen av LTF. Tyngdpunkten ligger på allmänna råd om de föreskrifter som skall föras in i kommunernas trafikliggare. Den nuvarande regleringen har således karaktären av en exempelsamling, som visar hur de olika typerna av LTF m.m. kan utformas. Föreskrifter som meddelas av en statlig myndighet, såsom Vägverket eller länsstyrelserna, omfattas inte. En annan iakttagelse är att dessa Vägverkets föreskrifter till den del de utgörs av allmänna råd inte är bindande. Som en ledstjärna gäller enligt 1 kap. 3 § att föreskrifter som meddelas av en kommun bör ha en utformning som är likartad de föreskrifter som meddelas av en statlig myndighet.

Vägverkets föreskrifter i VVFS 1999:164

VVFS 1999:164 innehåller emellertid även föreskrifter om tillkännagivandet av bl.a. LTF. I 8 kap. föreskrivs en rad undantag från utmärkningskyldigheten. I 8 kap. 1 § c) anges exempelvis att utmärkning inte behöver ske av särskilda trafikregler i lokala trafikföreskrifter om tidsbegränsning av parkering till högst 24 timmar under vardagar. Det innebär att även om en föreskrift av det slaget i princip omfattas av utmärkningsplikt enligt VMF så behöver föreskriften inte märkas ut.

I 8 kap. 2 § VVFS 1999:164 finns en bestämmelse om att utmärkningen till följd av en föreskrift i vissa fall kan ske på ett lämpligt avstånd från den angivna start- eller slutpunkten. Avståndet skall dock vara så litet som möjligt så att det tydligt framgår att trafikregeln skall gälla från den föreskrivna punkten. Avståndet får vidare inte överskrida 40 meter. Utredningen återkommer härtill i avsnitt 8.6.2.

I 9 kap. finns bestämmelser av innebörd att om det till liggaren finns ett register som möjliggör sökning på vägbeteckning, gatunamn eller annan motsvarande benämning behöver inte föreskriften i liggaren anges med utgångspunkt i vägbeteckning, gatunamn eller annan benämning (9 kap. 2 § VVFS 1999:164, jfr 10 kap. 12 § TrF). I författning finns det i övrigt varken tvingande bestämmelser eller råd om hur liggare skall respektive bör föras. I 9 kap. 3 § VVFS 1999:164 finns en bestämmelse om tillkännagivande av föreskrifter enligt 10 kap. 14 § TrF. Det gäller föreskrifter med särskilda trafikregler i samband med trafikövervakning, trafikolyckor, vägarbete m.fl. situationer. Föreskrifterna skall enligt bestämmelsen tas in i en särskild förteckning. Denna skall föras av den som har meddelat föreskriften.

2.4.8 Tillfälliga särskilda trafikregler som inte är lokala trafikföreskrifter

Det finns ibland behov av att temporärt meddela särskilda trafikregler för en väg eller en viss vägsträcka. Dessa trafikregler meddelas inte genom LTF och omfattas därför inte heller av samma krav på tillkännagivande m.m. som gäller för dessa. Vem som får meddela dessa föreskrifter med särskilda trafikregler framgår av 10 kap. 14 § TrF. Föreskrifterna gäller tillfällig trafikreglering som

gäller kortare tid (som är starkt tidsbegränsade) för en väg eller en viss vägsträcka om det behövs för vissa angivna ändamål. Bemyndigandet i 10 kap. 14 § TrF att föreskriva särskilda trafikregler för en viss väg eller en viss vägsträcka har ansetts inte avse ett bemyndigande att fatta beslut om författningar av det slag som i princip måste kungöras. Dessa har i stället bedömts vara "föreskrifter i särskilda fall" (se härom prop. 1975/76:112 s. 87).

2.4.9 Andra åtgärder

Trafikföreskrifterna i TrF och LTF omfattar även undantag som meddelas av behörig myndighet (13 kap. 3 § TrF). Undantagen kan gälla föreskrifter i såväl TrF som LTF och avser ofta visst ändamål. Om en fråga om undantag skall prövas av en kommun men kommunens beslut inte kan avvaktas utan olägenhet skall i stället polismyndigheten pröva frågan. Särskilda undantag kan även medges enligt 13 kap. 8 § TrF för rörelsehindrade. De nu beskrivna undantagen har inte formen av föreskrifter utan utgör i stället beslut för särskilda situationer. Undantagen omfattas därmed inte heller av några bestämmelser om kungörande.

2.4.10 Kommunernas trafikreglerande åtgärder i övrigt

Allmänt om kommunernas roll i trafikregleringen

Trafikreglering är ett vitt begrepp och kan inbegripa exempelvis stadsplanering och samhällsbyggande med utgångspunkt i trafiksäkerheten (G. Lundberg m.fl., Trafiknämnder och trafikreglering, 1989). Det kan också vara fråga om byggnadstekniska åtgärder, dvs. förändringar i miljön, såsom att anlägga en refug eller bygga en cykelbana. Med trafikreglering avses dock normalt endast vissa generellt gällande bestämmelser eller sådana förbud eller påbud som åläggs trafikanterna genom vägmärken, signaler, vägmarkeringar och andra trafikordningar.

För denna verksamhet ansvarar ofta kommunerna. Dessa har därmed ytterligare en roll i trafikregleringen utöver behörigheten att meddela föreskrifter. Även vissa andra kommunala beslut och åtgärder spelar en betydande roll för den trafikreglering som möter trafikanten. Bestämmelserna om kommunernas behörighet att

besluta i dessa frågor är inte samlade. Här skall endast kortfattat beröras några bärande bestämmelser.

Kommunen beslut som väghållare för allmän väg

En grundläggande bestämmelse för allmän väg finns i 6 § andra stycket väglagen (1971:948), VägL. Där sägs att väghållningsmyndighet – då en kommun är väghållare – är den kommunala nämnd som kommunfullmäktige utser därtill. När det gäller kommunernas ansvar som väghållare enligt VägL finns flera myndighetsinslag, som är kopplade till rollen som väghållningsmyndighet. Beslut i sådana frågor kan överklagas till länsstyrelsen (73 § VägL). Bestämmelserna i VägL möjliggör också för Vägverket att ingripa i vissa fall (8 § VägL).

Kommunens beslut som huvudman för gator och allmänna platser

För tätbebyggda områden gäller i stället för VägL i regel kommunernas detaljplaner eller därmed jämförbara äldre planer. I plan- och bygglagen (1987:10), PBL, sägs att kommunen är huvudman för gator och allmänna platser. Huvudmannaskapet innebär att kommunen har en skyldighet att ställa i ordning bl.a. gator efter hand som bebyggelse färdigställs enligt plan så att allmänna platser kan användas för avsett ändamål (6 kap. 26 § andra stycket PBL). Kommunen svarar vidare för underhållet av sådana gator som kommunen är huvudman för (6 kap. 30 § första stycket PBL).

Det kan också konstateras att det inte finns någon motsvarighet till VägL:s regler om tillståndskrav vad gäller upplåtelse av kommunal gatemark för ledningsdragning etc. i PBL. Utmärkning måste dock ske för exempelvis grävningsarbeten i enlighet med gällande bestämmelser i TrF och vägmärkesförordningen (VMF).

Kommunens beslut i egenskap av huvudman för gator och allmänna platser är inte angripbara enligt PBL. De är inte heller angripbara genom förvaltningsbesvär. Det förutsätts att kommunerna följer lagstiftningens intentioner när det gäller byggande, underhåll och drift av gator. Sådana beslut torde dock kunna överklagas genom kommunalbesvär.

Väghållningsmyndighetens beslut om utmärkning

Av 80 § vägmärkesförordningen framgår bl.a. att märken, signaler, vägmarkeringar och anordningar enligt förordningen skall sättas upp och underhållas av den myndighet som handhar väg- eller gatuhållningen i fråga om väg som inte är enskild. När det gäller en föreskrift enligt 10 kap. 14 § TrF skall de dock sättas upp och underhållas av den myndighet som har meddelat föreskriften.

Vägmarkeringar kan tillkomma som ett led i den löpande förvaltningen eller som en verkställighetsåtgärd. Bestämmelsen i 80 § VMF handlar om att sätta upp och underhålla vissa anordningar. Såväl kommunalrättsligt som förvaltningsrättsligt krävs ett skriftligt beslut för att överklagande skall kunna ske. Om en åtgärd enligt VMF vidtas "formlöst", så blir konsekvensen att det inte finns något överklagbart beslut. De rättsverkningar som följer av en utmärkning gjord av en gatu- eller väghållningsmyndighet innebär rimligen att ett formellt beslut bör fattas. Det bör vara fallet åtminstone när det gäller mera bestående åtgärder.

Överprövning av väghållningsmyndighetens beslut

Om en kommunal väghållningsmyndighet utifrån sitt ansvar enligt 89 § VMF fattar ett formellt beslut om viss vägmarkering kan således beslutet överklagas enligt förordningen. Detta innebär i så fall samtidigt att laglighetsprövning enligt 10 kap. KL, s.k. kommunalbesvär, inte kan komma i fråga (10 kap. 3 § KL), se vidare avsnitt 2.3.4.

I 89 § VMF föreskrivs att beslut av en myndighet som har hand om väg- eller gatuhållningen överklagas hos länsstyrelsen. Beslut enligt 80 § VMF överklagas alltså enligt 89 § samma förordning. Med "den myndighet som handhar väg eller gatuhållningen" måste i fråga om kommunala "vägar" avses den kommunala nämnd som har ansvaret för de gator och allmänna vägar som kommunen förvaltar, t.ex. en gatunämnd.

VMF anger ofta inte något om hur t.ex. en gata skall utformas och anordnas. Den anger bara att eventuellt erforderliga vägmärken skall ha ett visst utseende etc. Intressant är ju därför vilka frågor en överprövning enligt VMF kan innefatta. Att exempelvis gräva upp en gata innefattar inte något beslut som kan angripas med förvaltningsbesvär. På en sådan åtgärd kan dock följa krav på

utmärkning av inskränkt framkomlighet enligt 72 § VMF. VMF reglerar vem som är ansvarig för att vidta och i vissa fall även bekosta olika åtgärder och reglerar vidare hur dessa åtgärder skall utföras och se ut. Överklaganden och därefter överprövning av sådana ställningstaganden bör kunna ske enligt VMF.

Avslutande iakttagelser

Slutsatsen blir därför att, om kommunen som väghållare bestämmer sig för att det skall finnas t.ex. ett övergångsställe, kan överprövningen genom förvaltningsbesvär inte ta sikte på detta faktum, utan i stället på om vägmarkering och vägmärken anbringats på ett riktigt sätt. Den som är missnöjd med anläggandet av övergångsstället i sig har följaktligen inte någon möjlighet att angripa lämpligheten i beslutet och få den frågan prövad hos någon annan instans. Det som återstår är att en kommunmedlem kan angripa ett kommunalt beslut som innefattar anläggandet av övergångsstället i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 10 kap. KL, dvs. genom kommunalbesvär.

2.5 Tillkännagivandet av lokala trafikföreskrifter och föreskrifter om hastighet

2.5.1 Om den kommunala ordningen

Allmänt

I RF och lagen (1976:638) om kungörande av lagar och andra författningar (kungörandelagen) upprätthålls ett krav på kungörande av lagar och förordningar. Normalt skall dessa författningar, och därutöver även föreskrifter beslutade av statliga myndigheter, kungöras genom att tas in i en författningssamling. Det finns däremot inte något motsvarande krav att kommunala författningar skall kungöras i en författningssamling. I stället hänvisas i 10 § kungörandelagen till vad som är särskilt föreskrivet.

Gemensamt för all kommunal normgivning är att föreskrifter skall beslutas och tillkännages i enlighet med kommunallagen (1991:900), KL.

Närmare bestämmelser om fullmäktige finns i 5 kap. KL, exempelvis om hur sammanträdena kungörs (5 kap. 8–11 §§), hur

ärendena bereds (5 kap. 26–35 §§) och hur de avgörs (5 kap. 40–45 §§). Om protokollens förande, innehåll, justering och hur justeringen tillkännages finns bestämmelser i 5 kap. 57–62 §§ KL. Dessa sistnämnda bestämmelser är, med något undantag, tillämpliga även när det gäller sammanträden i kommunstyrelsen och övriga nämnder (6 kap. 30 §). Huvudsakligen gäller att protokoll skall föras vid sammanträden och att protokoll för varje ärende skall redovisa vilka beslut som har fattats. Protokollen skall justeras senast 14 dagar efter sammanträdet. Senast andra dagen efter justeringen skall denna tillkännages på kommunens anslagstavla. Av tillkännagivandet skall framgå var protokollet finns tillgängligt samt vilken dag protokollet har anslagits. Tillkännagivandet får inte tas bort från anslagstavlan före utgången av den tid som gäller för överklagande.

Anslag på kommunens anslagstavla

I enlighet med de ovan redovisade bestämmelserna skall endast justeringen av protokollet göras bekant genom att tillkännages på anslagstavlan. I KL finns ingen föreskrift om att beslut, eller protokoll med beslut, skall tillkännages på anslagstavla eller på annat sätt. Inte heller anges att en beslutad föreskrift i sig skall anslås. Det som anslaget skall ge besked om är i stället var protokollet finns tillgängligt. Av tillkännagivandet om protokollsjusteringen skall även framgå vilken dag det har anslagits. Detta tillkännagivande är utgångspunkten för beräkning av besvärstiden. Tillkännagivandet får inte tas bort före överklagandefristens utgång. Syftet med tillkännagivandet av protokollsjusteringen har angetts vara att delge fattade beslut med dem vilkas rätt kan vara beroende av dessa beslut. Tillkännagivandet har också ansetts kunna skapa en presumtion för allmän kändedom om innehållet i protokollet och därför verka som delgivning med kommunmedlemmarna (SOU 1973:23 s. 98). Det har vidare framhållits att även om anslagstavlan som kungörandemedium har sina brister kan man ändå säga att det är något så när väl sörjt för den s.k. kungörelsefunktionen (a. SOU s. 139).

2.5.2 Om begreppen kungörande respektive tillkännagivande i trafikförordningen, m.m.

I trafikförordningen (TrF) används begreppen kungörande och tillkännagivande. Om kommunalt beslutade föreskrifter (LTF m.fl.) som inte skall eller behöver utmärkas med vägmärken heter det i 10 kap. 11 § TrF att de skall kungöras i viss författningssamling. I 14 kap. 14 § andra stycket TrF talas om att ansvar i visst fall får dömas ut endast om föreskrifterna har märkts ut på angivet sätt och i övrigt tillkännagivits enligt 10 kap. 11 §. Med det sistnämnda avses i första hand att föreskriften tagits in i liggaren. Det kan konstateras att ett vägande skäl för att trafiknämnderna anförtroddes uppgiften att besluta om LTF m.m. var att besluten skulle kunna angripas i den för förvaltningsbesvär föreskrivna ordningen. Att föreskriften har getts till känna är av särskild betydelse för när klagofristen börjar löpa enligt FL. Det kan konstateras att kungörandebegreppet i TrF reserverats för ett obligatoriskt intagande av föreskrift i författningssamling medan tillkännagivande kommit att beteckna även bekantgöranden av föreskriften genom utmärkning, intagande i liggare och annons i ortspressen. Denna terminologi kommer så långt det är möjligt att användas i det följande i betänkandet.

Liggarpliktiga trafikföreskrifter

Av 10 kap. 11 § TrF följer att bl.a. LTF och föreskrifter om högsta tillåtna hastighet enligt 3 kap. 17 § andra och fjärde styckena TrF skall tas in i liggare. Detsamma gäller f.ö. föreskrifter enligt 41 § VägL dvs. statliga väghållningsmyndigheters föreskrifter om inskränkning av trafiken med motordrivet fordon på enskild väg i visst fall.

LTF beslutas av kommunen, länsstyrelsen eller polismyndigheten (10 kap. 3 § TrF). Polismyndigheten får dock meddela föreskrifter endast om ett beslut av kommunen eller länsstyrelsen inte kan avvaktas utan särskild olägenhet. När det gäller föreskrifter om högsta tillåtna hastighet så fattas besluten av kommunen enligt 3 kap. 17 § andra stycket TrF och av Vägverket enligt fjärde stycket i samma paragraf. Kommunala beslut får gälla hastighetsbegränsning till 30 kilometer i timmen inom tätbebyggt område medan Vägverket får föreskriva att högsta tillåtna hastighet

på väg skall vara 90 eller 110 kilometer i timmen. – Beslut enligt 41 § VägL är mycket ovanliga.

Kungörande av kommunala föreskrifter i författningssamling

Det finns emellertid även andra bestämmelser om kungörande av LTF. I 10 kap. 11 § andra stycket TrF anges att av kommunen beslutade föreskrifter, som inte skall eller behöver utmärkas med vägmärken, skall kungöras i länsstyrelsens författningssamling. Även andra lokala trafikföreskrifter beslutade av kommunen skall kungöras i författningssamlingen, om det av särskilda skäl bedöms lämpligt. LTF skall slutligen enligt en regel i 10 kap. 13 § föras in i ortstidning, om de inte skall eller behöver utmärkas med vägmärke.

Det skall på länsnivå också ställas samman information där kommunala trafiknormer ingår. Länsstyrelsen skall således före mars månads utgång varje år upprätta en sammanställning över allmänna vägar och andra viktigare vägar i länet. Sammanställningen skall även ta upp bärighetsklasser och sådana LTF som är av större allmänt intresse (13 kap. 1 § första stycket TrF). Sammanställningen skall föras in i länsstyrelsens författningssamling och sändas till Vägverket, Forsvarsmakten och polismyndigheten samt de myndigheter som har hand om väg- eller gatuhållningen (13 kap. 1 § andra stycket TrF). Härtill kan läggas att det hos länsstyrelsen skall finnas en för allmänheten tillgänglig karta över de allmänna vägarna inom länet. Kopior av kartan skall före juni månads utgång varje år sändas till Vägverket och de myndigheter som har hand om väg- eller gatuhållningen.

Kungörande av statliga myndigheters föreskrifter i författningssamling

Enligt kungörandelagen skall författningar som har beslutats av en myndighet under regeringen eller riksdagen normalt kungöras i den författningssamling som myndigheten låter ge ut (1 och 6 §§). I enlighet med bemyndiganden i 2 § 2 kungörandelagen får regeringen föreskriva att LTF inte behöver kungöras i länsstyrelsens författningssamling. Detta bemyndigande utnyttjas inte för närvarande men har tidigare använts. Det betyder att det föreligger ett generellt krav på kungörande i författningssamling för LTF som beslutats av statliga myndigheter. Kravet gäller

oavsett om den trafikregel som föreskriften omfattar skall märkas ut med vägmärke eller inte och oavsett att föreskriften även skall tas in i liggaren.

Regeringen får, enligt 2 § 2 kungörandelagen, även föreskriva att föreskrifter om högsta tillåten färdhastighet inte behöver kungöras i en central myndighets författningssamling. Dessa föreskrifter skall tas in i trafikliggaren. Något undantag från kravet på införande i central myndighets (Vägverkets) författningssamling föreligger dock inte. Det betyder att ett krav på kungörande i författningssamling (VVFS) gäller även för liggarpfiktiga föreskrifter som Vägverket meddelar om hastighet.

Om *kungörandet av kommunala författningar* gäller vad som är särskilt föreskrivet (10 § kungörandelagen).

Krav på utmärkning

Av 10 kap. 13 § första stycket TrF framgår att föreskrifter om hastighetsbegränsningar, högsta tillåten hastighet eller bärighetsklass i vissa fall skall utmärkas enligt bestämmelserna i bl.a. VMF. Detsamma gäller särskilda trafikregler som meddelats genom LTF eller föreskrifter enligt 10 kap. 14 §.

Frihet från ansvar för brott

Betydelsen av korrekt utmärkning understryks av att fel i denna i vissa fall utgör en grund för frihet från ansvar för brott enligt 14 kap. 14 § TrF. Om ansvar för överträdelser av lokala trafikföreskrifter gäller att föreskrifter om hastighetsbegränsning enligt 3 kap. 17 § andra eller fjärde stycket eller föreskrifter enligt 10 kap. 14 § (bl.a. så kallade väghållarbeslut) får dömas ut endast om föreskrifterna har märkts ut i enlighet med tillämpliga bestämmelser och i övrigt tillkännagivits enligt 10 kap. 11 § första stycket. Den sistnämnda hänvisningen avser obligatoriet att ta in föreskriften i liggare.

2.6 Särskilt om kraven på tillkännagivandet

2.6.1 Trafikliggaren

Enligt 10 kap. 11 § TrF skall LTF, föreskrifter enligt 3 kap. 17 § andra och fjärde styckena samt föreskrifter enligt 41 § VägL (1971:948) tas in i en för ändamålet avsedd liggare. Med LTF avses i detta sammanhang föreskrifter som meddelats med stöd av 10 kap. TrF och som omfattas av uppräknningen i 10 kap. 1 § denna förordning.

Om den kommunala trafikliggaren sägs det i 10 kap. 11 § första stycket TrF följande. Liggaren skall föras av kommunen gemensamt för samtliga myndigheter som har till uppgift att meddela föreskrifterna. Föreskrifter skall anges med utgångspunkt i vägbeteckning, gatunamn eller annan benämning. Tillfälliga föreskrifter får dock i stället anges i tidsföljd.

Bestämmelserna i 3 kap. 17 § TrF avser kommunalt beslutade hastighetsgränser om 30 kilometer i timmen inom tätbebyggt område (andra stycket) respektive av Vägverket beslutade hastighetsgränser om 90 eller 110 kilometer i timmen (fjärde stycket). Dessa föreskrifter är således definitionsmässigt inte LTF, även om det exempelvis skulle vara fråga om att en kommun har beslutat att begränsa hastigheten inom ett bostadsområde eller i en viss stadsdel. Det är dock ett obligatoriskt krav att beslutet skall tas in i kommunens trafikliggare.

Vissa ordnings- och säkerhetsföreskrifter enligt 41 § VägL skall, såsom framgått tidigare, också tillkännages genom att tas in i liggaren. Vägverkets region eller annan väghållningsmyndighet kan således enligt 41 § VägL meddela trafikföreskrifter om att förbjuda eller inskränka trafik med motordrivna fordon på enskild väg i samband med att myndigheten lämnar tillstånd till anslutning av enskild körväg till en allmän väg enligt 39 § VägL. Väghållningsmyndigheten har enligt 41 § VägL också möjligheter att förbjuda eller inskränka trafiken i stället för – eller i samband med – förordnande enligt 40 § VägL att spärra av eller ändra enskild vägs anslutning till allmän väg. Detsamma gäller också i fråga om utfarter från fastigheter och bryggor. Om det finns särskilda skäl kan väghållningsmyndigheten medge undantag från trafikföreskrifter som meddelats enligt 41 § VägL. Denna typ av föreskrifter är mycket ovanliga. Det bör därför helt kunna bortses från värdet av att publicera dessa föreskrifter i kommunala

trafikliggare vid en bedömning av vilken framtida ordning som skall föreslås.

2.6.2 Sammanfattning

Det finns således en varierad flora av krav på kungöranden som delvis betingas av att både statliga och kommunala organ handhar trafikföreskrifter. Om kungöranden av kommunala författningar gäller generellt sett vad som är särskilt föreskrivet. De regler som beskrivits i det föregående innebär att kommunalt beslutade trafikföreskrifter kan tillkännages på två sätt, genom liggare och vägmärke eller genom liggare, länsstyrelsens författningssamling och annons i ortstidning. Om det av särskilda skäl bedöms lämpligt kan en LTF som har beslutats av kommunen kungöras i länets författningssamling även om den tillkännages genom liggare och vägmärke. Kommunerna tar även emot föreskrifter från andra myndigheter för att föra in dem i liggaren.

Det finns skäl att, oavsett hur administrationen i övrigt föreslås ändrad, överväga om det är möjligt att förenkla och renodla framför allt kommunernas uppgifter när det gäller föreskrifter för lokal trafikreglering.

2.6.3 Reglerna i rättsinformationsförordningen (1999:175)

I rättsinformationsförordningen regleras det offentliga rättsinformationssystemet. Enligt portalparagrafen (1 §) i förordningen syftar det offentliga rättsinformationssystemet till att tillförsäkra den offentliga förvaltningen och enskilda tillgång till grundläggande rättsinformation i elektronisk form. I förordningen görs skillnad mellan obligatoriskt innehåll och övrigt innehåll i systemet.

I 3 § rättsinformationsförordningen sägs att rättsinformationssystemet skall innehålla bl.a. svensk författningssamling som den kungörs. Systemet skall enligt 4 § första stycket innehålla sådana gällande föreskrifter som är beslutade av myndigheter under regeringen och som skall kungöras enligt kungörandelagen. När föreskrifter som har beslutats av myndigheter under regeringen återges elektroniskt skall de enligt 4 § andra stycket uppfylla de krav som anges i bl.a. kungörandelagen och i författningssamlings-

förordningen. Enligt 9 § rättsinformationsförordningen får rättsinformationssystemet innehålla även annan rättslig information. I bestämmelsens andra stycke sägs att om kommunala föreskrifter ingår i systemet enligt första stycket, skall de uppfylla kraven i 4 § andra stycket.

Till det obligatoriska innehållet hör därmed bl.a. Svensk författningssamling som den kungörs, förarbeten, svensk rättspraxis och visst internationellt material. Även sådana föreskrifter som beslutas av statliga myndigheter och som skall kungöras enligt kungörandelagen skall finnas elektroniskt tillgängliga i rättsinformationssystemet. Bestämmelsen om att det övriga innehållet får innehålla annan rättslig information (9 §) innebär att det är möjligt att ta in exempelvis lokala trafikföreskrifter beslutade av en kommun. Kommunala föreskrifter kan således efter överenskommelse ingå i systemet.

Statskontoret är samordningsmyndighet för systemet. Inom samordningsmyndigheten skall det finnas ett råd med högst 14 ledamöter (18 § första stycket). Om kommuner deltar i rättsinformationssystemet skall de erbjudas fast representation i rådet. Kommunerna skall i sådana fall representeras av Svenska Kommunförbundet. Till rådet har samordningsmyndigheten delegerat uppgiften att träffa avtal med de offentliga organ som vill delta i systemet frivilligt och en rad andra uppgifter. Det bör understrykas att om en författning inte tas in i rättsinformationssystemet så får den underlåtenheten inte några konsekvenser för möjligheten att tillämpa författningen.

Rättsinformationssystemet beskrivs närmare i avsnitt 5.2 och överväganden gällande frågor om rättsinformationen finns bl.a. i avsnitt 8.5.8.

2.7 Utmärkningen

De föreskrifter som enligt 10 kap. 13 § första stycket TrF skall utmärkas enligt bestämmelserna i vägmärkesförordningen (1978:1001), VMF, om de gäller på väg är:

- hastighetsbegränsningar enligt 3 kap. 17 § TrF,
- föreskrifter om högsta tillåten hastighet enligt 3 kap. 17 § TrF,
- föreskrifter om bärighetsklass i visst fall,

- särskilda trafikregler som har meddelats genom LTF enligt 10 kap. 1 § TrF,
- särskilda trafikregler som har meddelats genom föreskrifter enligt 10 kap. 14 § TrF.

Detsamma gäller föreskrifter för terräng om det finns skäl till det.

Enligt 10 kap. 13 § andra stycket behöver LTF om att ett visst område skall vara tätbebyggt område inte märkas ut. Om ett tätbebyggt område märks ut enligt VMF behöver hastighetsbegränsningar enligt 3 kap. 17 § första och tredje styckena TrF (50 kilometer i timmen inom tätbebyggt område, respektive 70 kilometer i timmen utom tätbebyggt område) inte märkas ut vid det tätbebyggda områdets början och slut. Den sistnämnda bestämmelsen innebär att de särskilda skyltarna för "tätbebyggt område" respektive "tätbebyggt område upphör" kan tillåtas ersätta skyltar om hastighetsbegränsning.

2.8 Förutsättningar för att döma till ansvar för brott m.m.

2.8.1 Legalitetsprincipen

Enligt artikel 7 i den Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) får ingen fällas till ansvar för en gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde ett brott enligt nationell eller internationell rätt. I artikeln kommer den straffrättsliga legalitetsprincipen till uttryck. Denna anses även utgöra en grundläggande rättssäkerhetsgaranti (H. Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk rättspraxis, andra uppl., s. 254). Ett viktigt syfte med denna princip är att var och en i förväg skall kunna bedöma om en handling är brottslig eller laglig och anpassa sitt handlande därefter. Det krävs bl.a. att lagen på ett tämligen tydligt sätt klargör vilka handlingar som är straffbara (a.a. s. 255). Till lagen i vid mening anses även publicerad och allmänt tillgänglig rättspraxis höra.

Legalitetsprincipen hör till de grundläggande principerna på den svenska straffrättens område. Principen innebär att för att en handling skall utgöra ett brott och kunna leda till utdömande av en straffrättslig påföljd krävs ett stadgande i lag eller i en annan

författning (SOU 1988:7 s. 43). Det räcker dock inte med att lagstiftningen är exempelvis antagen på ett riktigt sätt. Reglerna kan inte tillämpas visavi den enskilde förrän de har publicerats i vederbörlig ordning (SOU 1973:23 s. 40 ff.). Reglerna är helt enkelt inte en del av gällande lagstiftning förrän ett kungörande skett (T. Bull i SvJT 1999 s. 954, Tryck i tid? Om kungörelse, ikraftträdande och rättssäkerhet). Kungörandet av författningen är av särskild betydelse när ett visst handlingssätt inte är tillåtet och brott mot föreskriften innebär att gärningsmannen kan bestraffas.

2.8.2 Verkan av brister i kungörandet

Bestämmelser om verkan av underlåtenhet att kungöra en författning saknades tidigare nästan helt i svensk rätt (prop. 1975/76:112 Proposition om kungörande av lagar och andra författningar s. 31 och s. 61). Föredragande statsrådet hade i denna prop. anslutit sig till uppfattningen att problemen inte lämpar sig för en detaljerad författningsreglering. I de författningar som reglerar trafiken på väg och i terräng finns dock sedan lång tid bestämmelser om hur föreskrifter skall tillkännages för att ansvar skall få dömas ut (se numera 14 kap. 14 § andra stycket TrF). Överträdelse av exempelvis en kommunalt beslutad LTF föranleder nämligen ansvar för brott endast om föreskriften märkts ut på visst sätt och tagits in i trafikliggaren. Härav kan dras slutsatsen att stor vikt lagts vid att föreskriften getts till känna genom trafikliggaren och att den kommit att motsvaras av ett vägmärke. I TrF används begreppet tillkännagivande i olika former för att beskriva det sätt på vilket föreskriftens innehåll förmedlas till allmänheten, se i det föregående avsnitt 2.5.2.

2.8.3 Allmänna bestämmelser om straffrättsvillfarelse

Med straffrättsvillfarelse avses villfarelse om innehållet i gällande strafflag (prop. 1993/94:130 Ändringar i brottsbalken m.m. s. 52). Enligt 24 kap. 9 § brottsbalken (BrB) skall en gärning som någon begår i villfarelse rörande dess tillåtlighet (straffrättsvillfarelse) inte medföra ansvar för honom, om villfarelsen på grund av att fel förekommit vid kungörandet av den straffrättsliga bestämmelsen eller av annan orsak var uppenbart ursäktlig.

I princip medför inte straffrättsvillfarelse frihet från ansvar. Bestämmelsen i 24 kap. 9 § BrB representerar ett undantag från denna princip i form av en allmän och objektiv ansvarsfrihetsgrund (Leijonhufvud m.fl., *Straffansvar*, sjätte uppl., s. 69). Med "den straffrättsliga bestämmelsen" avses inte bara själva ansvarsbestämmelsen som sådan utan även den föreskrift som utgör handlingsregel för t.ex. trafikanten.

Särskilt om straffrättsvillfarelse vid fel i skyltningen

I trafiken kan utmärkning med skyltar vara inslag i tillkännagivandet av föreskriften. I förarbetena till 24 kap. 9 § BrB anges att ansvarsfrihet bör inträda vid felaktig publicering av en föreskrift, om felaktigheten påverkat möjligheten att få kännedom om bestämmelsens rätta innebörd. Med detta avses främst brister i kungörandeförfarandet och feltryck i SFS, men undantag finns. Om ett visst område omfattas av ett förbud och förbudet skall vara tillkännagivet genom skyltning föreligger straffrättsvillfarelse om skyltning saknas eller inte går att tyda (a. prop. s. 57 f.).

I fråga om hur väsentliga felen i kungörandet skall vara för att straffrättsvillfarelse skall anses föreligga anförde Lagrådet följande (a. prop. s. 107).

Villfarelsen skall ha berott på felaktigheten i fråga om kungörandet samtidigt som villfarelsen skall ha varit uppenbart ursäktlig. Härav torde följa att inte vilket obetydligt fel som helst kan leda till ansvarsfrihet. Det måste vara fråga om en mera väsentlig felaktighet. De fall som närmast kommer i åtanke är att kungörandet inte har ägt rum innan den straffbelagda gärningen begicks eller att kungörandet av successiva ändringar som träder i kraft samtidigt gjorts på ett sådant sätt att betydande svårigheter förelegat att klarlägga den slutliga lydelsen av ett straffstadgande.

Regeringen anslöt sig till vad Lagrådet anförde (a. prop. s. 57).

Enligt Lagrådets bedömning var brister i lokal skyltning att hänföra till brister i kungörandet om skyltningen var av "rättskonstitutiv art", såsom i t.ex. 167 § vägtrafikkungörelsen (1972:603) (a. prop. s. 107).

På vilken grund regeringen ansett att straffrättsvillfarelse kan inträda med anledning av felaktigheter i skyltningen av en lokal trafikföreskrift framgår inte helt klart i a. prop. Under rubriken Felaktig publicering på s. 57 redogör regeringen för när straffrätts-

villfarelse kan föreligga på grund av felaktigheter i kungörandet av straffbestämmelser. Där nämner regeringen som exempel att straffrättsvillfarelse kan inträda om skyltar som anger ett naturskyddsområde eller ett militärt skyddsområde saknas eller är så skadade att dess innebörd inte framgår. Frågan om felaktigheter i skyltningen av lokala trafikföreskrifter behandlar regeringen dock i det följande avsnittet under rubriken "Gärningsmannen saknade av annan anledning möjlighet att få kännedom om innehållet i en straffbestämmelse, m.m." (s. 58).

Att dela upp frågor om brister i skyltningen på det sätt som regeringen synes ha gjort förefaller inkonsekvent. Lagrådets ståndpunkt är att skyltning av "rättskonstitutiv art" är att hänföra till kungörandeförfarandet. Det innebär alltså att straffrättsvillfarelse enligt det första ledet i 24 kap. 9 § BrB är för handen om det har förekommit fel i skyltningen. Som Lagrådet och regeringen har konstaterat krävs det dock att villfarelsen skall vara uppenbart ursäktlig, varför inte vilket obetydligt fel som helst i skyltningen kan leda till ansvarsfrihet.

Konsekvenserna av fel vid utmärkningen av en trafikregel som meddelats genom en lokal trafikföreskrift skall dock inte bedömas med ledning av de allmänna bestämmelserna om straffrättsvillfarelse. I 14 kap. 14 § TrF finns nämligen särskilda regler av vilka framgår att ansvar får dömas ut endast om föreskriften märkts ut enligt detaljerade bestämmelser i VMF eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den förordningen (se närmare avsnitt 2.8.9). Denna särskilda straffrihetsgrund är därmed betydligt mera långtgående än de allmänna bestämmelserna för frihet från ansvar vid straffrättsvillfarelse. Bestämmelserna i 24 kap. 9 § BrB har dock betydelse när förändringar övervägs av ansvarsfrihetsgrunden för fel i utmärkningen (se avsnitt 8.7).

2.8.4 Om betydelsen av tillkännagivandet för frågan om straffrättsvillfarelse

Allmänna principer

Som tidigare anförts hör den s.k. legalitetsprincipen till de grundläggande principerna på straffrättens område. Den innebär bl.a. att en författning måste vara riktigt kungjord för att gärningsmannen skall kunna bestraffas för att inte ha iakttagit en

handlingsregel som författningen omfattar. En konsekvens härav är att bristande kännedom om ett straffbud under vissa förutsättningar kan innebära frihet från ansvar för brott, s.k. straffrättsvillfarelse. Med straffrättsvillfarelse avses alltså villfarelse om innehållet i gällande strafflag (prop. 1993/94:130 s. 52). Se vidare det ovan återgivna stadgandet i 24 kap. 9 § BrB.

Frågan om straffrättsvillfarelse är för handen bör behandlas efter det att det klarlagts om kravet på uppsåt eller oaktsamhet, är uppfyllt (L. Holmqvist m.fl., Brottsbalken En kommentar, 24:79). När bestämmelsen i 24 kap. 9 § BrB infördes 1994 (SFS 1994:458) anslöt den i huvudsak till gällande rättspraxis. Den var dock i vissa begränsade avseenden avsedd att leda till en försiktig utvidgning av villkoren för ansvarsfrihet vid straffrättsvillfarelse (a. prop. s. 50).

Rättspraxis på trafikområdet

En dom i Högsta domstolen (HD) den 12 november 1993 (NJA 1993, notiser B, DB 641) gäller möjligheten att undgå straff på grund av rättsvillfarelse när en trafiknämnds beslut om LTF är lagligen tillkommet och tillkännagivet. I Stockholms kommun var gatunämnden sedan år 1978 också trafiknämnd. Det förelåg ett beslut av gatunämnden om förbud mot viss trafik och ett senare delegationsbeslut av trafiknämnden som uttryckligen förbjöd trafik av det slag som målet gällde. Hovrätten hade ogillat åtalet bl.a. med motiveringen att gatunämndens beslut inte var infört i liggaren. HD ändrade hovrättens dom på så sätt att föraren dömdes för otillåten trafik till böter jämlikt vägtrafikkungörelsen jämförd med lokal trafikföreskrift. HD konstaterade att ett beslut om lokala trafikföreskrifter ofta fattades av en tjänsteman efter delegation och att den aktuella föreskriften hade tillkommit i en sådan ordning. Föreskriften hade vidare tagits in i kommunens liggare och utmärkts enligt VMF. Den omständigheten att trafiknämndens beslut inte överensstämde med gatunämndens beslut saknade betydelse vid bedömningen av ansvarsfrågan. Inte heller förelåg det någon omständighet som medförde att föraren av fordonet skulle undgå ansvar på grund av villfarelse om trafikföreskriftens innebörd.

2.8.5 Ansvar för överträdelse av en trafikföreskrift

I 14 kap. 3–5 §§ TrF regleras i vilken utsträckning föraren av ett motordrivet fordon kan dömas till straff för brott mot bestämmelserna i förordningen, föreskrifter tillkomna med stöd av förordningen och LTF. Enligt 14 kap. 3 § 1 b) TrF döms en förare av ett motordrivet fordon, som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 3 kap. 17 § eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 kap. 17 §, till penningböter. Detsamma gäller, enligt samma författningsrum punkten 2, den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot andra LTF enligt 10 kap. 1 § än sådana som rör stannande eller parkering. Den som bryter mot en trafikföreskrift som har meddelats med stöd av 41 § VägL döms enligt 71 § samma lag till böter.

När det gäller brott mot LTF enligt 10 kap. 1 § andra stycket som rör fordons axel-, boggi-, eller trippelaxeltryck eller bruttovikt döms en förare till penningböter, om han eller hon kände till eller bort känna till hindret för fordonets brukande (14 kap. 4 § TrF).

Andra trafikanter – såsom förare av fordon som inte är motor-drivna, fordonsägare m.fl. – kan i vissa fall enligt 14 kap. 6–10 §§ TrF också dömas till penningböter för brott mot bestämmelserna i TrF, föreskrifter tillkomna med stöd av förordningen eller LTF.

2.8.6 Den som har överträtt trafikföreskriften kan undgå straff på grund av fel i tillkännagivandet

Som har anförts ovan finns generella bestämmelser på straffrättens område om straffrättsvillfarelse (se avsnitt 2.8.4). Dessa har däremot ingen omedelbar betydelse när det gäller LTF m.m. I 14 kap. 14 § TrF finns såsom nämnts bestämmelser om ansvarsfrihet för exempelvis brister i utmärkningen eller i liggaren. Dessa bestämmelser träder i stället för 24 kap. 9 § BrB och går betydligt längre i precisionen av de krav som ställs på tillkännagivandet av föreskriften.

En trafikant kan undgå ansvar för brott om det finns brister i tillkännagivandet av trafikföreskriften. Av ovan angivna 14 kap. 14 § andra stycket TrF framgår att ansvar för överträdelser av LTF, föreskrifter om hastighetsbegränsning enligt 3 kap. 17 § andra och fjärde styckena eller föreskrifter enligt 10 kap. 14 § får dömas ut

endast om föreskriften utmärkts enligt 10 kap. 13 § och i övrigt tillkännagetts enligt 10 kap. 11 §.

2.8.7 Den som har överträtt trafikföreskriften bestraffas trots fel i tillkännagivandet

Enligt 14 kap. 14 § tredje stycket TrF får ansvar för överträdelser av LTF som har meddelats av en statlig myndighet och föreskrifter enligt 3 kap. 17 § fjärde stycket dömas ut även om de inte har tagits in i liggare enligt 10 kap. 11 § första stycket. LTF meddelad av statlig myndighet och föreskrift enligt 3 kap. 17 § fjärde stycket föranleder således ansvar oavsett att föreskriften inte tagits in i liggaren. Föreskrifter enligt 3 kap. 17 § fjärde stycket avser Vägverkets beslut om att högsta tillåten hastighet skall vara 90 eller 110 kilometer i timmen.

Dessa föreskrifter kungörs genom införande i länsstyrelsens alternativt Vägverkets författningssamling, VVFS. Vid utformningen av straffbestämmelserna har sannolikt bedömts att om föreskriften inte är införd i liggare så har det inte förekommit något avsteg från kravet på att föreskriften skall ha tillkännagetts på ett godtagbart sätt. Detta torde alltså vara skälet till att införandet i liggare i dessa fall inte är ett villkor för att fordonsföraren skall kunna dömas till ansvar för brott. Dessutom innebär Vägverkets föreskrifter om hastighet i detta fall en högre tillåten hastighet än bashastigheten 70 kilometer i timmen utanför tätbebyggt område. Därmed kan fordonsföraren inte heller ursäktas av att den högsta tillåtna hastighet som omfattas av publiceringskravet är lägre än bashastigheten.

Om ansvar för överträdelser av föreskrifter som har meddelats med stöd av 41 § VägL finns bestämmelser i 71 § samma lag.

2.8.8 Konsekvenser vid överträdelse av LTF som rör stannande eller parkering

I 1 § förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift anges att lagen (1976:206) om felparkeringsavgift skall tillämpas i fråga om överträdelse av bl.a. LTF som rör stannande eller parkering och som har meddelats enligt 10 kap. 1 § andra stycket TrF. Av 2 § denna förordning följer att föreskriften måste märkas ut och kungöras

eller föras in i liggaren. Konsekvensen blir annars att parkeringsanmärkning inte får meddelas för överträdelse av bl.a. LTF. Detta gäller alltså LTF med särskilda trafikregler som avviker från bestämmelser om stannande eller parkering av fordon i 3 kap., 8 kap. 1 § TrF eller en annan LTF (10 kap. 1 § andra stycket 12 TrF).

2.8.9 Fel i utmärkningen

Enligt 14 kap. 14 § andra stycket TrF får ansvar för överträdelser av lokala trafikföreskrifter och vissa andra föreskrifter dömas ut endast om föreskrifterna utmärkts i enlighet med bestämmelserna i vägmärkesförordningen (1978:1001) (VMF) och i övrigt tillkännagivits enligt bestämmelserna i 10 kap. 11 § TrF (dvs. tagits in i liggare etc.). En LTF eller en föreskrift om högsta tillåten hastighet beslutad av en statlig myndighet måste ha märkts ut i enlighet med det som anges i 14 kap. 14 § andra stycket TrF för att ansvar skall kunna dömas ut.

Vägmärkesförordningen innehåller en rad bestämmelser om var ett märke skall sättas upp. I 7 § VMF anges att märkena skall sättas upp så att de blir väl synliga och att de – med vissa undantag – skall vara vända mot färdriktningen. I 9 och 10 §§ VMF finns bestämmelser om var i förhållande till vägbanan vägmärken skall sättas upp. Slutligen anges i 11 § hur långt ifrån en fara ett varningsmärke skall sättas upp. Dessutom finns bestämmelser om att ett förbud eller påbud som gäller efter en vägkorsning skall upprepas utom i vissa fall. I övrigt saknas bestämmelser om var märken skall sättas upp. Detta innebär att märken som används för att tillkännage lokala trafikföreskrifter skall sättas upp där föreskriften börjar gälla. Eftersom föreskrifterna ofta tämligen exakt anger var föreskriften börjar gälla måste vägmärket sättas upp med precision för att uppfylla TrF:s krav på att föreskriften skall vara utmärkt i enlighet med VMF.

2.8.10 Frågor om skadestånd mot staten

Det förekommer att enskilda som dömts för brott mot trafikreglerna och förlorat körkortet vänder sig till Justitiekanslern (JK) med en begäran om skadestånd med anledning av felaktigheter i kommunens liggare eller i utmärkningen. Till antalet är dock dessa

ärenden relativt få. En sökning har genomförts i JK:s ärendearchiv åren 1989–2003 (pågående ärenden undantagna). För denna period på ca 14 år hittades 13 ärenden. Ersättning har getts till en majoritet av dem som yrkat sådant skadestånd mot staten. Det vanligaste felet har varit att beslutet inte varit infört i kommunens trafikliggare eller inte varit infört på föreskrivet sätt (sju fall). Härutöver har också förekommit att det varit fråga om felaktig skyltning (fyra fall). I två fall har felen varit hänförliga till beslutsförfarandet. I det ena fallet var kommunen inte behörig att utfärda föreskriften och i det andra fallet saknade föreskriften uppgift om ikraftträdandet. Den enskildes motpart har varit, i de fall staten ansetts bära ansvar för uppkommen skada, Rikspolisstyrelsen eller respektive polismyndighet. Skadestånd har utgått på den grunden att polismyndigheten har gjort sig skyldig till fel eller försummelse vid myndighetsutövningen genom att inte kontrollera att trafikföreskriften exempelvis hade förts in i liggaren. JK har således vid upprepade tillfällen inskräpvt att det åvilar polismyndigheten att kontrollera såväl föreskrifterna som utmärkningen på den plats där polisen utför kontrollen. Det synes vara en förutsättning för att skadestånd skall ges att den enskilde har fällt till ansvar för brott eller godkänt exempelvis ett ordningsföreläggande och att sedermera ansökan om resning eller liknande extraordinärt rättsmedel utnyttjats av den enskilde på rätt sätt. Talan om skadestånd har inte godtagits då det enbart gjordes gällande att en länsrätt på oriktiga grunder återkallat ett körkort. JK fann således inte att det i det fallet hade förekommit fel eller försummelse i länsrättens handläggning.

Det föreligger naturligtvis härigenom inte någon heltäckande bild av de situationer då någon enskild drabbats av fel eller försummelse i myndighetsutövningen. Ett undanröjande av bötesstraffet leder till att den enskilde får tillbaka de pengar han betalat till staten. Det kan förutsättas vara vanligt att den enskilde nöjer sig med denna kompensation. Det står klart att de problem med den nuvarande ordningen som lagts vikt vid i utredningens arbete är representerade även i JK:s praxis.

3 Hur ser administrationen ut i praktiken?

3.1 Studiebesök hos vissa kommuner m.m.

Gången i ett ärende hos en kommun om antagande av LTF och andra trafikföreskrifter kan variera beroende på ärendets karaktär, kommunens storlek och andra förhållanden. Genom fem kommunbesök har utredningen försökt bilda sig en uppfattning om hur ärendena handläggs i dag. Utredningen har även samtalat med två länsstyrelser om ärendehandläggningen. Beskrivningen nedan har inriktats framför allt på den praktiska hanteringen.

3.1.1 Studiebesök den 9 januari 2003 vid Gatu- och fastighetskontoret i Stockholm

Besluten om föreskrifter

Vid Gatu- och fastighetskontorets parkeringsavdelning hanterades under 2002 cirka 39 000 ärenden varav cirka 4 000 avsåg LTF. De senare gällde införande, ändring och upphävande av sådana föreskrifter. Utöver initiativ från allmänheten förekommer initiativ från Gatu- och fastighetsnämnden, från andra nämnder i staden och från tjänstemännen själva. Framställning om LTF sker normalt skriftligen men kan även ske muntligen. I det sistnämnda fallet upprättar den mottagande tjänstemannen en ingångshandling.

Ett beslut föregås av utredning av kontoret inklusive samråd med andra aktörer. Polismyndigheten skall t.ex. alltid beredas tillfälle att avge yttrande i ärendet innan beslut fattas (jfr 10 kap. 5 § TrF). Samrådsförfarandet kan innefatta yttranden från stadsdelsnämnd m.fl. nämnder. Samråd sker även med Trafiktjänsten om skyltsättningsdag eller ikraftträdandedag. Trafiktjänsten är en avdelning inom Gatu- och fastighetskontoret och till avdelningens arbetsuppgifter hör att projektera, anlägga och

underhålla trafiksignaler och trafikordningar. I förfarandet ingår muntliga kontakter som en viktig del, särskilt om föreskriften är okontroversiell.

Beslut om LTF fattas vanligen på tjänstemannanivå efter delegation från Gatu- och fastighetsnämnden. Beslut i principiellt viktiga ärenden, inkluderande överklagningsärenden, och frågor om hastighetsbegränsning till 30 km/tim fattas dock av Gatu- och fastighetsnämndens trafikutskott. Om ledamöterna i utskottet är oense hänskjuts ärendet till nämnden för beslut.

Liggarföringen och hanteringen av föreskrifterna i övrigt

Föreskriften förs in i ett dataprogram för automatisk behandling (den s.k. Utfärdaren). Den lagras på ett datamedium och är sökbar med hjälp av ett flertal sökbegrepp. Beslutet läggs in i ett aktomslag och förvaras i ett arkiv. Ärendena är sorterade på diarienummer. Ett elektroniskt kartsystem, Kartago, utgör ett hjälpmedel i arbetet med föreskrifterna.

Liggarbladet för föreskrifter skrivs ut på papper för insortering i bokstavsordning på gatunamn i pärmar (liggaren). För att polisen på ett enkelt sätt skall få kännedom om de s.k. väghållarbeslut som fattas av Vägverket eller kommunen har man valt att införa dessa i liggaren när så är möjligt (planerade arbeten).

Liggarblad avseende tillfälliga LTF och föreskrifter enligt 10 kap. 14 § TrF (väghållarbeslut) är sorterade för sig. Tillfälliga LTF är således sorterade i en särskild nummerserie betecknad med ett "B" och på gatunamn. Denna uppdelning gäller både uppgifterna på datamedium och i den manuella liggaren. Beslut som fattas med stöd av 10 kap. 14 § TrF av väghållaren är också sorterade i en särskild nummerserie på gatunamn, dock med beteckningen "V" som i väghållarbeslut.

LTF beslutade av länsstyrelsen och som skall föras in i liggaren är inte särskilt vanliga. När en sådan föreskrift kommer in åsätts ärendet ett diarienummer och föreskriften tas in i liggaren genom att ett liggarblad upprättas. Detsamma gäller Vägverkets liggarpliktiga föreskrifter om hastighet.

Kontakterna med allmänheten och myndigheter

Det är inte så många aktörer som har datamässig direktåtkomst till LTF-systemet. Polisen är dock en sådan aktör. Frågor på telefon från tingsrätten är tämligen vanligt förekommande. Frågor från åklagarmyndigheten förekommer mera sällan. Både liggarpapper i pärmar och på datamedium används för information. Den manuella liggaren är dock inte lika mångsidigt sökbar som den förteckning som upprättats för automatisk behandling. Underrättelser med utdrag ur liggaren till andra myndigheter innefattar fortfarande manuell hantering.

Utvecklingsarbetet

Gatu- och fastighetskontoret planerar för ett nytt system för datahanteringen i arbetet med föreskrifterna, jfr avsnitt 5.3. Tanken är då att texten i så stor utsträckning som möjligt skall kunna upprättas enligt en förprogrammerad mall redan när en framställning behandlas första gången. Därefter skall texten enkelt kunna användas i det fortsatta arbetet med att ta fram den slutliga föreskriften. Systemet kommer att nyttja koordinater för lägesbestämning.

I ett sådant nytt system skall länsstyrelsen kunna underrätta om sina liggarpfiktiga föreskrifter på datamedium. Det är dock önskvärt att berörd myndighet ges möjlighet att själv föra in föreskriften i liggaren. Det är förutsatt att utdrag ur liggaren skall kunna sändas genom elektronisk överföring. Avsikten med ett nytt system är att så långt möjligt effektivisera handläggningen av ärenden som rör LTF. Kartsystemet Kartago är så beskaffat att det kan ingå i den nationella vägdatabas som Vägverket f.n. utvecklar.

3.1.2 Studiebesök den 16 januari 2003 hos Vellinge kommun

Besluten om föreskrifter

Tekniska nämnden hanterar ärenden om införande, ändring och upphävande av LTF. Framställning om LTF sker skriftligen. Ärendet diarieförs när framställan kommer in. Ett beslut föregås av beredning och av samråd. Ärendet bereds av förvaltningen

tillsammans med en extern konsult. Polismyndigheten får tillfälle att avge yttrande (jfr 10 kap. 5 § TrF). Det är i regel den enda instans som ärendet sänds till för yttrande. Samrådsförfarandet kan dock innefatta kommunikering med vägsamfällighetsförening, om exempelvis en medlem i denna förening har gjort framställningen. Enskilda vägar där samfällighetsföreningar är väghållare är vanliga i exempelvis Höllviken och Skanör. Undantagsvis förekommer även att en annan kommunal nämnd bereds tillfälle att yttra sig. Det kan vara byggnadsnämnden, om frågan gäller LTF inom ett detaljplanelagt område.

Förvaltningen upprättar förslag till beslut. Föreskriften formuleras med stöd av ett dataprogram och kan behandlas automatiskt. Den lagras på datamedium och är sökbar med hjälp av ett flertal sökbegrepp. Beslut om LTF fattas ofta på tjänstemannanivå efter delegation från nämnden. Delegationsbeslut anmäls till Tekniska nämnden och tas upp i ett sammanträdesprotokoll. Det är i det avseendet samma ordning både för bifall och för avslag. Principiellt viktiga ärenden liksom frågor om hastighetsbegränsning till 30 km/tim handläggs, förutom på tjänstemannanivå, även i en beredning med tre nämndledamöter före beslut i Tekniska nämnden.

LTF inom kommunen beslutade av annan än kommunen, länsstyrelse eller polismyndighet är dock inte särskilt vanligt förekommande. Av polismyndighet beslutade LTF förekommer över huvud taget inte i kommunen.

Liggarföringen och hanteringen av föreskrifter i övrigt

Fattade beslut finns lagrade både på datamedium och i pappersform. Beslutsförslaget innefattande föreskriftstexten och eventuellt kartmaterial förvaras tillsammans med sammanträdesprotokollet med nämndens beslut. Alternativt utgörs föreskriften av det delegationsbeslut som delegaten fattat jämte eventuella bilagor. Systemet för datorhantering av föreskrifterna skall inom kort uppdateras. Föreskriften kan då upprättas i ett formulär redan när framställan behandlas första gången och därefter skall uppgifterna enkelt kunna användas i det fortsatta arbetet med att ta fram föreskriften och liggarbladet. Leverantören har dock inte något samarbete med Vägverket som utvecklar NVDB.

Föreskriften skrivs in i liggaren på dator och föreskriftstexten återfinns därmed på liggarbladet. Dock skickas inte något liggarutdrag till polismyndigheten eftersom myndigheten avstått från sådana utdrag. Det är i stället det beslut som fattas som expedieras till polismyndigheten. För uppsättning av vägmärke m.m. går liggarutdrag till den entreprenör som handhar skyltningen. Liggarbladet förvaras på datamedium och är sökbart på ett likartat sätt som föreskriften.

Liggarbladet för föreskrifter skrivs även ut på papper för insortering i bokstavsordning på gatunamn i en pärm. Liggarblad avseende tillfälligt gällande föreskrifter är sorterade i en annan pärm. LTF som gäller helt tillfälligt skrivs inte in i "dataloggaren". Gäller beslutet längre tid (t.ex. ett år eller längre) så skrivs det även in i dataloggaren. LTF med tillfällig giltighetstid är inte vanligt förekommande.

Hos kommunen hanteras också liggarpliktiga beslut av Vägverket om hastighet. När en sådan av annan myndighet beslutad föreskrift kommer in åsätts ärendet ett diarienummer och föreskriften tas in i liggaren genom att ett liggarblad upprättas.

Den manuella liggaren är dock inte lika mångsidigt sökbar som den liggare som upprättas för automatisk behandling. Det är exempelvis lättast att söka upp ett särskilt beslut om hastighet som är fattat av Vägverket via dator.

Kontakterna med allmänheten och myndigheter

Frågor på telefon från tingsrätter och från allmänhet förekommer. Direktåtkomst till systemet efterfrågas inte i så stor omfattning. Polismyndigheten är intresserad av direktåtkomst på sikt men har inte sådan för närvarande. Underrättelser med utdrag ur liggaren till andra myndigheter innefattar fortfarande manuell hantering.

3.1.3 Studiebesök den 23 januari 2003 hos Tekniska förvaltningen i Luleå kommun

Besluten om föreskrifter

Vid Tekniska förvaltningen, avdelningen Gata & Trafik, hanteras ärenden om införande, ändring och upphävande av LTF. Inkommande handlingar från allmänheten i ärenden om LTF

diarieförs vid förvaltningen. Det gäller även remisser från länsstyrelsen i ärenden där länsstyrelsen är föreskrivande myndighet. Förvaltningen tar själv ofta initiativet till ny reglering och är förslagsställare. En tjänsteman vid avdelningen bereder ärenden om LTF åt nämnden.

Yttranden från polismyndigheten begärs och erhålls ofta per telefon av handläggaren. Dessa kan lämnas av exempelvis ordningspolis eller trafikpolis. Numera innehåller föreskrifterna även koordinatuppgifter och dessa fastställs vid besök på platsen samt med stöd av ett kartsystem (AutoKaVy). Ett lämpligt datum för ikraftträdande tas fram efter diskussion med den som svarar för utmärkningen.

De föreskrifter som skall gälla tills vidare beslutas av Tekniska nämnden. Ärendena behandlas dock först av arbetsutskottet. Beslut om LTF fattas ibland av en tjänsteman efter delegation från Tekniska nämnden. Det gäller framför allt tidsbegränsade LTF. En föreskrift är ibland tidsbegränsad i avvaktan på en fullständig behandling av föreskriftsärendet, dvs. ett beslut av nämnden. Skälen härför kan vara att färdigställande eller ombyggnad av gatumiljön sker utan att arbetet med permanenta LTF kan inväntas. Det förekommer att detaljplaner utformas utan tillräcklig hänsyn till arbetet med trafikföreskrifterna.

Föreskriften är formulerad med stöd av ett dataprogram och kan behandlas automatiskt. Vid formulerandet av föreskriften har handläggaren visst stöd av mallar. Den beslutade föreskriften lagras både på datamedium och i pappersform. Föreskriften är sökbar på dator med hjälp av ett flertal sökbegrepp.

Liggarföringen och hanteringen av föreskrifter i övrigt

Trafikliggaren fyller funktionen att hålla föreskrifterna sorterade och är ett hjälpmedel vid frågor från allmänheten m.fl.

Föreskriften skrivs in i liggaren på dator och föreskriftstexten återfinns därmed på det elektroniska liggarbladet. Dessutom är länsstyrelseföreskrifter som skall tas in i liggaren ganska vanligt förekommande. Koordinatuppgifterna är angivna enligt rikskoordinatsystemet. Det elektroniska liggarbladet förvaras på datamedium och är sökbart på ett likartat sätt som föreskriften.

Nuvarande program kan ibland inte enkelt hantera liggaruppgiften om en tillfälligt gällande föreskrift från Vägverket.

Exempelvis kan en föreskrift av Vägverket innebära att man med ändring av grundföreskriften för vägsträckan tillfälligt sänker hastigheten. När grundföreskriften åter skall gälla måste detta bevakas manuellt och rapporteras till systemet.

Utöver de liggarpapper som hanteras med dator håller man en manuell liggare som också har karaktär av beslutsdiarium och egentlig trafikliggare. Liggarbladet skrivs ut och undertecknas av behöriga företrädare för Tekniska nämnden. Tekniska nämnden är representant för den kommunala väghållaren och fattar beslut även i denna egenskap. Även om dessa beslut inte omfattas av liggarpålikt är det en fördel att kunna besvara frågor om dessa beslut. Hårtill kommer beslut om LTF med tillfällig giltighet. Liggarblad för föreskrifter som gäller tillfälligt hålls skilda från dem som avser föreskrifter som gäller tills vidare.

Kontakterna med allmänheten och myndigheter

Åklagarmyndigheterna begär tämligen ofta uppgifter per telefon. Det som efterfrågas är besked om huruvida den beslutade föreskriften finns i liggaren. Dessutom begärs ofta att ett exemplar av en beslutad föreskrift skall översändas med fax. Polismyndigheten har inte direktåtkomst till kommunens system och har inte heller visat något intresse för sådan åtkomst. Det förekommer att polisen ringer för att få uppgifter men det är mycket sällan.

Överklaganden av kommunens beslut är ovanliga trots att beslut om LTF kan överklagas av både den som berörs och initiativtagaren eller sökanden. Kommunikation och underrättelser under ärendets handläggning klargör ofta svaren på eventuella frågeställningar. Det kan förekomma att det råder delade meningar myndigheterna emellan om t.ex. lämplig högsta tillåten hastighet.

Utvecklingsarbete

Systemet för datahantering av föreskrifterna skall inom kort bytas ut. Kommunen räknar med att ett nytt system kommer att ge högre säkerhet och kvalitet samt en bättre anpassning till NVDB. Föreskriften kan med ett nytt system upprättas i ett formulär redan när framställan behandlas första gången och därefter skall uppgifterna enkelt kunna användas i det fortsatta arbetet med att ta

fram föreskriften och liggarkladd. Systembytet innebär dock en högre kostnad för kommunen.

Efter ett systembyte är det lämpligt att börja skriva om äldre föreskrifter meddelade med stöd av VTK. Länsstyrelsen skriver f.n. om äldre föreskrifter och lägger i samband därmed till koordinater i föreskrifterna. Kommunen har dock inte påbörjat detta arbete. Det åliggande som finns att skriva om föreskrifterna vill man utnyttja även för att värdera vilka föreskrifter som fortfarande behövs och att kunna ta bort de övriga. Vägverket skickar i dag inte sina beslut till kommunen. Det är ett önskemål att andra myndigheters beslut om LTF skulle kunna föras in i NVDB och helst även i liggaren av respektive beslutande myndighet själv.

3.1.4 Studiebesök den 7 mars 2003 hos Tekniska förvaltningen i Örebro kommun

Besluten om föreskrifter

Vid Tekniska förvaltningen hanteras ärenden om införande, ändring och upphävande av LTF. Uppskattningsvis finns 1 500 nu gällande LTF och hastighetsföreskrifter som är beslutade av kommunen. På gator och vägar inom kommunen finns ungefär 15 000 standardvägmärken, vilka i många fall inte till alla delar överensstämmer med lokalt beslutade föreskrifter. Besluten i föreskriftsärenden är ibland många inom en kort tidsrymd, varför det är svårt att säga hur många ärenden som hanteras per år i kommunen. Uppskattningsvis är det fråga om ungefär 200 ärenden per år. Antalet ärenden per år har på senare tid gått ned betydligt. Det hänger bl.a. samman med att expansionsstakten i byggandet har avtagit.

Ett beslut föregås alltid av beredning genom kontakt med polismyndigheten. Kontakten kan vara både muntlig och skriftlig. Beslut förbereds ofta genom samråd med polis per telefon. Skulle ärendet vara på något sätt kontroversiellt begärs ett skriftligt yttrande från polismyndigheten. Samarbetet har hittills fungerat mycket bra. Initiativet till en ny eller ändrad föreskrift kan ha kommit från någon annan än förvaltningen. I dessa fall kommuniceras även Tekniska förvaltningens yttrande över framställningen med initiativtagaren alternativt sökanden. Om förslaget till beslut går sökanden emot kommuniceras förslaget

med sökanden innan ett beslut fattas. När det gäller mera omfattande reglering kan tidpunkten för ikraftträdandet komma att diskuteras med den enhet som skyltar föreskriften.

Om ett behov uppkommer att ändra en föreskrift är strävan att upphäva den gamla föreskriften och ersätta den med en ny. Det fordrar i gengäld att föreskrifterna inte är alltför omfattande. Inom tätbebyggda områden försöker man att låta föreskriften gälla för endast en kvarterssträcka.

De föreskrifter som är av principiell betydelse eller som innebär kostsamma åtgärder beslutas av Tekniska nämnden. Ärendena behandlas i dessa fall först av nämndens presidium. Beslut om LTF m.m. fattas i övriga fall ofta av en tjänsteman efter delegation från Tekniska nämnden. Man har haft samma delegationsordning i flera år och den har fungerat väl. Kommunen har provat en decentraliserad organisation så att vissa beslut om LTF m.m. har kunnat fattas av kommunalnämnder. Försöket upphörde per den 1 januari 2003, då dessutom organisationen med den tidigare genomförda kommunalsreformen avskaffades i kommunen.

Kommunen yttrar sig ibland över förslag till föreskrifter som länsstyrelsen beslutar. Om yttrandet avser ett kontroversiellt ärende beslutas yttrandet av Tekniska nämnden. Det är viktigt med en dialog myndigheterna emellan när det gäller beslut som tangerar gränsen mellan kommunens och länsstyrelsens föreskriftsmandat. När det gäller kommunens huvudleder har man lagt ned ett tämligen omfattande arbete på att skriva om alla föreskrifter.

Kommunens beslut om föreskrifter om hastigheter och parkering överklagas mycket sällan. De överklaganden som är mera frekventa rör andra frågor, såsom parkeringstillstånd för rörelsehindrade.

Om trafikliggaren och hanteringen av föreskrifter i övrigt

Trafikliggaren fyller funktionen att hålla föreskrifterna sorterade och är ett hjälpmedel i arbetet. Den sköts av avdelningssekreteraren och förs manuellt respektive med hjälp av dator. De föreskrifter som kommunen själv beslutar skrivs in både manuellt och på datamedium. Den manuellt förda liggaren omfattar ett pärmsystem. Pärmar omfattande registret är skilda från dem som innehåller de konkreta liggarruppgifterna och besluten. Föreskrifter som länsstyrelsen beslutat förs också in i denna "pappersliggare".

Väghållarbesluten hålls även de ordnade inom pärmsystemet på motsvarande sätt men i egen pärm. Polismyndigheten fattar inga beslut om LTF i Örebro kommun.

Pappersliggaren är den officiella liggaren och man avser att behålla denna tills vidare. Datasäkerheten är möjligen ännu inte så god att man bör slopa pappersliggaren. Det kan också hända att en domstol, om frågan ställs på sin spets, anser att den datoriserade liggaren inte är tillräcklig. Polismyndigheten får en egen kopia av liggartutdraget och åklagarmyndigheten får sin information om liggartuppgifterna från polisen. Allmänheten efterfrågar mycket sällan uppgifter ur liggaren.

Det digitala kartsystemet

Kommunen använder ett digitalt kartsystem som benämns Mapit (ett "tittarverktyg"). Två viktiga delar i systemet är kartverket och ortofoton (flygbilder). Kartverket uppdateras i princip varje dygn. Det är däremot ganska dyrt och omständligt att förnya flygfoton. Det sker därför ganska sällan. Genom Mapit har handläggaren tillgång även till Statistiska centralbyråns uppgifter om befolkningen. Ett användningsområde för Mapit är att systemet kan stödja handläggningen när man skall bedöma om en önskad föreskrift är nödvändig. Handläggaren kan exempelvis fråga i systemet hur många barn i åldern sju–tolv år det bor inom ett område där det önskas restriktioner för trafiken med motordrivna fordon. Förutom att man kan se olika i systemet ingående kartvarianter (exempelvis baskarta och trafik-karta) och ortofoton så kan man även lägga dessa "ovanpå" varandra och se dem samtidigt. På trafik-kartan illustreras de befintliga trafik-anordningarna m.m. i form av skyltar och linjemarkeringar samt deras geografiska lägen. Med hjälp av utdrag ur kartan kan skissas förslag till förändringar som kan användas för uppdateringar i samband med genomförandet. Via trafik-kartverket kan man också föra dialog med allmänheten om utmärkningsförslag. Vid planering av exempelvis en ny parkeringsyta kan man med stöd av trafik-kartan snabbt och exakt få fram storleken av den yta som är avsedd att tas i anspråk. Det är också enkelt att med hjälp av kartan mäta sträckor, exempelvis sträckan runt ett kvarter.

Kontakterna med myndigheter

Kommunen har goda kontakter med Vägverket både centralt och regionalt. Man har exempelvis hjälp av Vägverket i Borlänge när det gäller författningstolkning m.m. Kommunen brukar vara representerad på de väghållarträffar som Vägverket bjuder in till.

Kommunen har dock inte något regelbundet återkommande samarbete med andra kommuner i fråga om LTF och föreskrifter om hastighet. När det gäller planering av kollektivtrafik kan ett sådant samarbete aktualiseras.

Utvecklingsarbetet

Kommunen har skrivit om ganska få av de föreskrifter som är beslutade med stöd av VTK (1972:603) och som upphör att gälla vid utgången av 2005. Föreskrifter som avser kommunens huvudleder och vissa beslut om tätbebyggt område är dock numera beslutade med stöd av trafikförordningen (1998:1276). I samband med projektering för ny bebyggelse uppkommer en anledning att skriva om gamla föreskrifter.

Vad gäller kommunal författningssamling så har inte kommunen sådan för någon typ av föreskrifter. Det har bedömts vara tungt och kostsamt att administrera en författningssamling. Det är inte heller önskvärt att det ställs krav på att LTF m.m. skall föras in i en kommunal författningssamling. Föreskrifterna bör i stället hållas ordnade på ett enkelt sätt. Det är bra om reglerna kan ändras så att beslutsfattaren också för trafikliggaren.

Kommunen tar f.n. fram ett eget system för föreskriftshandlingen. Skälen för att man gör det i egen regi är framför allt ekonomiska. De system som erbjuds på marknaden uppfattas som tämligen dyra. Man får genom sitt eget system också tillgång till de s.k. källkoderna som är av stor betydelse när systemet skall förändras och förbättras. Det nya systemet skall vara anpassat till att skriva föreskrifter med stöd av Vägverkets program Malte. Det är också avsikten att Malte skall byggas in i kommunens system.

Särskilt om NVDB

Det är svårt att bedöma vilken nytta kommunen kan ha av den rikstäckande informationen i NVDB i egenskap av väghållare. Från väghållarens horisont bedöms att man f.n. i stort sett bara kan se kostnader för denna verksamhet. Möjligen kan NVDB erbjuda en fördel om kommunen är väghållare för väg som ansluter till allmän väg. Det brukar då vara väsentligt att veta hur regleringen ser ut på de vägar där Vägverket är väghållare. Lokala kartsystem bör kunna hämta denna typ av information från NVDB. Med andra ord skall informationen i de föreskrifter som rapporterats med stöd av Malte till NVDB om man så önskar även kunna användas i lokala kartsystem som Mapit.

Andra verksamheter inom kommunen som inte gäller trafikföreskrifter bör kunna nyttja informationen i NVDB. Informationen kan sålunda vara till nytta vid planeringen av kommunala transporter som exempelvis skolskjutsar. Vidare är det möjligt att uppgifterna behövs för att kunna effektivisera t.ex. sophämtningen.

3.1.5 Studiebesök den 26 mars 2003 hos Tekniska förvaltningen i Flens kommun*Besluten om föreskrifter*

Vid Tekniska förvaltningen hanteras ärenden om införande, ändring och upphävande av LTF. Uppskattningsvis finns 280 nu gällande LTF och hastighetsföreskrifter som är beslutade av kommunen. Det uppkommer årligen endast ett fåtal ärenden som innebär nya föreskriftsbeslut.

Initiativet till en ny eller ändrad föreskrift kommer tämligen ofta från allmänheten eller från politikerna i kommunen. Behovet av en föreskrift kan också uppkomma i samband med den projektering som förvaltningen utför. Ett beslut föregås alltid av beredning genom kontakt med polismyndigheten, närmare bestämt med närpolisen i Flen. Kontakten är skriftlig och man får alltid svar. Ibland är det aktuellt att kommunicera med Vägverket som likaledes lämnar skriftliga yttranden. Tekniska förvaltningen samråder ofta med Kommunala Trafiksäkerhetsrådet om förslag i föreskriftsärenden. Samarbetet har hittills fungerat bra. Tidpunkten för ikraftträdandet kan ibland komma att diskuteras med den som

skyltar föreskriften. Kommunen yttrar sig i förekommande fall över förslag till föreskrifter som länsstyrelsen beslutar.

Föreskrifterna, sådana de förs in i liggaren, innehåller en beskrivning av var på en viss väg trafikregeln skall gälla. Koordinater för lägesbestämningen anges numera i föreskriftstexten. Koordinaterna betecknar punkter på vägen där det är avsett att trafikregeln skall börja respektive sluta att tillämpas. Platsen beskrivs i klartext inom parentes. Det är förutsatt att skyltning skall ske i enlighet med angivna koordinater.

Någon teknisk nämnd eller motsvarande finns inte längre i kommunen. Kommunstyrelsen fattar beslut i de ärenden som tekniska förvaltningen bereder. Vissa beslutsbefogenheter är delegerade till en tjänsteman. Delegationsbeslut fattas exempelvis om LTF med tillfällig giltighet. Med tillfälligt avses i sammanhanget giltighetstider upp till ca tre månader.

Kommunens beslut expedieras beroende på ärendets karaktär till de berörda. Det kan vara polisen, taxibolaget, länstrafiken och andra som beslutet angår, exempelvis berörda näringsidkare. Föreskriftsbesluten överklagas mycket sällan.

I kommunen finns åtta tätorter. Vissa tätorter har tätt trafikerade statliga vägar. Det förekommer sträckor inom tätbebyggt område där hastigheten begränsats till 30 kilometer per timme. Exempel härpå är sträckor förbi skolor och passagen genom Flens centrum.

Om trafikliggaren och hanteringen av föreskrifter i övrigt

Trafikliggaren fyller funktionen att hålla föreskrifterna sorterade och är ett hjälpmedel i arbetet. Den förs manuellt respektive med hjälp av dator. Den utskrivna versionen av liggarpapperna anses representera kommunens trafikliggare. Denna finns i en liggarpärm sorterad på gatunamnen i bokstavsordning. Föreskrifter som länsstyrelsen beslutat förs också in i denna. Väghållarbesluten hålls ordnade i en annan pärm tillsammans med de tillfälliga föreskrifterna.

Pappersliggaren, den officiella liggaren, avser man att behålla tills vidare. Polismyndigheten får liggartdrag. Direktåtkomst för polisen till datauppgifterna har inte varit aktuell. Allmänheten efterfrågar mycket sällan uppgifter ur liggaren hos kommunen.

Kraven på författningssamling

Kommunen har en kommunal författningssamling. I denna ingår inte LTF eller hastighetsföreskrifter. Det har inte heller diskuterats om så borde vara fallet. För närvarande är det inte önskvärt att krav ställs på att LTF och hastighetsföreskrifter skall föras in i författningssamlingen. Det är även svårt att se några större fördelar med att föreskrifterna ingår i länsstyrelsens författningssamling. En fördel skulle eventuellt föreligga för den som behöver veta vad som gäller på länets vägar oberoende av var kommungränserna går. Det är en förhoppning inom förvaltningen att kommunen skall kunna göra föreskrifterna tillgängliga på kommunens webbplats.

Det digitala kartsystemet

Kommunen har en lokal digitalt baserad karta för vägnätet. Man hämtar Lantmäteriverkets uppgifter om vägnätet i NVDB. Ofta stämmer uppgifterna väl med kommunens karta. Kommunen kan ännu inte rapportera sin information om väg- och gatunätet till NVDB. Det är avsikten att en sådan möjlighet skall byggas upp inom en snar framtid, se nedan. Den informationen kan sedan bilda data i NVDB om exempelvis framkomligheten.

Utvecklingsarbetet

Flens kommun är försökskommun när det gäller rapportering till och användning av NVDB. Hittills har utvecklingsarbetet inriktats på att uppdatera den lokala digitala kartan. Den närmaste fortsättning på försöksverksamheten som tekniska förvaltningen tänker sig är att skriva om ett tiotal föreskrifter som under alla förhållanden skulle ha fått skrivas om. I dag får antas att det i vissa fall råder dålig överensstämmelse mellan den faktiska utmärkningen och föreskrifterna. Den lämpliga placeringen av utmärkningen bör återspeglas i föreskriftens innehåll. Dessutom skall äldre föreskrifter under alla förhållanden enligt nuvarande bestämmelser skrivas om före utgången av 2005. Rapporteringen av föreskrifter till NVDB skall ske med stöd av programmet Malte. Om det slår väl ut är det möjligt att kommunen ersätter den nuvarande programvaran med Malte för att skriva ut själva föreskrifterna. Diarieföringen får dock i så fall en plats utanför systemet.

Föreskriften formuleras av handläggaren direkt för liggaren. I en framtid är det tänkbart att gå över till ett system där uppgiften på data representerar dagens liggare. Det bör dock inte vara så att rapportering skall ske till ett antal databaser. Om man bestämmer sig för ett elektroniskt system bör det vara centraliserat. Man kan exempelvis utnyttja det förhållandet att föreskrifterna rapporteras till NVDB.

3.2 Länsstyrelsernas synpunkter

3.2.1 Möte den 6 februari 2003 med Länsstyrelsen Västra Götaland

Länsstyrelsens arbete med föreskrifterna

Ett ärende initieras i många fall genom att det kommer in en skriftlig ansökan om viss reglering. Alla ansökningar remitteras till polisen och till Vägverket. I många fall är dock Vägverket självt sökande. Ofta skriver en polisman med lokalkännedom ett yttrande som inte sällan innehåller värdefull information. I länet är tre olika vägverksregioner representerade, nämligen Mariestad, Vänersborg och Göteborg. Länsstyrelsen har ett gott samarbete med Vägverket lokalt. Underrättelseförfarandet bör i en framtid kunna behållas eller eventuellt utvecklas i nya former.

Länsstyrelsen har datastöd för handläggningen av LTF.

Länsstyrelsen arbetar med de egna föreskrifternas kvalitet och försöker förbättra denna kontinuerligt. Hos kommunerna återspeglas ofta inte ett motsvarande kvalitetsarbete. Varje år håller Vägverket en genomgång med trafikingenjörerna i kommunerna. Länsstyrelsen medverkar vid genomgångarna. Vaghållarträffar hålls också årligen och härutöver hålls träffar för att diskutera administrativa frågor.

I en del kommuner prioriteras inte arbetet med föreskrifterna. Sannolikt beror det på att man inte har särskilda enheter som arbetar med just trafiknämndsfrågorna. Kvaliteten på föreskrifterna varierar också mycket. I liggaren för man ofta in bara kortfattade uppgifter om länsstyrelsernas föreskrifter. Hos de mindre kommunerna är trafikliggare enbart i pärmsystem fortfarande vanliga.

Ett minimikrav är att man av föreskriften kan läsa ut var den gäller. Det förekommer att kartor är en integrerad del av

föreskriften. Ibland görs i föreskriftstexten hänvisningar till kartan som kan göra föreskriften svårbegriplig.

Förutom i länets författningssamling presenteras författningarna (såväl de egna som i förekommande fall kommunernas) på länsstyrelsens webbplats på Internet med viss länkning till rättsinformationssystemet.

Kungörandefunktionen är viktig att upprätthålla. Det finns i och för sig inte några goda skäl att kungöra kommunernas beslut genom just länsstyrelsens författningssamling. Den nuvarande ordningen för kungörande av kommunalt beslutade föreskrifter som inte omfattas av utmärkningsplikt är också tämligen ny. Vanligt förekommande är framför allt kommunernas LTF om att ett visst område skall vara tätbebyggt område.

När det gäller skyltningen skulle det vara ändamålsenligt med vissa toleranser för en tillåten placering av skylten. De trafikingenjörer på Vägverket som ansvarar för arbetet påpekar att det på grund av markförhållandena ibland inte går att placera skyltarna på just den plats som avsetts. Det kan också hända att skyltar riskerar att skymma varandra om de inte kan placeras med hänsyn till förhållandena på platsen.

Det förekommer att åklagare och polis ringer och har frågor om trafikregleringen. Likaså förekommer det att allmänheten vänder sig först till Vägverket eller kommunen som slussar samtalet vidare till länsstyrelsen. Överklaganden av kommunens beslut är inte särskilt vanligt förekommande och de utgör inte någon stor arbetsuppgift.

Aktuell utveckling och synpunkter för framtiden

Länsstyrelsen skulle inte ha något emot en ordning där grundbeslut av god kvalitet förs in i ett nationellt system. Det är då förutsatt att länsstyrelserna rapporterar direkt till systemet. Om det föreslås en NVDB-anknuten föreskriftshantering skulle man inte invända mot detta. Över huvud taget skulle ett rikstäckande system vara fördelaktigt. Ett geografiskt informationssystem skulle dessutom vara ett bra hjälpmedel i arbetet. Ytterligare en fördel skulle vara om systemet hanterade de beslut som myndigheterna har fattat i egenskap av väghållare.

Det är viktigt att kunna ha en genomgående likartad struktur på föreskrifterna. Om länsstyrelserna skulle ta hand om även

kommunernas föreskrifter skulle det innebära ett stort och kostsamt merarbete. Till detta kommer att säkerhetsfrågorna skulle bli mera svårhanterliga i ett decentraliserat system.

Länsstyrelsen bedriver redan nu ett arbete med att arbeta om föreskrifter meddelade med stöd av VTK respektive upphäva inaktuella föreskrifter med sikte på att man skall vara klar vid utgången av 2005. Hitills har man dock från länsstyrelsens sida avvaktat med att ange koordinater i föreskrifterna. I länet är 49 kommuner involverade genom Vägverket i arbetet med nya föreskrifter.

Det är värt att överväga hur föreskrifter med koordinater skall se ut. Vägverket centralt har tidigare rekommenderat att beslutsmyndigheterna, som "huvudnummer", anger koordinater i föreskrifterna och att texten som verbalt anger start- och slutpunkterna skall vara sekundär. Det är rimligt att föreskrifterna skall vara begripliga för allmänheten. Kravet på begriplighet är även ett författningpolitiskt ställningstagande som man bör ta hänsyn till.

3.2.2 Möte den 6 mars 2003 med Länsstyrelsen i Örebro län

Länsstyrelsens arbete med föreskrifterna

Under loppet av ett år beslutar länsstyrelsen ungefär 100 nya föreskrifter som rör trafikfrågor och en mindre mängd föreskrifter av andra slag. En betydande del av trafikföreskrifterna har en begränsad giltighetstid. Uppskattningsvis gäller det hälften av föreskrifterna. Bland de föreskrifter som länsstyrelsen kungör åt kommunerna dominerar föreskrifter om tätbebyggt område. Länsstyrelsen brukar i regel ersätta en äldre föreskrift med en ny när det uppkommer ett behov av att ändra en äldre föreskrift. Det är ett sätt att göra regleringen lätt att överblicka.

Länsstyrelsen har tagit på sig uppgiften att vara försöksmyndighet för föreskriftsrapportering till NVDB (se avsnitt 5.1.). Tidigare har länsstyrelsen deltagit i rättsinformationsprojektet. Uppdraget som det projektet vilade på var en skrivelse från regeringen (Regeringens skrivelse 1998/99:17, Ett nytt offentligt rättsinformationssystem). Uppgiften var att göra föreskrifterna tillgängliga på Internet. Lagrummet är den webbportal från vilken alla länsstyrelsernas föreskrifter nu kan nås. I Lagrummet finns dock i dag inga sökfunktioner av det slag som är

önskvärda. De kommunalt beslutade föreskrifter som skall kungöras genom länsstyrelsens författningssamling görs också tillgängliga genom rättsinformationssystemet. Det är dock inte i övrigt möjligt för länsstyrelsen att göra kommunalt beslutade föreskrifter tillgängliga på detta sätt. Skälet härför är bl.a. att det är den myndighet som har informationsansvaret som skall göra uppgifterna tillgängliga i rättsinformationssystemet (jfr 10 § rättsinformationsförordningen, 1999:175). Länsstyrelsen kan inte överta informationsansvaret för kommunalt beslutade föreskrifter som inte skall kungöras genom länsstyrelsens författningssamling. Detta ansvar innebär nämligen en skyldighet att se till att föreskrifterna uppfyller kraven i rättsinformationsförordningen. Kommunerna är för övrigt inte ålagda att ange med stöd av vilken paragraf en föreskrift beslutats. Det vore allmänt sett bra om ett sådant krav gällde också kommunerna.

Aktuell utveckling och synpunkter för framtiden

Länsstyrelsen är som nämnts försöksmyndighet för föreskriftsrapporteringen till NVDB. För denna uppgift använder länsstyrelsen datorprogrammen Malte och Slussen på försök (se närmare avsnitt 8.3.2 om IT-systemet för föreskriftshandlingen). I dagsläget fungerar det dock inte att leverera föreskrifter till Slussen. Vägverket har uppgett att problemen skall lösas. Program av typen Malte styr hur föreskriften formuleras och handläggaren blir bunden till en viss lösning. Denna bundenhet kan ses som en fördel genom att föreskrifterna får en likartad struktur. Malte bör dock kunna vidareutvecklas. Det finns t.ex. ibland behov av att skriva mer än en trafikregel i en föreskrift, vilket inte är möjligt med Malte.

Det är också önskvärt att skapa bättre sökfunktioner. Föreskrifterna är redan nu inlagda på ett sätt som förbereder för en bättre sökbarhet. Det som är intressant med användningen av Malte är möjligheten att sätta koordinater så att man kan få fram föreskrifterna via kartsystem. Det är en stor fördel att kunna klicka på ett vägavsnitt i en digital karta och få information om vad som gäller på det vägavsnittet. Över huvud taget är den typen av geografiska informationssystem ett bra arbetsredskap.

Trafikliggarsystemet bör kunna ersättas av en lösning i regional eller central regi. Vad gäller kommunerna i länet så har ungefär

hälften av dem ekonomiska bekymmer i dag. Det är rimligt att man på något sätt bistår dem om liggarsystemet ersätts. En möjlighet är att länsstyrelserna låter publicera föreskrifterna. Det skulle inte behöva vara särskilt resurskrävande. Att hålla länsstyrelsens författningssamling är dock inget självändamål. Det är möjligt att informationen om föreskrifterna i stället skall samlas centralt för hela landet. Det kartmaterial och exempelvis den bärighetsinformation som byggs upp i NVDB är mycket intressant. Den länskarta som länsstyrelsen ger ut och som innehåller lokala trafikföreskrifter av större allmänt intresse samt bärighetsinformation och höjder på broar m.m. är redan i dag efterfrågad. Här kan jämföras med 13 kap. 1 § första stycket TrF om skyldighet för länsstyrelsen att ge ut sådan information (de s.k. länskungörelserna).

Sammanfattning

Det bör vara en bärande idé att samla trafikföreskrifterna på ett sådant sätt att de blir lätt tillgängliga. Ambitionen bör vidare vara att föreskrifterna skall bli mera stringent utformade. Såväl länkningen till rättsinformationssystemet som användningen av Malte bidrar till att förverkliga dessa ambitioner. I arbetet ingår att koordinatsätta föreskrifterna. Det är en fördel om man kan skriva om de äldre föreskrifterna direkt för NVDB. Länsstyrelsen vill också gärna ha del av den information som NVDB innehåller.

3.3 Synpunkter i övrigt

3.3.1 Utredningens hearing

Utredningen har tagit del av synpunkter som lämnades av ett 20-tal externa deltagare vid en hearing den 9 april 2003 i Stockholm. Som ämne för hearingen angavs: "Idéutbyte om hur lokala trafikföreskrifter kan tillkännages i framtiden och hållas tillgängliga. Skall det t.ex. finnas en central databas för detta syfte?" Några av de synpunkter som kom fram skall kort redovisas här.

Synpunkter från Vägverket

Trafikregistret hos Vägverket är ett mycket stort informations-system som administreras via centrala databaser. Vid Trafikregistret har man startat ett projekt för att utveckla en nationell kundtjänst. Detta är exempel på en vidareutveckling av idén med s.k. 24-timmarsmyndighet. Hittills har man dragit slutsatsen att en nationell kundtjänst förutsätter en central datahantering. En fördel med en centralt uppbyggd databas är att systemet får betydligt färre tekniska begränsningar än ett system som baseras lokalt. En central databas för lokala trafikföreskrifter ligger i linje med den strategi som vägleder kundtjänstprojektet.

Sedan länge har avsikten varit att NVDB skall svara för grunddata om rikets gatu- och vägnät (se närmare avsnitt 5.1.). Kompletterande data skall finnas i andra databaser kopplade till NVDB. Alla LTF m.m. är inte intressanta i beaktande av de syften som NVDB är utvecklad för. Urvalet av trafikregler som skall behandlas i NVDB har skett utifrån de önskemål som lämnats av ett urval av möjliga användare av informationen i systemet. Trafikföreskrifter med tillfällig giltighet efterfrågas över huvud taget inte för närvarande. De har hållits utanför rapporteringen under försöksskedet, eftersom man ännu har långa ledtider mellan rapportering och slutlig presentation i NVDB. Föreskrifterna kan därför vara inaktuella innan de kan presenteras. Det är dock ett bekymmer som kan förväntas undanröjt efter ett inledande skede. Om tillfälliga föreskrifter endast skulle publiceras i fulltext så vore det möjligt att göra dem tillgängliga redan i dag.

Synpunkter från Svenska kommunförbundet

För kommunerna är det värdefullt om föreskriftshanteringen kan kopplas till NVDB. Systemet får gärna utformas så att kommunerna inte är tvingade att delta. Det skulle nämligen bli en mycket god anslutning även till ett frivilligt system. Ett 30-tal kommuner har tecknat avtal om att leverera information till NVDB. På det hela taget har dock anslutningen av nya kommuner gått ganska långsamt. En ordning där föreskrifter registreras centralt ökar kommunernas intresse för NVDB och gagnar utvecklingen av systemet. Dessutom kan en arbetsbesparing göras om skyldigheten att skriva om föreskrifter i enlighet med den s.k.

solnedgångsbestämmelsen paras med att föreskrifterna registreras i ett nytt rikstäckande system (se avsnitt 7.3.3). Kommunerna kommer att kunna dra nytta av flera slag av uppgifter i NVDB. Informationen kommer att vara till nytta för att exempelvis planera hållplatser för kollektivtrafiken och för att hantera sjukresor.

Synpunkter från länsstyrelserna

Vid länsstyrelserna är en stor del av intresset för NVDB knutet till användningen av geografiska informationssystem och digitala kartor. Länsstyrelserna vill kunna erbjuda alla information via sådana medier, inte minst av praktiska skäl.

Åklagarnas arbete

De åsytade förändringarna är välkomna från ett åklagarperspektiv. Möjligheterna till sanktioner och körkortsingripanden är viktiga för att lokala trafikföreskrifter m.m. skall efterlevas. Föreskrifterna och hanteringen av dessa måste hålla för en prövning i domstol. Till åklagarens arbetsfält hör att kontrollera att föreskriften är giltig, att den har korrekt form, att liggeruppgifterna är uppdaterade och att föreskriften i övrigt är kungjord på ett riktigt sätt. Åklagarmyndigheterna får inte automatiskt liggarutdrag. Åklagare har i trafiksammanhang ofta en funktion som motsvarar den dömande verksamheten. Det är då inte tillfredställande att inte ha fullständig information om föreskrifterna. Möjligheten att få regleringen presenterad på en digital karta skulle vara ett bra hjälpmedel i arbetet. När det gäller bevarande av föreskrifter bör observeras att gallring inte får ske innan preskription för aktuella typer av brott inträtt. Åtalspreskriptionen är två år (jfr 35 kap. 1 § BrB) och en yttersta preskriptionstid om fem år tillämpas (Härmed avses den absoluta preskriptionstiden för brott som bestraffas med böter och efter vilken ingen påföljd kan utdömas, jfr 35 kap. 6 § BrB). Initiativ till resning till förmån för den tilltalade omfattas dessutom inte av regler om preskription över huvud taget.

Polisens arbete

Polismyndigheterna måste för närvarande lägga ganska mycket tid på att kontrollera liggarpapper mot utmärkningen. För polismyndigheternas del är det viktigt att enkelt få åtkomst till trafikloggaren.

Kommunala författningssamlingar

Vid återkommande tillfällen har diskuterats en skyldighet för kommunerna att kungöra vissa författningar genom en kommunal författningssamling. Att införa kommunala författningssamlingar är knappast en lämplig väg att gå för att publicera kommunala trafikföreskrifter. Riksdagens revisorer föreslår i en ny rapport som f.n. remitteras att det skall införas en skyldighet för kommunerna att förteckna och publicera sina författningar (se närmare avsnitt 7.3.1). Vidare sägs att kommunernas författningar i viss utsträckning bör ingå i rättsinformationssystemet.

Rättsinformationen

Det bör beaktas att rättsinformationsförordningen bygger på ett decentraliserat och lokalt informationsansvar (se närmare avsnitt 8.3.2 och 8.5.8). Ett centralt register bör vara anpassat till ett lokalt informationsansvar. Informationsansvaret stannar hos den ursprungliga uppgiftslämnaren om det endast är en teknisk bearbetning som sker centralt. Om systemet utformas så att informationsansvaret hamnar hos den som för ett centralt register måste sannolikt rättsinformationsförordningen ändras.

Inom Statskontoret gör man en förstudie i syfte att utreda förutsättningarna för att återuppta försöken att reformera rättsinformationssystemet. I fokus står möjligheterna att använda XML-formatet och att förbättra sökmöjligheterna. Vidare bör rättsinformationen kunna bli mera överskådlig om systemet tillåter länkar i regelverket.

Stödsystem för hantering av trafikföreskrifter

Programmet Malte och användarhandledningen till detta program har byggts av Vägverket för att kunna upprätta alla typer av trafikföreskrifter. Malte är ett "registreringssystem" för framför allt lokala trafikföreskrifter. Det finns dock inte några tekniska hinder mot att använda programmet för att hantera annan kommunal normgivning. Länsstyrelsen i Örebro län är pilotmyndighet för användningen av Malte vid rapportering av lokala trafikföreskrifter till NVDB.

Malte är ännu inte så användarvänligt som man kan önska. Det måste beaktas att även handläggare vid små kommuner där man sällan skriver föreskrifter skall ha en möjlighet att använda programmet. Försöksverksamheten tjänar bl.a. till att uppmärksamma och förbättra funktionen hos Malte. Det finns dock gränser för hur intensivt ett arbete på att förbättra programmet kan bedrivas, eftersom det finns kommersiella aktörer som tillhandahåller liknande program. Vägverket skall inte konkurrera med dessa aktörer med en egen programvara som är gratis.

Elektroniskt kungörande

Det föreligger såvitt bekant inga principiella hinder mot ett elektroniskt kungörande av föreskrifter. Justitiedepartementet deltar i en arbetsgrupp inom EU som bevakar frågan. Vissa krav på säkerhet förespråkas för en elektronisk hantering av föreskrifter. Informationen om föreskrifter måste alltid skyddas och garanteras mot förvanskning. Dessutom skall bl.a. behörigheten hos dem som rapporterar till systemet kontrolleras genom elektroniska signaturer. I Belgien har man börjat publicera föreskrifter elektroniskt och Österrike har ett mångårigt projekt på området (se närmare avsnitt 6.2.1).

Föreskrifternas egenskaper

För statliga myndigheter gäller att de måste ange på vilken bestämmelse i trafikförordningen som föreskriften vilar. Samma krav gäller inte för kommunerna, vilket bör tas i beaktande. Vidare är det en olöst fråga om det är koordinaterna eller den geografiska

beskrivningen som skall anges i den egentliga föreskriften eller utgöra en alternativ beskrivning av läget (se nedan avsnitt 8.5.5).

Skadestånd

Skadeståndsanspråk mot staten kan redan i dag aktualiseras i kölvattnet av en felaktig rättstillämpning. De myndigheter som kan komma i fråga för en central registrering och ett centralt tillkännagivande av föreskrifterna bör vara beredda att ta detta ansvar (jfr avsnitt 2.8.10). Det är också av stor betydelse att utmärkningen överensstämmer med den föreskrift som är tillkännagiven genom liggaren. Det är dock förutsatt att den föreskrift som beslutas skall förvaras hos respektive myndighet.

Central myndighet för tillkännagivandet av lokala trafikföreskrifter m.m.

Vid valet av central myndighet för hanteringen av LTF bör beaktas att Statskontoret har samordningsansvar för rättsinformationen. Å andra sidan är Vägverket sektorsansvarig myndighet för trafikfrågor (se om samordningsmyndighet i avsnitt 8.3.3).

4 Beskrivning av några problem i den nuvarande administrationen

4.1 Allmänt

Såsom angetts i avsnitt 2.2.2 om de kommunala trafiknämnderna anses trafikfrågorna vara integrerade i kommunens fysiska och ekonomiska planering. Denna faktor har uppenbarligen haft betydelse för ställningstagandet att föra över beslutanderätten i lokala trafikfrågor till kommunala organ.

I många fall kan kommunernas reglering av trafiken delas upp i två faser. För det första fattar kommunfullmäktige övergripande principbeslut, såsom handlingsprogram för kommunens trafik- och trafiksäkerhetspolitik. Sådana beslut kan även gälla planer för bebyggelse och trafiksaneringar. För det andra beslutas om konkreta lokala trafikföreskrifter genom vilka de trafikpolitiska besluten materialiseras. Det fattas också beslut om bestämmelser som inte har något direkt samband med de övergripande besluten. Det är här fråga om föreskrifter av övervägande teknisk art som ansetts lämpligen kunna fattas av nämnderna (jfr prop. 1977/78:81 s. 42 f. och Ulrik von Essen, Kommunal normgivning, Stockholm 2000, s. 217). En gränsdragning kan göras mellan trafikreglerande åtgärder som inte kräver antagande av LTF och sådana åtgärder som kräver sådana föreskrifter. Förfarandet för att besluta föreskriften skall omfatta den färdiga föreskriften. Olika svårigheter kan dock uppträda i beslutsförfarandet.

Beslutet i sig kan vara behäftat med felaktigheter eller så är föreskriften felaktigt tillkännagiven. Föreskrifterna skall oavsett vilken myndighet som har beslutat dem vara samlade i den kommunala trafikliggaren och därmed hållas tillgängliga för allmänhet och myndigheter. Liggaren måste vara ett pålitligt medium för att tillkännage föreskrifterna. Detta är dock inte alltid fallet. Slutligen skall utmärkning ha skett i överensstämmelse med den lokala föreskriften och de principer som gäller för utmärkningen. Ibland motsvarar utmärkningen inte dessa krav.

Rättspraxis och erfarenheter från myndigheterna visar några av de problem som kan uppstå.

4.2 Vad säger rättspraxis?

4.2.1 När skall en LTF meddelas?

Allmän domstol har inte bedömt att det är nödvändigt att besluta om lokal trafikföreskrift för att åstadkomma infrastrukturen i sig. För anordnande av ett övergångsställe fordras således inte lokal trafikföreskrift (NJA 1957 s. 509). – Konkreta och i författningsform antagna LTF får presumeras vara beslutade med stöd av lagen om trafiknämnd. Visst stöd för denna uppfattning finns i den praxis som förvaltningsdomstolarna har att följa. Regeringsrättens avgörande RÅ81 2:19 gäller en trafiknämnds beslut att inrätta avgiftsbelagda parkeringsplatser på en gata (Kyrkgatan i Östersund). Det har bedömts att beslutet skulle överklagas genom förvaltningsbesvär, eftersom beslutet fick anses meddelat med stöd av 1 § lagen om trafiknämnd. Vidare har Kammarrätten i Göteborg i en dom den 11 april 1983 (mål nr 882-1983) prövat en kommunalbesvärstalan mot ett beslut om trafiksanering i Trollhättans centrum innebärande avstängning av ortens huvudgata. Beslutet hade utformats tämligen detaljerat med hänsyn till de många intressenter som var representerade. Beslutet hade följts upp med flera beslut i trafiknämnden om konkreta lokala trafikföreskrifter. Klaganden hävdade att regleringen av trafiken ankom på trafiknämnden och att fullmäktige inte var behöriga att besluta. Det beslut som kommunfullmäktige hade fattat bedömdes emellertid falla inom ramen för de befogenheter som enligt kommunallagen tillkom kommunen. Överklagandet avslogs.

4.2.2 Gällande föreskrift saknas

Svea hovrätt behandlade i ett beslut den 15 maj 1991 (mål nr Ö 1091/91) en ansökan om resning gällande ett godkänt ordningsföreläggande. Föreläggandet avsåg det förhållandet att stopplikt inte iakttagits i en viss korsning i Huddinge kommun. En försöksverksamhet med så kallat fyrvägsstopp i korsningen hade kommit till uttryck i en tidsbegränsad föreskrift. Vid tidpunkten för överträdelsen fanns det dock inte längre något gällande beslut

av kommunen om stopplikht. Därmed var inte heller någon LTF med detta innehåll intagen i kommunens liggare. Något straffansvar kunde därför inte utkrävas och den rättstillämpning som låg till grund för ordningsföreläggandet bedömdes uppenbart strida mot lag. Resning beviljades och föreläggandet undanröjdes.

4.2.3 Föreskriften har inte trätt i kraft

Svea hovrätt har i ett beslut den 17 oktober 2001 avgjort ett mål gällande resning i ett ärende om godkänt föreläggande av ordningsbot för en hastighetsöverträdelse (hovrättens mål nr Ö 5840-01). Den lokala trafikföreskrift som hade lagts till grund för föreläggandet av ordningsbot saknade datum för ikraftträdandet. Hovrätten hänvisade till 13 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar, kungörandelagen, varav framgår att det av en författning skall framgå när den träder i kraft. Den i målet aktuella lokala trafikföreskriften kunde inte anses ha trätt i kraft och föreskriften hade därmed inte blivit gällande. Hovrätten beviljade resning och undanröjde polismyndighetens föreläggande av ordningsbot.

Problemet att lagakraftbestämmelse saknas för en LTF har bedömts i åtminstone två hovrättsavgöranden under 2002.

Svea hovrätt har i en dom den 14 juni 2002 (mål nr B 2199-01) gjort bedömningen att det av en lokal trafikföreskrift utan uttrycklig uppgift om datum för ikraftträdandet framgått att den omedelbart trätt i kraft. Att allmänheten skulle kunna veta när en ny föreskrift träder i kraft ansåg hovrätten vara av central betydelse, särskilt då en överträdelse medförde påföljd. Av vikt måste dock också vara om det var fråga om föreskrifter med radikala ändringar eller om redaktionella ändringar. Hovrätten fann att ändringarna i detta fall avsåg äldre författningstext och att de i sak endast innebar anpassningar till vägmärkenas faktiska placering. Avsaknaden av ett uttryckligt datum för ikraftträdandet borde då, enligt hovrättens mening, inte medföra att föreskriften inte skulle tillämpas.

Svea hovrätts dom överklagades till Högsta domstolen (HD) som meddelade prövningstillstånd i målet. HD har i en dom den 4 november 2003 (mål nr B 2770-02), med ändringar av hovrättens dom, lämnat åtalet utan bifall. HD har endast konstaterat att det i målet är fråga om ansvar för en hastighetsöverträdelse och att

klagande enligt 35 kap. 6 § brottsbalken skall vara fri från straff eftersom det har förflutit mer än fem år sedan händelsen inträffade.

Hovrätten över Skåne och Blekinge friade i ett mål gällande hastighetsöverträdelse den tilltalade från ansvar för brott i en dom den 15 juli 2002 (mål nr B 192-02). Efter att ha redovisat gällande rätt uttalade hovrätten att en bestämmelse om ikraftträdande av en viss föreskrift utgör en nödvändig och integrerad del av föreskriften i fråga. Mot den bakgrunden kunde det inte anses tillräckligt för att en trafikföreskrift, som saknar en sådan bestämmelse, skall kunna göras gällande mot enskild att den tagits in i trafikliggaren och att föreskriven skyltning skett.

4.2.4 Föreskriften har inte varit intagen i liggaren

HD har i rättsfallet NJA 1987 s. 676 slagit fast att straff för överträdelse av den allmänna skyldigheten enligt dåvarande 7 § vägtrafikkungörelsen (1972:603), VTK, numera 2 kap. 2 § TrF, att följa anvisningar för trafiken inte kan ådömas den som åsidosätter en sådan anvisning i fall då denna grundar sig på en LTF. Situationen var den att en person hade kört sin personbil i 67 kilometer i timmen på en sträcka där hastigheten enligt uppsatta vägmärken var begränsad till 50 kilometer i timmen. Hastighetsbegränsningen enligt skyltningen överensstämde med den lokala trafikföreskriften. Föreskriften hade dock inte tagits in i liggaren vid tidpunkten för körningen, varför den inte hade tillkännagivits på det sätt som var föreskrivet. HD konstaterade att ansvar för överträdelse av en LTF fick ådömas endast om föreskriften tillkännagivits i enlighet med 152 § VTK, dvs. genom att föreskriften tagits in i trafikliggare. HD konstaterade vidare att det i fråga om LTF finns särskilda straffbestämmelser. Med hänsyn härtill borde enligt HD inte straff ådömas för överträdelse, när en trafikant åsidosätter anvisning för trafiken meddelad genom vägmärke som grundar sig på LTF.

4.2.5 Ifrågasatt rättsvillfarelse

En dom i HD den 12 november 1993 (NJA 1993, notiser B, DB 641) gäller möjligheten att undgå straff på grund av rättsvillfarelse när en trafiknämnds beslut om LTF är lagligen tillkommet och

tillkännagivet. Målet gällde ett åtal angående otillåten trafik i strid med LTF. I Stockholms kommun var gatunämnden sedan år 1978 också trafiknämnd. Det förelåg ett beslut av gatunämnden om förbud mot genomfartstrafik och ett senare delegationsbeslut av trafiknämnden om permanent LTF som förbjöd trafik med motordrivna fordon på del av Åkeshovsvägen i Stockholm. Den tilltalade hade medgivit att han fört personbil på Åkeshovsvägen men gjorde gällande att rättsvillfarelse förelåg. Hovrätten ogillade åtalet bl.a. med motiveringen att gatunämndens beslut inte var infört i liggare. HD ändrade hovrättens dom på så sätt att föraren dömdes för otillåten trafik till böter jämlikt vägtrafikkungörelsen jämförd med en lokal trafikföreskrift. HD konstaterade att ett beslut om LTF ofta fattas av en tjänsteman efter delegation och att den aktuella föreskriften hade tillkommit i en sådan ordning. HD konstaterade vidare att föreskriften hade tagits in i kommunens liggare och märkts ut enligt VMF. Den omständigheten att trafiknämndens beslut inte överensstämde med gatunämndens beslut saknade enligt HD betydelse vid bedömningen av ansvarsfrågan. Inte heller förelåg som HD såg det någon omständighet som medförde att föraren av fordonet skulle undgå ansvar på grund av villfarelse om trafikföreskriftens innebörd.

4.2.6 Vägmärkets roll i tillkännagivandet av trafikföreskriften

Fel i utmärkningen av föreskriften kan visa sig ha avgörande betydelse för möjligheterna att påföra avgift. Två fall belyser detta, nämligen Svea hovrätts dom den 19 juli 1991 i mål nr T 595/90 och samma domstols beslut den 9 december 1994 i mål nr Ö 905/94. Rättsfallen gäller vikten av riktig "avskyltning" vid utfart från parkering när man bedömer frågan om avgiften är riktigt påförd. I det första fallet ansåg tingsrätten i den av hovrätten fastställda domen att det inte får finnas utrymme för oklarhet om vilka regler som gäller på platsen när det gäller rätten att ta ut kontrollavgift för parkering på privat mark. Det ansågs vidare gälla en ovillkorlig skyldighet att följa verkställighetsföreskrifter om att med särskild skylt upplysa om att utfart skedde till zon med generellt kommunal parkeringsförbud. Det andra fallet avser också vilken vikt som kunnat fästas vid felaktig avskyltning vid utfart från tomtmarks-parkering i visst fall. Tomtmarksparkeringen låg i en zon omfattande stadens centrala delar där parkering på gatumark var

tillåten högst fem minuter. Någon utmärkning som entydigt visade att tomtmarksparkeringen upphörde fanns inte. En felaktig zonskylt med vilken tomtmarksparkeringen var avskyltad hade dock enligt hovrättens bedömning klargjort för trafikanten att tomtmarksparkeringen tog slut. Dessutom hade skylten lämnat honom en felaktig upplysning om tillåten parkeringstid i den zon där han körde in. Skylten hade på så sätt gjort honom uppmärksam på att en annan zon vidtog. Mellan den felaktiga avskyltningen och den plats där trafikanten parkerade bilen hade han vidare passerat flera kvarter och gatukorsningar. Hovrätten fäste avseende vid bl.a. dessa omständigheter och fann att det varit riktigt att påföra trafikanten felparkeringsavgift.

4.3 Handläggningsmässiga erfarenheter

4.3.1 Beslutet om föreskriften motsvarar inte allmänt ställda krav

Till de krav som kan ställas på ett beslut om en trafikföreskrift hör att detta skall vara fattat av en behörig myndighet och att det i övrigt har tillkommit i en riktig ordning. Hit hör att föreskriftens konkreta innehåll bör omfattas av det behöriga organets mandat. Föreskrifterna bör också vara så tydliga att de trafikregler som föreskrifterna är uttryck för utan problem kan skyltas i den utsträckning det behövs. Att föreskriften är tydlig är särskilt viktigt vid en ifrågasatt förseelse mot föreskriften. Slutligen skall föreskriftens legitimitet garanteras genom att ett krav på tillkännagivande upprätthålls.

Förandet av liggaren kan vara skilt från formulerandet av beslutet och beslutsfattandet i övrigt i en fråga om LTF. I de fall en kommun beslutar om en LTF brukar ofta upprättandet av föreskriften och förandet av liggaren skötas av samma personer. Det medför att risken för att föreskriften och liggaren inte överensstämmer inte är så stor i dessa situationer. Om däremot någon annan än kommunen beslutar om en LTF förekommer att föreskriften tas in i liggaren genom att beslutet återges med nya ord. Risken blir då att de uppgifter som tas in i liggaren inte korrekt beskriver innehållet i beslutade föreskrifter. Anledningen till att dessa fel är problematiska är att förandet av liggaren utgör ett led i tillkännagivandet av föreskriften och att särskilda

rättsverkningar därför är knutna till innehållet i liggaren (jfr avsnitt 4.2.4).

Utredningen har erfarit att kommunerna liksom länsstyrelserna strävar efter att ta in hela föreskriften i liggaren. Därmed tillkännages hela föreskriften oförvanskad. Det lär icke desto mindre ha förekommit att föreskriften inte har förts in i sin helhet i liggaren. Det kan säkert finnas flera skäl till att en föreskrift blir otillfredsställande återgiven i liggaren och att tillkännagivandet därmed brister. Ett sådant förfarande kan ha upplevts som behäftat med nackdelar. Som exempel kan nämnas att en gatu- eller vägsträcka löper över en kommun- eller länsgräns. Ett annat är att föreskriftstexten är omfattande och att den s.k. konsoliderade versionen (den fullständigt återgivna föreskriften) endast ändrats i något mindre avseende.

Det har påpekats att den framställan som den enskilde har gjort ibland skall bifallas i någon del och avslås i en annan del. Beslutsmyndighetens ställningstagande kan på så vis komma att omfatta en avslagsdel och en bifallsdel. Det kan inte minst av processekonomiska skäl vara naturligt att handläggningen, inkluderande beslutsförfarandet i ärendet, hålls samman. Det bör t.ex. normalt vara så att föreskriften i sin helhet har formulerats när ett beslut fattas i avslagsdelen. Det gäller inte minst för att det klart skall framgå vilken räckvidd bifalls- respektive avslagsbeslutet har. Samtidigt bör den normgivning som utfärdandet av föreskriften innebär sakligt kunna skiljas från det förvaltningsbeslut som ställningstagandet i övrigt innefattar. Bl.a. måste iakttas att en behörig beslutsfattare utfärdar den färdiga föreskriften, som därefter i sin helhet tillkännages på det sätt som är föreskrivet. En sådan ordning behöver inte innebära att beslutsprocessen som helhet kompliceras.

Om föreskriftstexten tas in i liggaren på något annat sätt än i ett fullständigt skick så riskerar man att föreskriften bedöms som felaktig vid en överprövning av föreskriftsbeslutet. Det är även möjligt att föreskriften bedöms såsom ogiltig i samband med en prövning av om en trafikant överträtt en trafikregel i föreskriften. Det råder ingen tvekan om att tillkännagivandet bör ske med stor omsorg. Ställningstaganden till den framtida ordningen bör ske med utgångspunkt i dessa iakttagelser.

Vid besvärprövning har ibland konstaterats att en föreskrift är så undermålig att det inte kan anses föreligga någon giltig föreskrift. Exempel har sålunda visat att föreskrifterna inte är

utformade så omsorgsfullt att de kan få den generella och bindande verkan som kännetecknar en författning. Som en variant härpå kan nämnas att det inte varit angivet i beslutet när föreskriften träder i kraft. Jfr rättsfall under 4.2.

4.3.2 Uppgifter som skall föras in i liggaren saknas i denna

Här följer två exempel från Vägverket på bekymmer med den nuvarande ordningen.

I det första fallet har kommunen av vederbörande länsstyrelse i enlighet med författning underrättats om ändrade LTF men den nya föreskrift som länsstyrelsen har beslutat har ändå inte förts in i liggaren. Äldre föreskrifter är då införda i liggaren och är i förekommande fall utmärkta med vägmärken. Väghållaren har inte fått något utdrag ur liggaren med uppgift om att föreskriften ändrats. För att felet skall upptäckas fordras i regel att den som tagit initiativ till ändringen reagerar på att den nya föreskriften inte föranlett någon åtgärd.

I det andra fallet har väghållaren fått kännedom om en föreskrift på något annat sätt än genom utdrag ur liggaren. Vägmärken har därefter satts upp utan att föreskriften finns i liggaren. En relativt enkel kontroll krävs för att upptäcka felaktigheten.

Orsaken till felet i det första fallet kan vara att underrättelsen (trots att denna är oklanderlig i sig) kommit bort innan den nått handläggaren av kommunens liggare. En annan orsak kan vara att antingen föreskriften eller underrättelsen om föreskriften till utformningen avviker från den modell som kommunen använder för trafikliggaren. I det andra fallet kan orsaken till felet vara att väghållaren förlitat sig på en underrättelse om ett fattat beslut som han fått i egenskap av sökande i ett ärende som gäller antagande, ändring eller upphävande av en LTF.

4.3.3 Uppgifter som skall föras in i liggaren är ofullständiga i denna

Vägverket har gjort följande iakttagelser. Hos kommunerna varierar det vilka uppgifter som anses höra hemma i liggaren och hur de är införda där. Varje föreskrift kan vara ordagrant och fullständigt intagen i liggaren. Liggaren kan också vara en

förteckning som innehåller föreskrifterna redigerade på sådant sätt att liggaren beskriver vilka föreskrifter som gäller och innehåller upplysning om var föreskrifterna finns. Som exempel på fall då det senare lämpar sig kan nämnas Vägverkets föreskrift om hastigheten på en viss väg som berör flera kommuner. Verket har valt att vid varje tillfälle en kommun underrättas om en föreskrift även lämna kommunen uppgift om hur denna föreskrift gäller inom kommunen. Kommunen väljer själv hur föreskriften skall föras in i liggaren.

Skulle uppgifterna vara ofullständiga innebär det att de krav som kan ställas på ett intagande i liggaren inte tillgodoses. Frågan kan formellt sett dock endast komma under prövning i allmän domstol.

4.3.4 Uppgifter i liggaren och utmärkningen överensstämmer inte, eller föreskrift saknas helt

Det förekommer att utmärkningen inte stämmer överens med de lokala trafikföreskrifterna eller med liggaren. Polischefen i Uddevalla polisdistrikt pekade i en skrivelse (motion) till Föreningen Sveriges polischefer den 8 juli 1982 på att det inte var sällsynt att en beslutad LTF inte motsvarades av vägs skylt. Likaledes förekom det att skylten fanns kvar efter upphävandet av den lokala trafikföreskriften. Det hände i alltför många sådana fall att man var tvungen att undanröja ordningsförelägganden eller parkeringsanmärkningar. Det sades vara en fördel för polisen att ha tillgång till tillförlitliga och kompletta LTF. Som uppslag till lösning angavs att trafikliggaren kunde läggas upp som ett dataregister som polisen får tillgång till "on-line". Föreningen Sveriges polischefer överlämnade den 30 september 1982 skrivelsen till Kommunikationsdepartementet och yrkade att frågorna om en eventuell ändring i 152 vägtrafikkungörelsen (1972:603), VTK, och om ett enhetligt system för förande av trafikliggare skulle ses över inom departementet (152 § VTK motsvarade huvudsakligen 10 kap. 11–12 §§ TrF). Uddevalla polisdistrikt tillade i en PM den 20 oktober 1982, som tillställdes departementet för kännedom, bl.a. att det fanns exempel på att skyltsättningen för LTF stred mot Trafiksäkerhetsverkets tvingande regler. Skyltsättningen överensstämde i vissa fall inte heller med de LTF som var beslutade och införda i trafikliggare. Det anfördes även att LTF ibland är oklara och att det därför är svårt att säga om skyltning skett i enlighet

med föreskriften. Regeringen beslutade den 7 april 1983 att uppdra åt Trafiksäkerhetsverket att göra en viss översyn (se avsnitt 7.2.3).

5 Information om författningar i databaser

5.1 Den Nationella Vägdatan (NVDB) hos Vägverket i Borlänge

Genom NVDB pågår redan på frivillig bas ett arbete med att registrera vissa trafikföreskrifter i en databas. Registreringen syftar bl.a. till att tillhandahålla uppgifter för att underlätta framkomligheten i vägnätet. Rapporteringen av föreskrifterna är standardiserad och omfattas av särskilda kvalitetskrav.

Vägverket handhar NVDB enligt ett uppdrag från regeringen beslutat i juni 1996 (ärende nr K96/1837/4). Regeringen har senare, i mars 1997, beslutat om ett uppdrag avseende fortsatt arbete med att upprätta en nationell vägdatan (ärende nr K97/865/4). En ambition i enlighet med uppdragen har varit att ha en tillämpning färdig under år 1999. Vägnätet i databasen var dock inte klart förrän mot slutet av år 2001.

Några grundförutsättningar för projekteringen av NVDB är enligt regeringsuppdraget följande.

NVDB skall

- i princip avse hela vägnätet,
- göras åtkomlig för användare, inklusive kommersiella aktörer,
- tjäna framkomligheten, trafiksäkerheten och miljön,
- kunna tillhandahålla grundläggande basdata om vägen,
- innehålla basdata med en garanterad och väl definierad kvalitet.

Vägverket har formulerat ambitionerna med NVDB bl.a. så att befintliga databaser skall utnyttjas optimalt. Data skall vidare tillhandahållas på sådana villkor att en vidsträckt användning främjas. Vägverket är huvudman för databasen men alla strategiska frågor skall behandlas i NVDB-rådet, se nedan.

5.1.1 Organisation

Vägverket har ordförandeposten i NVDB-rådet och är juridiskt och ekonomiskt ytterst ansvarigt för databasen. I rådet finns representanter för Lantmäteriverket, Svenska kommunförbundet, skogsnäringen och Vägverket.

NVDB-konceptet vilar på principerna om samverkan med andra aktörer, kontinuerlig dataförsörjning, egen produktion, tillhandahållande av aktuell information, aktiv kvalitetsstyrning och kvalitetsuppföljning, tillhandahållande av tekniska lösningar samt en processororienterad organisation för utförandet.

5.1.2 Innehåll

NVDB är en grunddatabas. Grunddata utgörs av ett vägnät och till detta hör ett antal företeelser (egenskaper för vägnätet som t.ex. vägbredder och hastighetsbegränsningar). Företeelserna utgörs av dels tekniska uppgifter såsom vägbredder och dels särskilda bestämmelser för trafiken på vägarna såsom hastighetsbegränsningar. I NVDB skall finnas uppgifter om hela vägnätet, dvs. det statliga vägnätet, de kommunala väg- och gatunäten och de enskilda vägarna. Uppgifterna om vägnätet lämnas av Vägverket för de statliga vägarna och av lantmäteriet för övriga gator och vägar. I den takt som kommunerna ansluter sig som uppgiftslämnare till NVDB kommer de uppgifter som kommunerna lämnar att ersätta de data som lantmäteriet har levererat om vägnätet. Uppgifter om vägnätets tekniska egenskaper lämnas av Vägverket för de statliga vägarna och av kommunerna för de kommunala vägarna. När det gäller de enskilda vägarna svarar vägens ägare för dessa uppgifter. Skogsindustrin kommer dock att lämna den information för de enskilda vägarna som är intressanta för att genomföra skogstransporter. De särskilda bestämmelserna för trafik på vägarna skall hämtas från de föreskrifter om trafik som meddelas av Vägverket, länsstyrelserna och kommunerna.

I dag är innehållet i NVDB begränsat till vägsträckningar och vissa tekniska data. Uppgifter om trafikföreskrifter beräknas kunna börja tas in i databasen i slutet av år 2003.

5.1.3 Lokala trafikföreskrifter m.m. i NVDB

NVDB är fortfarande under uppbyggnad hos Vägverket. Ett antal data, kallade "företeelser", som gäller vägarna och trafiken skall ingå i NVDB, däribland trafikregelföreteelser. NVDB skall innehålla exempelvis hastighets- och bärighetsbestämmelser. Det ställer mycket höga kvalitetskrav på uppgifterna i NVDB. Möjligheterna att garantera hög kvalitet har bedömts ligga i att uppgifterna hämtas från den beslutande myndigheten när det gäller exempelvis LTF.

Vägverket har utvecklat en metod för att automatiskt föra över föreskrifterna från beslutsmyndigheterna till NVDB. Föreskrifter som skrivs med stöd av den framtagna metoden kan generellt behandlas i ett datasystem. För detta ändamål har Vägverket tagit fram en handledning ("Handledning för att utforma lokala trafikföreskrifter för användning i IT-system") för hur föreskrifter skall skrivas för att kunna bearbetas automatiskt. Handledningen är avsedd att användas av den som tillverkar dataprogram för att skriva LTF. Det ovan (avsnitt 3.3.1) nämnda programmet *Malte* för att skriva LTF, kan inte jämföras med de program som tillhandahålls av andra programleverantörer och som innehåller en mängd funktioner som stöd för arbetet med LTF. Vägverkets program kommer att tillhandahållas gratis och är främst tänkt för verkets egen verksamhet samt för kommuner som har för avsikt att leverera data till NVDB men som inte är beredda att investera i ett mera avancerat program. Data till NVDB skall levereras via den så kallade *Slussen*. Denna är ett särskilt program för vägnätshantering och för användaren är den f.n. synlig som ett särskilt fönster på skärmen. Slussen beskrivs som en funktion för att tillhandahålla användarna uppdaterade data om vägnätet. En inmatning till Slussen skapar alltså en koppling mellan data om föreskriften och NVDB:s vägnät. Slussen fungerar även som en länk mellan olika dataformat och det format som NVDB arbetar med.

Handledningen finns tillgänglig på Vägverkets webbplats. Den senaste uppdateringen av denna skedde under juni 2002. Tillverkare av programvaror har tagit del av handledningen och ett arbete pågår med att utveckla produkter. Slussen är dock under utveckling för att kunna ta emot LTF. Provdrift har påbörjats. Även programmet *Malte* för att skriva föreskrifter finns sedan juni 2002 på Vägverkets webbplats och kan användas praktiskt.

I fråga om trafikföreskrifterna har Vägverket haft ambitionen att inom ramen för NVDB-uppdraget registrera bl.a. föreskrifter som är "liggarpliktiga". Enligt "NVDB – Specifikation av innehåll – Företeelser" avsnitt 9 är således avsikten att vissa där uppräknade trafikregler skall anges i NVDB:

- hastighetsbegränsningar enligt trafikförordningen (1998:1276),
- bärighetsklasser,
- LTF (även tillfälliga föreskrifter) och
- i vissa fall trafikregler som har sin grund direkt i TrF.

NVDB har dock ett annat syfte än att utgöra ett allmänt tillgängligt samlingsdokument för skyltningspliktiga LTF eller fungera som ett medel för att tillkännage dessa föreskrifter. Syftet med NVDB är i stället att förbättra möjligheterna för trafikanterna att komma fram effektivt i vägtrafiken. Vidare syftar NVDB till att förbättra trafiksäkerheten och minska miljöstörningarna. De trafikföreskrifter som har bedömts intressanta från denna synpunkt är framför allt de som gäller den rörliga trafiken. LTF om stannande och parkering har därför inte bedömts väsentliga att ta med i underlaget för den information som skall vara tillgänglig i NVDB. Avsikten är dock att alla LTF skall kunna tas emot av NVDB där sedan urvalet sker av vilka föreskrifter som behövs för NVDB:s del.

5.1.4 Kommunernas intressen i NVDB

Utgångspunkten är att regeringen har gett Vägverket i uppdrag att som huvudman upprätta NVDB. Samarbetet mellan Svenska Kommunförbundet och Vägverket m.fl. om NVDB har pågått sedan 1999 med stöd av ett ramavtal mellan parterna. Övriga intressenter i ramavtalen är Lantmäteriverket och skogsnäringen. Enskilda kommuner medverkar i NVDB på frivillig grund och sedan särskilt avtal i varje enskilt fall ingåtts om medverkan. Hittills har uppskattningsvis ett 50-tal kommuner slutit avtal med Vägverket om NVDB. Avtalen gäller kommunens medverkan som dataleverantör till och användare av NVDB. Som utgångspunkt för de avtal som slutits har använts ett s.k. normalavtal som Vägverket och Svenska Kommunförbundet har tagit fram.

Föreskrifter som gäller stannande och parkering av fordon har dock som nämnts inte prioriterats vid bedömningen av vilka

föreskrifter som skall finnas tillgängliga. Inom ramen för arbetet med att vidareutveckla NVDB har man kommit fram till att det trots detta är väsentligt att rapporteringen inte begränsas till vissa föreskriftsslag. Visserligen behövs endast en begränsad del av alla LTF m.m. i en vägdatabas med syftet att exempelvis förbättra framkomligheten och att underlätta navigeringen i trafiken. Från en kommuns utgångspunkt kan det exempelvis gälla att använda NVDB för att planera sjukresor inom kommunen på ett så bra sätt som möjligt. Inom kommunsektorn har man ansett det rationellt att använda tillgängliga kommersiella föreskriftsprogram eller Malte för att upprätta föreskrifterna och att därefter rapportera dem till NVDB. Den enskilde handläggaren behöver då inte ägna sig åt att välja ut vilka föreskrifter som skall rapporteras eller inte. Vidare skulle en utveckling av en ny generell föreskriftshantering på detta sätt kunna förberedas. Det är en annan sak att användarna av NVDB för närvarande inte bedöms ha bruk för hela den informationsmängden. Det har särskilt framhållits att Malte och övriga föreskriftsprogram lämpar sig för att skriva om de LTF som enligt TrF i nuvarande lydelse upphör att gälla vid utgången av 2005. Det gäller oavsett om föreskrifterna avser stannande och parkering av fordon eller om de avser något annat.

De faktorer som fått kommunerna att tveka inför en anslutning är huvudsakligen kostnadsaspekten och den ytterligare arbetsinsats som behövs. Det kan också vara så att den kommunala enhet som levererar informationen inte är den enhet som kan dra fördelar av den information som finns i NVDB. Utvärderingen av NVDB:s effekter för kommunen har därför inte alltid blivit fullständig. NVDB utvecklas dessutom fortfarande, varför det kan vara svårt att överblicka systemets förtjänster på längre sikt.

5.2 Information om trafikförfattningar i rättsinformationssystemet

5.2.1 Statskontoret och rättsinformationen

Fr.o.m. den 1 januari 2003 är Statskontoret samordningsmyndighet för rättsinformationssystemet (15 § rättsinformationsförordningen, 1999:175). Även av 2 § 8 förordningen (1992:877) med instruktion för Statskontoret framgår att Statskontoret skall vara samordningsmyndighet för rättsinformationssystemet och fullgöra

de uppgifter som framgår av rättsinformationsförordningen. Regeringskansliet har haft denna uppgift under ett uppbyggnadskede (regeringens skrivelse 1998/99:17). Till Statskontorets uppgifter hör vidare att främja användningen av enhetliga kvalitetskrav för den elektroniska samhällsinformationen och även i övrigt verka för att utveckla tillgängligheten till den offentliga sektorns information och tjänster på Internet (2 a § 2 förordningen med instruktion för statskontoret).

I egenskap av samordningsmyndighet har Statskontoret till uppgift att ingå avtal med dem som vill delta i rättsinformationssystemet. Systemet får innehålla bl.a. kommunala föreskrifter. Statskontoret och kommunen ("det offentliga organ som förfogar över viss information") får komma överens om att informationen skall ingå i systemet. Statskontoret får i visst fall på begäran av en kommun ta över ansvaret för att informationen görs elektroniskt tillgänglig och sprids.

5.2.2 Förutsättningarna för att låta kommunala trafikföreskrifter ingå i rättsinformationssystemet

Förarbetena till rättsinformationsförordningen

I departementsserien finns den promemoria som innehåller förslaget till rättsinformationsförordning. Promemorian heter Ett offentligt rättsinformationssystem (Ds 1998:10). I denna har en arbetsgrupp inom Regeringskansliet gjort bedömningen att kommunala föreskrifter av betydelse för allmänheten på frivillig basis bör vara med i rättsinformationssystemet. De enskilda kommunerna skall ha informationsansvaret för sina föreskrifter (s. 63). I promemorian framhålls att det naturligtvis är av allmänt intresse att även de kommunala föreskrifterna finns tillgängliga för gemene man. Genom att hålla rättsinformationssystemet öppet för kommunala föreskrifter anser arbetsgruppen att man kan ta ett viktigt steg för att öka tillgängligheten av dessa föreskrifter. En sådan ordning bedöms kunna stimulera de enskilda kommunerna att göra sina föreskrifter elektroniskt tillgängliga. Detta skulle i sin tur kunna öka benägenheten att ge ut tryckta författningssamlingar. Genom att ställa vissa grundläggande krav på föreskrifter för medverkan i rättsinformationssystemet räknar arbetsgruppen med att en sådan ordning också skulle öka kvalitén

och enhetligheten bland de kommunala föreskrifterna. I de fall kommunerna är skyldiga att kungöra sina föreskrifter i länets författningssamling bedöms de komma att automatiskt ingå i rättsinformationssystemet. De kommunala föreskrifter som bör ingå är sådana som riktar sig till allmänheten. Ett flertal av dessa finns redan i länets författningssamlingar. Det kan dock, anser arbetsgruppen, finnas andra föreskrifter – t.ex. lokala trafikbestämmelser – som är av allmänt intresse. Informationsansvaret bör enligt arbetsgruppens mening läggas på de enskilda kommuner som beslutat de föreskrifter som skall ingå.

Om kommunala föreskrifter sägs vidare att de skall uppfylla de krav som anges i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (kungörandelagen) och författningssamlingsförordningen (1976:725). Dessa förutsättningar framgår av 9 § andra stycket och 4 § andra stycket rättsinformationsförordningen. Kraven på den elektroniska versionen är flera (a. Ds s. 65 f.). Den skall ha en rubrik och en ingress med det bemyndigande som föreskriftsrätten grundar sig på. Vidare skall det anges när föreskriften träder i kraft (jfr 13 § kungörandelagen) och när den har utfärdats (a. Ds s. 66). Uppdelningen i paragrafer och stycken samt strukturen i övrigt skall framgå. Föreskrifternas löpnummer skall anges om sådant finns. Vidare får man dra slutsatsen att det förutsatts att kommunala trafikföreskrifter som publiceras i rättsinformationssystemet skall ha samma format som SFS och en likartad typografisk utformning. Hos kommunen skall det dessutom finnas en förteckning över samtliga gällande författningar. Alla gällande bestämmelser skall slutligen vara sökbara elektroniskt.

Ett av de register som skall finnas över SFS är ett register med författningarna i fulltext. Det innebär att författningen skall vara registrerad i sin senaste lydelse, en s.k. konsoliderad version. Att uppfylla ett sådant krav har bedömts vara både tidskrävande och dyrbart för bl.a. kommunerna (a. Ds s. 67). Det har ansetts kunna försvåra och fördyra ett genomförande av rättsinformationssystemet att kräva att sådana versioner skall finnas av alla föreskrifter som skall ingå redan från början. Behovet av konsoliderade versioner kan dessutom vara begränsat, eftersom det inte är utrett i vilken omfattning bl.a. kommuner ersätter gamla föreskrifter med nya, i stället för att ändra i befintliga föreskrifter.

Synpunkter från Riksdagens revisorer

Riksdagens revisorer har granskat normgivningen från generella utgångspunkter (Riksdagens revisorers rapport 2002/03:12 Ordning på rätten, se även avsnitt 7.3.1). Lagstiftningen bör enligt granskningen ordnas så att lagstiftarens krav på tydlighet och återrapportering tillgodoses och så att den går att tillämpa och följa. Riksdagens revisorer är kritiska till vissa inslag i rättsinformationssystemet i dess nuvarande form. Revisorerna har krävt ett märkningssystem så att det går att följa regelverket från lag via förordning till föreskrifter (a.a. s. 97). Märkningssystemet innebär att länkar läggs in i lagtexten som kopplar samma lagar, förordningar och exempelvis tillämpningsföreskrifter. För att ge ökad klarhet vad avser den rättsliga grunden för regeringens normgivning borde ingressen till en förordning vidare hänvisa till bemyndigande i lag eller till den grund för normgivningen som annars föreligger. Dessutom anser revisorerna att det bör införas en skyldighet för kommunerna att förteckna och publicera sina författningar. Som skäl för detta framhåller revisorerna bl.a. att kommunernas författningar är av stor betydelse.

5.2.3 Utvecklingen gällande portalen Lagrummet

Webbportalen Lagrummet (www.lagrummet.se) leder användaren till rättsinformationssystemet. I februari 2002 överlämnade Utredningen om SverigeDirekt sitt slutbetänkande Guide på Internet – ett stöd för medborgarnas möte med det offentliga (SOU 2002:20). Till utredningens förslag hör att rättsinformationssystemet skall samordnas organisatoriskt med verksamheten inom SverigeDirekt. Genom en sådan samordning anses de båda informationstjänsterna kunna utnyttja gemensamma tekniska resurser och ett gemensamt säkerhetssystem. Som ytterligare fördelar pekar utredningen på möjligheterna till samordning av personella resurser och kompetens samt framväxt av gemensamma utvecklingsmöjligheter (a. SOU s. 54). Rättsinformationssystemets portal Lagrummet bör dock enligt utredningens mening inte samordnas innehållsmässigt med portalen SverigeDirekt utan dessa skall drivas som två separata tjänster (a. SOU s. 51). Rättsinformationen hör till de mest eftersökta tjänsterna och det har varit en strävan att underlätta för

användaren att nå Lagrummets information från portalen SverigeDirekt. På sikt är ambitionen att systemet skall möjliggöra strukturerade sökningar över hela rättsinformationsområdet.

5.3 Nytt IT-system för hantering av LTF i Stockholm, Göteborg och Malmö

Stockholms stad, genom dess Gatu- och fastighetsnämnd, inbjöd under sommaren 2003 ett antal leverantörer att lämna anbud på utveckling och implementering av ett användarvänligt system för handläggning av lokala trafikföreskrifter. Upphandlingen var gemensam för städerna Stockholm, Göteborg och Malmö. Systemet skulle ha gemensamma funktioner för de tre städerna och byggas på ett sådant sätt att respektive stad i ett senare skede kunde lägga till funktioner respektive ansluta systemet till andra sådana vid behov. Ett anbud som kunde accepteras lämnades sedermera av företag inom DecernoGruppen. Till förutsättningarna för systemets uppbyggnad hörde att landets kommuner hade i uppgift att arbeta om vissa föreskrifter före utgången av år 2005. Därtill skulle vissa föreskrifter föras över till NVDB. De tre städerna bedömde därför att man behövde gemensamt upphandla ett nytt system som kunde stödja handläggningen på ett optimalt sätt. Utredningen har erfarit att en avsikt med den gemensamma upphandlingen ha varit att kunna ta fram noggranna krav och specifikationer för en rationell hantering. Det har vidare avsetts att respektive stad skall inneha varsin databas.

Till förutsättningarna enligt upphandlingsunderlaget hörde att systemet borde vara implementerat i sin helhet senast nio månader efter det att avtal slutits. Det förutsattes att viss information som lagrades skulle komma att göras tillgänglig för allmänheten på webbplatser och i en framtid genom mobila lösningar. Primärt avsågs tre huvudfunktioner kunna stödjas:

- möjlighet att upprätta rättsligt korrekta föreskriftstexter
- tillgång till kartverktyg i handläggningen
- tillgång till ”vägmärkesbibliotek” som visuellt beskriver föreskriftstexten

Det ansågs prioriterat att systemet utvecklades med fokus på användbarhet och att systemet kunde stödja handläggarna i arbetet.

Enligt uppgift planeras att systemet skall kunna sättas i drift under hösten 2004. En ambition är att använda den nya hanteringen för de föreskrifter som måste arbetas om och meddelas på nytt enligt övergångsbestämmelserna p. 9 till TrF. Rapporteringen är också avsedd för det tillhandahållande av föreskrifter som behövs i NVDB. Enligt uppgift kan dock rapporteringen enkelt modifieras för att innehålla en komplett information som kan återges i fulltext. Det system som för närvarande projekteras för de tre städerna kan alltså anpassas för att en fulltextversion av föreskriften skall kunna rapporteras och tillkännages i en central databas.

6 Internationella regler och ordningen i andra länder

6.1 Internationella regler om vägmärken och signaler

Sverige är bundet även av internationell rätt när det gäller utformningen av vägmärken och signaler. Således har Sverige att följa Konventionen om vägmärken och signaler, öppnad för undertecknande i Wien den 8 november 1968 (konventionen). Sverige beslutade 1985 att ratificera konventionen med vissa reservationer och den trädde i kraft för Sveriges del den 26 juli 1986. Konventionen är återgiven i Sveriges överenskommelser med främmande makter (SÖ 1989:2) tillsammans med två vid samma tidpunkt ratificerade tillägg. De senare består av dels en europeisk överenskommelse som utgör tillägg till konventionen, dels ett tilläggsprotokoll om vägmarkeringar till den europeiska överenskommelsen (SÖ 1989:4 och 1989:5). Även dessa senare överenskommelser har trätt i kraft för Sveriges del den 26 juli 1986. Konventionen syftar bl.a. till internationell enhetlighet i fråga om vägmärken, signaler, symboler och vägmarkeringar. Denna enhetlighet har bedömts nödvändig för att underlätta internationell vägtrafik och öka trafiksäkerheten.

Konventionen och tilläggen till denna innehåller inget om i vilken ordning trafikreglering skall beslutas och i övrigt göras bekant för allmänheten. Det är därmed upp till de fördragsslutande parterna att bestämma i dessa frågor. Det som parterna har åtagit sig är bl.a. att byta ut vägmärken symboler, anordningar och markeringar som inte stämmer överens med det system som föreskrivs i konventionen (artikel 3). Det synes dock förutsatt att vägmärken placeras efter beslut av behöriga myndigheter (jfr artikel 6.3 och artikel 13.1). Placeringen kan också förutsättas utförd efter en lämplighetsbedömning av behöriga myndigheter (artikel 13.1). Vidare är förutsatt att vägmärken m.m. skall användas på det sätt som direkt anges i konventionen. När det gäller s.k. företrädesmärken är exempelvis föreskrivet att "Lämna företräde" skall

användas för att upplysa förare om att de vid en vägkorsning, där märket är uppsatt, har skyldighet att lämna företräde åt fordon på den väg som närmar sig (artikel 10.2).

I konventionen finns bestämmelser om att det i nationell lagstiftning bör föreskrivas hur vägmärken exempelvis skall placeras och vara beskaffade. I lagstiftningen skall således föreskrivas att vägmärken skall placeras så att de inte hindrar trafiken på visst sätt (artikel 6.4. jämförd med annexets punkt 5 i tillägget till konventionen, SÖ1989:4). Vidare bör föreskrivas att vägmärken skall vara belysta eller på visst sätt reflekterande för att göra dem bättre synliga och lättare att läsa på natten (artikel 7.1). I flera fall är det emellertid förutsatt att vägmärken m.m. (utförda i enlighet med konventionen) gäller då behöriga myndigheter ansett dem nödvändiga för att reglera trafiken eller för att varna eller vägleda trafikanter (jfr exempelvis artikel 25).

6.2 Ordningen i andra länder

6.2.1 Elektroniskt kungörande av författningar i Österrike respektive Belgien

Österrike

Utredningen har bl.a. genom information från det svenska Justitiedepartementet följt ett projekt i Österrike inom vilket man avser att åstadkomma en elektronisk hantering av hela den federala lagstiftningsprocessen i landet (det s.k. E-LAW project). Den österrikiska motsvarigheten till Regeringskansliet har använt ett elektroniskt dokumenthanteringssystem sedan mitten av år 2000. I det nya systemet ingår "Authentic electronic publication" på Internet som ett naturligt nästa steg. Det är avsikten att den nya ordningen, som är något försenad, skall kunna etableras med ikraftträdande den 1 januari 2004 eller kort därefter. De författningsändringar som är nödvändiga har förberetts. Inom projektet har man ansett att det kan finnas fördelar med att konvertera befintliga Word-dokumentet och anpassa dem till en XML-standard inkluderande elektroniska signaturer. Syftet med elektroniska signaturer är att säkerställa att den elektroniska författningssamlingen kan godtas såsom varande autentisk.

Belgien

Utredningen har genom Justitiedepartementet fått uppgifter om förhållandena i Belgien på området elektronisk kungörande. I Belgien publiceras motsvarigheten till SFS i elektronisk form och denna version av författningen anses vara officiellt giltig. Reformen genomfördes av ekonomiska skäl. Kostnaderna för tryckning och publicering av författningar bedömdes således vara alltför stora. De ändringar som reformen innebar trädde i kraft den 1 januari 2003. Pappersversionen av författningarna har till stor del tagits ur bruk. Endast tre tryckta exemplar av författningarna har behållits. Ett exemplar förvaras på justitieministeriet, ett exemplar arkiveras och ett exemplar finns tillgängligt på nationalbiblioteket. Det är oklart vilken version – den elektroniska versionen eller pappersversionen – som har företräde framför den andra om de inte överensstämmer. Om en sådan situation skulle inträffa anses det ytterst vara en fråga för domstolarna.

6.2.2 Danmark

Elektroniskt tillhandahållande av författningar

I Danmark kungörs Stortingets lagar i Lovtidende. Denna lagsamling och annan rättslig information hålls även tillgänglig i ett rättsinformationssystem (Retsinformation). Utredningen har erfarenhet att man i Danmark undersöker möjligheterna att gå över till elektroniskt kungörande, bl.a. inom ramen för regeringens handlingsplan för regelförenkling. Några sådana beslut har dock ännu inte fattats. Frågan skall analyseras närmare under tiden fram till den 1 juli 2004. Till kostnaderna för pappersversioner av författningar anses utgifter för tryck och distribution höra. Dessa kostnader balanseras i någon mån av intäkter från försäljning av Lovtidende.

Något om trafikreglering på lokal nivå

En grundläggande författning för trafikregleringen på det lokala planet är færdselloven (nr. 712 av den 2 augusti 2001). Besluten som fattas med stöd av denna lag utmynnar inte i föreskrifter. Trafiken regleras visserligen genom lokalt fattade beslut i många

fall men lokala trafikföreskrifter förekommer inte. När det gäller beslut om hastighet är beslutsbefogenheterna delade mellan flera organ såsom vejbestyrelserna i respektive kommun, amten och Vejdirektoratet. Beslut om stannande och parkering fattas av vejbestyrelsen i kommunen. Vejbestyrelsen måste dock inhämta samtycke från polis innan ett beslut fattas. Besluten kungörs inte enligt några särskilda regler utan trafikregleringen görs normalt bekant genom utmärkningen. Om beslutet gäller ett större område och om det inte skall märkas ut skall beslutet kungöras. De flesta danska kommuner har beslutat om kungörelser av det här slaget när det gäller villkoren för stannande och parkering. Kommunerna har egna webbplatser och även om det inte är något krav på detta så finns dessa lokala kungörelser i många fall på webbplatsen.

Vissa beslut om lokal trafikreglering kan fattas med stöd av lov om offentlige veje (nr. 671 av den 19 augusti 1999) och lov om private fællesvej (nr 670 av den 19 augusti 1999).

6.2.3 Finland

Elektroniskt kungörande av författningar

I Finland hålls en elektronisk författningssamling tillgänglig för publicering av författningar. FINLEX Författningsdata öppnades i oktober 1997. I FINLEX lagdatabaser finns vad som kallas uppdaterade författningar och författningar i originaltext tillgängliga. Även andra upptagningar, såsom konsoliderade versioner av författningar, publiceras där. Enligt lagen om Finlands författningssamling skall vid en publicering av författningar dessa visserligen ges ut i tryckta häften (12 §) men författningssamlingen m.m. skall dessutom hållas gratis tillgänglig för allmänheten på ett datanät. Beträffande den inbördes rangen mellan den tryckta och den elektroniska versionen så har frågan lämnats öppen i lagstiftningen. Det hålls av tjänstemännen i Justitieministeriet för möjligt att båda versionerna är lika autentiska men ytterst kan det komma att bli en fråga för domstolarna att avgöra. Det finns dock en bestämmelse om force majeure i 13 § lagen om Finlands författningssamling. Enligt denna gäller, att om det till följd av ett oöverstigligt hinder inte är möjligt att publicera en författning i tryckt form, skall det anses att författningen har blivit publicerad när den via ett datanät har gjorts tillgänglig för allmänheten.

Det uppges vara en fördel om märkningspråket XML kunde tas i bruk, men så är ännu inte fallet (SGML-standard). För att kunna garantera att författningen är "äkta" anses det nödvändigt med en elektronisk signatur som följer dokumentet genom olika steg i framställningen.

Något om trafikreglering på lokal nivå

Den lokala trafikregleringen av det slag vi har i Sverige, dvs. en författningsstyrd reglering, är mycket begränsad i Finland. Det är i stället väg- och vattenbyggnadsverket, kommunen och väghållare som beslutar om "trafikanordning" för enskilda fall. De grundläggande bestämmelserna finns i vägtrafiklagen (3.4.1981/267). När det exempelvis gäller hastighetsbegränsningar är det Trafikministeriet som utfärdar bestämmelser om allmän hastighetsbegränsning i hela landet eller i en viss del av landet. För "vägbestämda" och lokala hastighetsbegränsningar beslutar, i enlighet med anvisningar som vid behov utfärdas av Trafikministeriet, den på vilken det ankommer att sätta upp trafikanordning.

Trafikanordning sätts på allmän väg upp av väg- och vattenbyggnadsverket. En kommun sätter upp trafikanordningar på gator, byggplanevägar, torg och andra trafikområden av motsvarande slag. Innan kommunen sätter upp en sådan trafikanordning som är avsedd att vara bestående skall kommunen bereda polisen tillfälle att avge utlåtande i ärendet, såvida inte annat föreskrivs. I andra fall sätts trafikanordningar upp av väghållaren, sedan denne fått kommunens samtycke.

Eftersom trafikförfattningar inte beslutas på en lokal nivå har frågan om elektronisk publicering av sådana författningar inte aktualiserats.

6.2.4 Norge

Elektroniskt kungörande av författningar

I Norge heter lagsamlingen Norsk Lovtidend. Med början år 1995 blev författningar gratis tillgängliga på Internet. Därefter har allt fler författningar gjorts tillgängliga på detta sätt, även i s.k. konsoliderade versioner. Efter hand har elektroniska versionens

status förändrats. Justitiedepartementet bekräftade genom ett ställningstagande under år 2000 att Norsk Lovtidend skall kungöras elektroniskt. Sedan den 1 januari 2001 är den elektroniska versionen den i vilken föreskrifter kungörs. Antalet sökningar i databasen (Lovdata) har stigit markant under senare år. Upplagorna på tryckta versioner av författningar har sjunkit kraftigt under åren 2000–2003. Pappersversionen av författningarna ges inte heller ut lika ofta som tidigare.

Något om trafikregelring på lokal nivå

För vägtrafiken gäller i Norge vegtrafikloven (18. juni 1965 nr. 4). Lokala trafikföreskrifter beslutas av Samferdseldepartementet men det finns i dag inga sådana lokala föreskrifter. Den trafikreglering som i Sverige bestäms genom LTF bestäms i Norge genom beslut i enskilda fall, ofta med stöd av ”Forskrift 10. oktober 1980 nr 1 om offentlige trafikskilt, vegoppmerkning, trafiklyssignaler og anvisninger” (skiltforskriften). Flera olika organ fattar besluten såsom Vegdirektoratet, regionvegkontor, kommuner och polis. Det skall finnas protokoll över de enskilda besluten och de görs bekanta för trafikanterna genom att man sätter upp en skylt. Brister i skyltningsbeslutet eller i utmärkningen kan medföra att skyltningen är att anse som ogiltig. När det gäller parkeringsregleringen får den enskilda kommunen ansöka hos Vegdirektoratet om tillstånd att få handha parkeringsbestämmelserna. Vegdirektoratet beslutar föreskrifter som huvudsakligen gäller dimensioner och vikter för fordon som brukas på riksvägar. Föreskrifterna publiceras på den webbplats där författningar kungörs elektroniskt (www.lovdata.no) och finns även tillgängliga på Statens vegvesens webbplats (www.vegvesen.no).

7 Genomgång av olika alternativ

7.1 Tidigare förslag – kommunala författningssamlingar

Statsmakterna har under lång tid strävat efter att skapa större klarhet och reda i de rättsliga styrmedlen i den politiska processen. I samband härmed har frågan om kommunala författningssamlingar behandlats.

7.1.1 Förslag från utredningen om författningspublicering och åtgärder med anledning av det förslaget

År 1973 föreslog Utredningen om författningspublicering m.m. att det skulle vara en obligatorisk uppgift för kommunerna att ge ut kommunala författningssamlingar (SOU 1973:23 s. 140 ff.). I den av utredningen föreslagna kungörandelagen fanns däremot ingen bestämmelse om kommunala författningssamlingar (prop. 1975/76:112 s. 78). Det hängde samman med att det inte föreslogs att införandet av en författning i kommunens författningssamling skulle tilläggas betydelse av rättsligt kungörande. Ståndpunkten berodde på att den kommunala kompetensen inte sällan var oklar och att frågan om den omedelbara verkställigheten av kommunala beslut ibland var svår att besvara. Det skulle kunna få svåröverskådliga konsekvenser om det för verkställbarheten av kommunala författningar skulle krävas att författningen fördes in i en kommunal författningssamling. Detta krav skulle nämligen gälla vid sidan av kommunallagens bestämmelser om tillkännagivande på kommunens anslagstavla av att protokollet var justerat m.m. Beträffande ett mindre antal kommunala författningar föreslog utredningen att de skulle föras in inte bara i kommunens författningssamling utan också i länets författningssamling. Det gällde främst lokala kommunala ordningar som skulle underställas

länsstyrelsen för fastställelse och vilkas åsidosättande var förenat med straffansvar. I sistnämnda fall skulle kungörandet vara av rättslig betydelse och föreskrivas i vederbörande specialförfattning.

Kommunallagsutredningen, som hade fått betänkandet på remiss, avstyrkte i sitt betänkande Enhetlig kommunallag (SOU 1974:99) förslaget om en obligatorisk skyldighet för kommunerna att ge ut författningssamlingar (se avsnitt 7.1.2).

Svenska kommunförbundet föreslog under remissbehandlingen av förslaget från Utredningen om författningspublicering i stället att förbundet skulle utfärda en rekommendation till kommunerna att ge ut egna författningssamlingar jämte riktlinjer för innehåll och utformning. Föredragande statsrådet (chefen för Justitiedepartementet) ansåg att en sådan rekommendation fick anses innefatta tillräckliga garantier för att tillfredsställande kommunala författningssamlingar skulle komma till stånd (prop. 1975/76:112 s. 81). Vidare ansåg han att det var av stort praktiskt värde att i varje fall viktigare kommunala författningar återfanns i en författningssamling. Så länge en sådan författningssamling inte skulle ha någon rättslig betydelse saknades emellertid enligt statsrådets mening anledning att föreslå bindande bestämmelser om en författningssamling för kommunala författningar i allmänhet (a. prop. s. 80). Propositionen låg sedermera till grund för riksdagens beslut att anta lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar. Vad som anfördes i propositionen i denna del föranledde ingen erinran från riksdagens sida (KU 1975/76:51 s. 8).

7.1.2 Kommunallagsutredningens förslag m.m.

Kommunallagsutredningen tog i sitt betänkande Enhetlig kommunallag (SOU 1974:99) upp frågan om kommunala författningssamlingar med anledning av att utredningen hade fått betänkandet SOU 1973:23 på remiss. Utredningen avstyrkte, såsom framgått av avsnitt 7.1.1, förslaget om en obligatorisk skyldighet för kommunerna att ge ut författningssamlingar. Det informationsbehov som kunde anses föreligga när det gäller kommunala författningar borde kunna tillgodoses på frivillighetens väg (SOU 1974:99 s.255). Vid tillkomsten av 1977 års kommunallag anknöt föredragande statsrådet till det tidigare ställningstagandet och framhöll att någon föreskrift om skyldighet för kommunstyrelserna att ge ut kommunala författningssamlingar

inte tagits in i paragrafen om kommunstyrelsens uppgifter (prop. 1975/76:187 s. 437). Riksdagen delade uppfattningen att någon sådan skyldighet inte skulle föreligga (KU 1976/77:25 s. 71).

Svenska kommunförbundet har i ett cirkulär angett vissa riktlinjer för kommunala författningssamlingar (Svenska kommunförbundets cirkulär 77.131). Där omnämns sådana lokala trafikföreskrifter som kommunen kan besluta om. Dessa kan enligt kommunförbundets mening räknas till det som en kommunal författningssamling bör innehålla.

7.1.3 Stat-kommunberedningens förslag

Stat-kommunberedningen (C 1983:02) tillsatte hösten 1989 en arbetsgrupp för reformeringen av vissa regler. I utredningsuppdraget ingick bl.a. att se på kommunernas och landstingens egna regelsystem. Arbetsgruppen överlämnade till regeringen i april 1991 sin slutrapport Regelreforming (Ds 1991:32). Arbetsgruppen konstaterade i denna rapport att brister i liggaren ledde till att den som överträtt en trafikföreskrift inte kunde dömas för överträdelsen (s. 42). Som exempel nämndes HD:s dom den 29 december 1990 i mål nr DB 38. Domen innebar att resning måste begäras i över 1 000 trafikmål i Ulricehamns kommun (se nedan avsnitt 7.2.1) Exemplet visade enligt arbetsgruppen att regelgivningen blivit för krånglig. Vissa modeller för regelreforming redovisades och kommenterades av arbetsgruppen. Man valde att behandla regelfrågorna med utgångspunkt i de kunskaper och attityder som personalen inom den kommunala basorganisationen har. Arbetsgruppen diskuterade också om regelreformen borde vara frivillig eller obligatorisk. Man fann att övervägande skäl talade för att den borde vara frivillig (s. 118 f.). För denna slutsats talade kommunaldemokratiska skäl. Vidare bedömdes att regelreformen som verksamhet måste ha acceptans för att få någon effekt, vilket bedömdes svårt att uppnå med tvång. Till detta kom, ansåg arbetsgruppen, att kontrollen av ett obligatorium kunde bli komplicerad och resurskrävande. Arbetsgruppen föreslog ändå att kommunerna borde systematisera och reformera de egna reglerna och en modell som tillämpades av Eskilstuna kommun kunde tjäna som vägledning. Ett enkelt och intresseväckande studiematerial borde vidare utarbetas med rapporten som grund. Slutligen skulle beaktas möjligheterna att använda ADB-teknik i

arbetet med regelreformer. Civildepartementet gav ut skriften "Regelreformer – en väg till effektivare verksamhet i kommuner och landsting" med ytterligare vägledning för kommunerna i arbetet. Det bör understrykas att redovisade förslag till fortsatt regelreformer gällde alla typer av kommunala föreskrifter. De förslag som lades fram i Ds 1991:32 gällde dessutom regelreformer även hos landstingen.

7.1.4 Riksdagens revisorers granskning

I april 1992 anmälde Riksdagens revisorer till riksdagen sin granskning angående riksdagen och normgivningsprocessen (Förs. 1991/92:19). Revisorerna konstaterade att den kommunala normgivningen i hög grad påverkar enskilda människors vardagsliv och att det därför är väsentligt att kommunernas regler på dessa områden går att överblicka. En god överblick kunde enligt revisorernas mening åstadkommas på olika sätt, bl.a. genom att begränsa antalet regler och göra dessa lättillgängliga för kommuninnevånarna. Revisorerna ansåg att varje kommun borde ha en egen författningssamling där kommunala regler publiceras och föreslog att regeringen skulle utarbeta förslag angående skyldighet för kommunerna att förteckna och publicera sina författningar. I ett betänkande med anledning av revisorernas förslag anförde Konstitutionsutskottet (bet. 1992/93:KU1 s. 8) bl.a. att författningar på området publicerats endast i mycket begränsad utsträckning och att detta var otillfredsställande. Riksdagen beslutade i november 1992 att ge regeringen till känna att regeringen skulle låta frågan om publicering av bl.a. kommunernas författningar bli föremål för närmare överväganden i något lämpligt sammanhang (bet. 1992/93:KU1, rskr. 1992/93:5).

7.1.5 Promemorian kommunala författningssamlingar

Den fråga som Riksdagens revisorer väckt övervägdes sedermera i en arbetsgrupp inom Regeringskansliet, som i februari 1995 lade fram sina slutsatser i promemorian Kommunala författningssamlingar (Ds 1995:7). Arbetsgruppen föreslog bl.a. att det skulle finnas en författningssamling för varje kommun. Denna skulle ges ut av kommunstyrelsen. Vissa krav skulle upprätthållas på de

föreskrifter som ingick i en sådan författningssamling och på författningssamlingen i sig. Hos varje kommun skulle det också finnas en förteckning över samtliga gällande författningar som hade beslutats av kommunen. Förslagen innebar ändringar i bl.a. lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar. Huvudsakligen innebar ändringarna att de bestämmelser om kungörande som gäller för författningar beslutade av exempelvis en myndighet under regeringen också skulle gälla för författningar som har beslutats av en kommun. I fråga om bl.a. trafikföreskrifter förutsatte arbetsgruppen att det inte var motiverat att kungöra en författning i mer än en författningssamling. De regler som finns om kungörande av kommunala författningar i länets författningssamling kunde således upphävas. Det särskilda förfarandet för tillkännagivande av lokala trafikföreskrifter m.fl. i den lokala trafikliggaren kunde då också avskaffas. Arbetsgruppen förutsatte att de myndigheter som beslutar om trafikföreskrifter som tas in i trafikliggaren antingen skulle kunna kungöra dessa i respektive myndighets författningssamling eller i den kommunala författningssamling som berörs av föreskriften.

Promemorian remissbehandlades och den 31 mars 1999 beslutade regeringen att lägga promemorian till handlingarna utan att vidta några åtgärder. I regeringens skrivelse 1998/99:75 anfördes att flera remissinstanser hade framhållit att allmänheten informerades bättre genom andra informationskanaler än kommunala författningssamlingar. Det beaktades också att kommunerna sprider kunskap om sina regler på flera olika sätt, t.ex. genom lokaltidningar, informationsblad, medborgarkontor, publika databaser, automatisk telefonservice, kundtjänst och databaserade hemsidor. Regeringen angav som skäl för att inte föreslå en sådan lagstiftning som föreslagits i promemorian bl.a. att innan en tvingande lagstiftning införs samtliga möjligheter att på frivillighetens väg komma till rätta med de kvarstående problemen borde prövas. Detta hade, bedömde regeringen, ännu inte skett. Vidare ansåg regeringen att det pågående arbetet inom Regeringskansliet med ett nytt rättsinformationssystem skulle komma att ge kommunerna möjlighet att göra sina författningar elektroniskt tillgängliga för allmänheten. En sådan ordning skulle enligt regeringen förenkla kommunernas föreskriftsarbete och kunde öka deras benägenhet att publicera författningssamlingar. Genom att ställa vissa grundläggande krav på föreskrifterna för att de skall få ingå i rättsinformationssystemet skulle också kvalitén

och enhetligheten komma att förbättras. Dessutom gick det inte att bortse från de kostnadskonsekvenser som en tvångslagstiftning skulle få för kommunerna.

7.1.6 Interpellationssvar angående kommunala författningssamlingar

Inrikesministern besvarade den 17 april 1997 en interpellation från en riksdagsledamot gällande kommunala författningssamlingar m.m. (Interpellation nr 1996/97:233). I svaret underströk inrikesministern att ett krav på kommunala författningssamlingar innebär ett nytt åliggande för kommunerna som staten på grund av finansieringsprincipen måste kompensera kommunerna för. Vad gäller allmänhetens rätt till insyn i och kontroll av kommunerna ansågs denna rätt i första hand tillgodosedd genom offentlighetsprincipen. Allmänheten har således en rätt att på begäran ta del av allmänna handlingar hos kommunerna. Detta gäller även kommunala författningar, vare sig dessa finns intagna i en författningssamling eller enbart är intagna i separata kommunala beslutsprotokoll. Allmänhetens möjligheter att få lagligheten av författningarna prövad ansågs inte heller i sig bli bättre om föreskrifterna togs in i en författningssamling. Dennes främsta roll var i stället att göra de kommunala författningarna mera överblickbara och på så sätt mera lättillgängliga. En enkätundersökning under 1993 hade visat att betydligt fler än hälften av kommunerna och något färre än hälften av landstingen då hade någon form av författningssamling. Justitiedepartementet hade tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att föreslå ett moderniserat rättsdatasystem. Arbetsgruppen ansåg att kommunerna borde uppmuntras att frivilligt delta i rättsdatasystemet med sina författningar. Det fanns dock inte några skäl att vidta åtgärder i fråga om kommunala författningssamlingar på grund av det ansträngda ekonomiska läget och den utveckling som var på väg med rättsdatasystemet, där kommunerna gavs möjlighet att frivilligt delta med sina författningar.

7.1.7 Behandling i Konstitutionsutskottet av frågan om kommunala författningssamlingar

Under våren 2003 behandlade riksdagen frågan om kommunala författningssamlingar. Förslagen om införande av sådana författningssamlingar avsågs dock. Här skall anges något om Konstitutionsutskottets behandling av frågan (bet. 2002/03:KU24).

Bakgrunden till Konstitutionsutskottets ställningstagande i frågan om kommunala författningssamlingar var bl.a. att utskottet tidigare prövat frågan om kommunala författningssamlingar åren 1992 och 2000. Vid frågans behandling år 2000 (bet. 1999/2000:KU13) hade utskottet konstaterat att regeringen inom ramen för ett nytt rättsinformationssystem hade vidtagit åtgärder som var ägnade att underlätta för och stimulera kommuner och landsting att tillhandahålla sina författningar i elektronisk form. Utskottet ansåg bl.a. att den ordning som byggde på kommunernas frivilliga medverkan var bra och att de formella krav som ställdes på dokumenten som skulle ingå i systemet var välgrundade. Det var utskottets förhoppning att samtliga kommuner och landsting efter hand skulle komma att ansluta sig till rättsinformationssystemet.

I en motion (2002/03:371) av Ingvar Svensson m.fl. (kd) föreslogs att riksdagen skulle tillkännage regeringen det som anfördes om kommunala författningssamlingar. Enligt motionärerna var utvecklingen av informationssamhället och medborgarnas ökade krav på att kunna granska grunderna för olika beslut faktorer som förstärkte behovet av att ställa krav på kommunerna att upprätta kommunala författningssamlingar.

Konstitutionsutskottet vidhöll dock den tidigare intagna ståndpunkten avseende kommunala författningssamlingar. Den ordning som bygger på kommunens frivilliga medverkan bedömdes tillräcklig. Utskottet ansåg således att riksdagen skulle avslå motionen.

7.2 Andra synpunkter på hur LTF m.m. bör tillkännages

7.2.1 Riksåklagarens uppfattning

Riksåklagaren har i en skrivelse den 21 mars 1991 till dåvarande Kommunikationsdepartementet framhållit bl.a. följande. I Högsta domstolens dom den 20 december 1990 i mål DB 38 (och DB 39) har HD uttalat att reglerna om bashastighet och den därtill knutna straffbestämmelsen sätts ur spel, om det för den aktuella vägsträckan har meddelats en LTF eller en föreskrift av Trafiksäkerhetsverket om annan hastighet än bashastigheten, oavsett om föreskrifterna har tagits in i kommunens liggare eller ej. Undantag görs således för det fall föreskriften inte innebär någon avvikelse från bashastigheten. Det innebär att ansvar för överträdelse av en LTF eller en av Trafiksäkerhetsverket utfärdad föreskrift inte kan ådömas, om föreskriften inte har varit införd i kommunens liggare vid tidpunkten för överträdelsen, frånsett den särskilda situation som förelåg i fallet DB 39. Riksåklagarens förslag var att kravet i 167 § andra stycket vägtrafikkungörelsen (VTK) om tillkännagivande som krav för straffbarhet skulle upphävas såvitt avser införande i liggaren. Det ifrågasattes också om inte skyldigheten att föra liggaren kunde föras över från kommunen till polismyndigheten. Den senare kan nämligen sägas vara den naturliga myndigheten att handha föreskrifter på trafikområdet.

Riksåklagaren har härefter i en skrivelse den 10 februari 1998 uppgett att man stöder ett förslag om borttagande av kravet att LTF skall vara införda i kommunens liggare för att ansvar skall få ådömas. Riksåklagaren har anført att det innan strafföreläggande utfärdas eller åtal väcks krävs en kontroll av att den lokala trafikföreskriften är rätteligen införd i liggaren. Brister i liggaren, som trots detta upptäcks först efter det att personer har lagförts, medför merarbete. Det saknas uppgifter om i vilken omfattning situationen uppkommit men det har visat sig arbetskrävande att finna sådana ärenden. Riksåklagaren nämner som exempel ett beslut i ett resningsmål i Svea hovrätt. I där aktuellt fall har ett formellt riktigt beslut saknats. Bristen har lett till sammanlagt ca 80 resningsansökningar. För att hitta dessa fall fick åklagarmyndigheten söka igenom de senaste fem årens utfärdade strafförelägganden och ärenden som lett till åtal för trafikbrott.

Polisen gick dessutom igenom sina register över ordningsbot och man annonserade i pressen om möjligheten för dem som lagförts att ansöka om resning.

7.2.2 Synpunkter från polisväsendet

Polischefen i Uddevalla Polisdistrikt har i en skrivelse till Föreningen Sveriges Polischefer den 8 juli 1982 yrkat att föreningen verkar för att skyldighet införs för kommunerna att tillhandahålla polismyndigheterna komplett aktuellt exemplar av trafikliggaren. Vidare yrkas att föreningen verkar för att trafikliggaren blir enhetlig i hela riket. Utformningen skall vara sådan att informationen om LTF blir snabb, tillförlitlig och uttömmande. Liggaren bör vara utformad som ett register av typen "cross-index" (sökbar både på föreskriftens innehåll och på plats). Sökbegrepp bör utformas med utgångspunkt i hur föreskrifterna sorterats i författningstext. Andra sökbegrepp är gatu- och platsnamn och de statliga vägarnas nummer. Trafikliggaren kan läggas upp som ett dataregister som polisen får tillgång till on-line.

Föreningen Sveriges polischefer hemställde den 30 september 1982 hos Kommunikationsdepartementet om en översyn för att uppnå ett enhetligt system för förändret av trafikliggare. Regeringen lämnade den 7 april 1983 i uppdrag åt Trafiksäkerhetsverket att företa bl.a. en sådan översyn.

7.2.3 Trafiksäkerhetsverkets synpunkter

Regeringen beslutade den 7 april 1983 att uppdra åt dåvarande Trafiksäkerhetsverket att göra en viss översyn (se närmare avsnitt 7.2.2 och 4.3). Trafiksäkerhetsverket föreslog regeringen den 12 juni 1984 (Skrivelsen "Uppdrag i fråga om 152 § vägtrafikkungörelsen (1972:603)", ärende nr 640-832543) att verket skulle få i uppdrag att meddela närmare föreskrifter för förändret av liggare. Verket framhöll att man tidigare föreslagit att 167 § i den då gällande vägtrafikkungörelsen (1972:603) skulle ändras så att straff för överträdelse av en LTF skulle kunna dömas ut även om föreskriften inte förts in i liggare. Trafiksäkerhetsverket avsåg när det gällde liggaren att det var tillräckligt med att en i laga ordning tillkommen LTF märktes ut med vägmärke. Fördelarna med en

liggare för LTF bedömdes dock fortfarande vara så stora att det inte fanns skäl att ifrågasätta det författningssenliga kravet på en sådan (s. 4), men att begreppet "liggare" kunde bytas ut mot "förteckning". Verkets bedömning var därför att bindande föreskrifter för utformningen av förteckningarna inte borde meddelas. Det framhölls vidare bl.a. att en enhetlig utformning av förteckningarna var önskvärd även om det inte kunde ställas som krav. Verket föreslog även en förenklad beredning av trafiknämndsärenden genom att förfarandena för samråd med och yttrande av polismyndighet lades samman. Kravet på yttrande av polismyndighet över förslag till LTF föreslogs därmed utmönstrat, eftersom samrådsformen bedömdes enklare och borde medverka till lösningar i samförstånd (s. 3). Vissa förenklingar ansågs kunna erhållas om Vägverket endast underrättades om föreskrifter som berörde verket, medan en kommun endast behövde underrätta länsstyrelsen om föreskrifter rörande hastighetsbegränsning (s. 6). Trafiksäkerhetsverket föreslog vidare att polismyndigheten skulle tillhandahållas en aktuell förteckning över LTF. Polismyndigheten borde slutligen kunna tillhandahållas uppgifterna på ett mera lättillgängligt sätt än tidigare.

Regeringen genomförde vissa ändringar i vägtrafikkungörelsen, VTK, genom SFS 1987:211, som trädde i kraft den 1 januari 1988. Kommunen skulle enligt de nya bestämmelserna bl.a. endast samråda med polismyndigheten i LTF-ärenden. Tidigare förelåg en skyldighet att även inhämta polismyndighetens yttrande över det förslag som förelades trafiknämnden, innan den lokala trafikföreskriften kunde beslutas (148 a § VTK i paragrafens lydelse enligt SFS 1985:380). Ändringarna innebar även att den som meddelar en föreskrift skall underrätta kommunen om föreskriften (jfr 152 § VTK i paragrafens lydelse enligt SFS 1986:1252). Efter det att föreskriften förts in i liggaren underrättar kommunen väghållare, polis m.fl. genom utdrag ur liggaren. Ändringarna innebar också att det i författning infördes bestämmelser om att föreskrifterna i liggaren skall anges med utgångspunkt i vägbeteckning, gatunamn eller annan benämning.

I en PM av Trafiksäkerhetsverket den 1 april 1992 ges exempel på att trafikliggarsystemet trots ändringar i lagstiftningen inte fungerar tillfredsställande. Det förekommer således att föreskrifter utmärks med vägmärken innan de förts in i liggaren. Orsaken är bl.a. att en väghållare ofta kommer med förslag om LTF och får kännedom om föreskriften när han tillställs beslutet i egenskap av

sökande. Med detta beslut som grund sätter väghållaren upp vägmärken utan att avvakta utdrag ur liggaren (jfr ovan avsnitt 4.3.4). Uppgifterna förs inte heller alltid in i liggaren i den ordning som författningen anger. Det beror på att man inte ännu (år 1992) i alla kommuner ändrat liggaren så att den är författningsenlig. För äldre föreskrifter skulle nämligen en ändrad sorteringsordning vara genomförd den 1 januari 1990. Enligt övergångsbestämmelserna till SFS 1987:211 fick liggare föras enligt äldre föreskrifter t.o.m. utgången av år 1989 i fråga om lokala trafikföreskrifter som beslutats före ikraftträdandet.

7.2.4 Svenska kommunförbundets synpunkter

Svenska kommunförbundet begärde i en skrivelse i december 1995 att regeringen skulle tillsätta en särskild utredare för att göra en översyn av systemet för reglering av trafik och parkering genom LTF och trafikliggare. Kommunförbundet vidhöll denna begäran den 6 oktober 1997 då man även överlämnade ett fördjupat underlag till stöd för begäran. Förbundets uppfattning var att man skulle kunna åstadkomma både besparingar och ökad rättssäkerhet om hanteringen av LTF och trafikliggare avreglerades. Man anförde att antalet trafikföreskrifter i kommunernas trafikliggare uppgick till mer än 100 000 och att ca 10 procent av dessa tillkommer, ändras eller upphävs varje år.

Som ett första steg i förenklingen tänkte sig Kommunförbundet att de LTF som skall märkas ut med vägmärke inte behöver komma till trafikanternas kännedom på något annat sätt. Följande tre kriterier måste dock vara uppfyllda.

- Vägmärket har satts upp av väghållaren
- Vägmärket är placerat och utformat enligt reglerna i VMF
- Vägmärket ger en reglering som inte avsevärt avviker från regleringsbeslutet.

Regelverket skulle ändras så att vägmärket utgör grund för påföljd om det uppfyller kriterierna. Medborgarna skulle ha möjlighet att överklaga regleringsbesluten enligt kommunallagens regler om laglighetsprövning.

Som ett andra steg i förenklingsarbetet skulle trafikliggaren slopas. Den avsågs ersättas med ett datoriserat register som omfattade alla regleringar som berörde det väg- och gatunät där

kommunen var väghållare. Motsvarande register skulle upprättas av Vägverket/länsstyrelserna för övriga vägar. Registren skulle göras åtkomliga "on line" för berörda myndigheter. Besluten avsågs bevarade i registren så att man kunde pröva förseelser mot de regler som gällde vid tidpunkten för förseelsen. Allmänheten skulle ges möjlighet att via registren söka information om de olika myndigheternas beslut om LTF. Slopandet av trafikliggaren bedömdes inte medföra någon försämring för trafikanterna, eftersom praktiskt taget alla som begärde att få ta del av trafikliggaren gjorde det efter att en överträdelse skett. Trafikanternas primära informationskälla var alltså vägmärken i gatumiljön. Det kunde t.o.m. hävdas att rättssäkerheten ökade om trafikliggaren slopades. Trafikanten kunde då vara säker på att de vägmärken som mötte honom i trafikmiljön gäller och att andra uppgifter inte fanns i en trafikliggare. Om en medborgare ifrågasatte regleringen och överklagade beslutet kunde behovet av information tillgodoses genom det datoriserade besluts- och åtgärdsregister och de "utmärkningsplaner" som många gatukontor upprättar. De regleringsbeslut som inte skall märkas ut med vägmärken kunde kungöras i länets författningssamling. Kommunen borde också ha möjlighet att liksom i dag kungöra andra särskilt viktiga regleringar i den författningssamlingen. De regleringar som på detta sätt skulle kungöras i länets författningssamling utgjorde uppskattningsvis högst 30 procent av det totala antalet regleringsärenden.

Huvudsakligen avser förslaget en renodling och förenkling av ordningen för kommunalt beslutade trafikregler i riktning mot att vägmärket ensamt uttrycker vad som har beslutats att gälla. För delar av den lokala trafikregleringen bedöms förfarandet med antagande av LTF vara alltför tungrovt och överflödigt. Arbetet med att ta fram trafikföreskrifter ersätts med ett mera formlöst förfarande för att förverkliga exempelvis ett trafikpolitiskt beslut fattat av kommunfullmäktige. Förfarandet har sin tyngdpunkt i olika slag av verkställighetsåtgärder efter ett sådant trafikpolitiskt beslut. Det skulle kunna vara fråga om upprättande av kartor eller utmärkningsplaner, följt av att utmärkning sker i enlighet med detta underlag. På så vis sätter man i kraft en ny trafikreglering på en viss plats.

7.3 Aktuella förslag och pågående förändringsarbete

7.3.1 Riksdagens revisorers synpunkter

I Riksdagens revisorers förstudie Ordning på rätten – reglerna som följer på lagarna och informationen om vad som gäller (förs. 2001/02:21) gjordes en uppföljning av två tidigare granskningar (bl.a. Riksdagen och normgivningsprocessen, förs. 1991/92:19). Förstudien uppmärksammade flera frågor som fortfarande bedömdes aktuella. Det gällde återrapporteringen till riksdagen om hur normgivningsbemyndiganden använts, hur det går att följa vad som gäller inom olika områden och EG-rättens inverkan på den svenska lagstiftningsprocessen. Den fortsatta granskningen inriktades på följande frågor

- Hur återspeglas lagstiftningen i rättsinformation och samhällsinformation?
- Vilken återrapportering lämnas till riksdagen om den sammantagna normgivningen inom respektive område?
- Vilken inverkan har EG-rätten haft?

Den genomförda granskningen visade bl.a. att det finns ett generellt behov av att förbättra överblicken över normgivningen, inte minst av rättssäkerhetsskäl. Det finns vidare ett utrymme för förbättringar beträffande den information om lagstiftningen som riksdagen behöver. Det gäller återrapportering till riksdagen om lagstiftningen, hur normgivningen behandlas i riksdagens beslutsunderlag, ordning och reda bland bemyndiganden osv.

Riksdagens revisorer anser att rättsinformationssystemet bör utvecklas så att det blir tillförlitligt och överskådligt samt innefattar lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. Ett väl fungerande rättsinformationssystem med möjligheter att följa lagstiftningskedjan skulle enligt revisorernas uppfattning minska behovet av särskild återföring av information från regering till riksdag angående normgivningsprocessen. Revisorerna anser vidare att man för att förbättra rättsinformationssystemet behöver göra förändringar på flera punkter.

- Rättsinformationssystemet bör arbetas om och förses med ett märkningssystem så att det går att följa regelverket från lag via förordning till föreskrifter. Märkningssystemet skulle

innebära att länkar läggs in i lagtexten som kopplar samman lagar, förordningar och tillämpningsföreskrifter.

- För att ge ökad klarhet vad gäller den rättsliga grunden för regeringens normgivning borde ingressen till en förordning hänvisa till bemyndigande i lag eller till den grund för normgivningen som annars föreligger. För de föreskrifter som de centrala förvaltningsmyndigheterna meddelar gäller redan nu att det i ingressen till författningen skall anges vilket bemyndigande som föreskrifterna grundar sig på (jfr 27 § verksförordningen, 1995:1322).
- En skyldighet för kommunerna att förteckna och publicera sina författningar bör införas. Kommunernas författningar är av stor betydelse för regleringen av kommunernas verksamhet och bör därför ingå i rättsinformationssystemet.

Svenska kommunförbundet har tillstyrkt förslagen vad gäller rättsinformationssystemet i fråga om märkningssystem och angivandet av bemyndigande vid utfärdandet av förordningar märkningssystem. När det gäller lagstadgad skyldighet för kommunerna att förteckna och publicera sina författningar har förbundet däremot avstyrkt förslaget. Förbundet hänvisar bl.a. till sitt yttrande i anledning av departementspromemorian Kommunala författningssamlingar (Ds 1995:7, se avsnitt 7.1.5). Vidare framhåller förbundet att ett obligatoriskt kungörande i författningssamling griper in i det kommunala självbestämmandet och att många kommuner ändå publicerar sina författningssamlingar och sammanträdesprotokoll på webbplatsen. Slutligen framhölls att begreppet författning inte hade någon given definition på den kommunala nivån och att räckvidden av förslaget därför inte var helt klar.

7.3.2 Polisverksamhetsutredningens förslag om att kommunerna skall ta över polisens uppgifter när det gäller felparkeringsavgift

Polisverksamhetsutredningen lämnade i november 2001 ett första delbetänkande, Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet (SOU 2001:87). I det delbetänkandet föreslogs att samtliga de arbetsuppgifter som i dag ankommer på polisen vad gäller parkeringsanmärkningar skall tas över av kommunen.

Betänkandet remissbehandlades och remissvaren låg till grund för utredningens fortsatta arbete. Utredningen har härefter i juli 2002 lämnat ytterligare ett delbetänkande, Polisverksamhet i förändring (SOU 2002:70), vari frågan om polisens uppgifter vad gäller parkeringsanmärkningar slutbehandlas för utredningens del. Utredningen har i december 2002 avgett sitt slutbetänkande, Polisverksamhet i förändring – del 2 (SOU 2002:117).

I delbetänkandet Polisverksamhet i förändring lämnas förslag som bl.a. syftar till renodling av polisens verksamhet. Till förslagen hör att samtliga uppgifter som ankommer på polisen enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift enbart bör ankomma på kommunen. Utredningen föreslår även att det införs en bestämmelse om möjlighet för kommuner att samverka i frågan. Förslagen innebär bl.a. ändringar i 8 och 9 §§ lagen om felparkeringsavgift. En fordonsförare som meddelats parkeringsanmärkning får enligt förslaget ansöka om rättelse hos den kommun där anmärkningen meddelades. Förslagen innebär vidare att ägaren av fordonet hos den kommun där parkeringsanmärkningen meddelats skriftligen får anmäla att han motsätter sig betalningsansvar. Kommunen gör härefter den utredning som behövs och meddelar beslut. Kommunen skall enligt den föreslagna ordningen undanröja betalningsansvaret om förutsättningarna härför är uppfyllda. Förslaget innehåller vidare regler om vissa möjligheter till överprövning i allmän förvaltningsdomstol.

Polisverksamhetsutredningen har vidare anfört bl.a. följande (SOU 2002:70 s. 189).

I de kommuner där kommunal parkeringsövervakning finns är det i regel gatukontoret som ansvarar för denna del. Dessa kommuner har redan i dag mycket goda kunskaper om gällande parkeringsbestämmelser. När det gäller handläggningen av ärenden som rör rättelse och bestridanden av felparkeringsanmärkningar samt processföring vid domstol i dessa ärenden kan dessa kommuner med stor sannolikhet sköta dessa arbetsuppgifter med den kompetens som finns i dag. – Flera remissinstanser har pekat på de problem ur rättssäkerhetssynpunkt som finns om ett överförande av polisens arbetsuppgifter till kommunen skulle genomföras. Det framstår, enligt dessa remissinstanser, som tveksamt att kommunen skulle vara den instans som prövar rättelser och bestridanden av parkeringsanmärkningar som ju meddelats av kommunens parkeringsvakter för överträdelse av bestämmelser som många gånger beslutats av kommunen i form av lokala trafikföreskrifter. Det har vidare påpekats att felparkeringsavgifterna i dessa fall tillfaller kommunen till största delen. Att samma instans som meddelat ett beslut dessutom prövar

begäran om rättelse av beslutet är inte en omständighet som föranleder några rättssäkerhetsproblem enligt utredningen. Denna ordning finns redan vad gäller t.ex. rättelseförfarandet avseende domstolsbeslut i 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). I 17 kap. 15 § och 30 kap. 13 § rättegångsbalken (1942:740) samt i 33 § ärendelagen (1996:242) finns liknande bestämmelser om rättelse. Även om rättelseinstitutet avseende parkeringsanmärkningar har en något vidare innebörd än rättelseinstitutet enligt nyss nämnda lagrum är det avsett för sådana uppenbart felaktiga parkeringsanmärkningar där den framställda invändningen kan prövas så gott som omedelbart.

När det gäller frågan om förfarandet för bestridande övervägde Polisverksamhetsutredningen att föreslå länsstyrelserna som prövningsinstans. Skälet skulle vara att komma ifrån de rättssäkerhetsproblem som skulle kunna uppkomma när samma instans som utfärdat parkeringsanmärkningen sedan prövar och tar ställning i frågan när ett bestridande framförts. Utredningen framhåller bl.a. att det finns möjlighet att föra upp ärendena till domstol. Frågeställningarna kan enligt Polisverksamhetsutredningens mening inte anses vara av sådan art att det föreligger hinder att flytta polisens samtliga arbetsuppgifter med felparkeringsärendena till kommunen (a. SOU s. 190).

Svenska kommunförbundet avstyrker i ett remissvar den 13 december 2002 att kommunerna skall ta över polisens samlade ansvar för uppgifterna. Förbundet anför sammanfattningsvis följande.

Det är av stor vikt att en begäran om rättelse eller ett bestridande av en parkeringsanmärkning får en behandling som motsvarar allmänhetens uppfattning om rättsäkerhet. Polisen bör även i framtiden ha befogenhet att utfärda parkeringsanmärkningar. Över 150 kommuner har ingen kommunal parkeringsövervakning och skulle behöva skapa en sådan resurs. En finansiering genom anpassning av felparkeringsavgiftens storlek bedöms leda till stora olikheter.

Frågorna bereds för närvarande inom Regeringskansliet (Justitiedepartementet). I övrigt skall förslagen i denna del inte ha mött några starka invändningar. Det finns dock ännu ingen tidsplan när det gäller genomförandet av förslagen.

7.3.3 Utredningens förslag gällande ändring av p. 9 övergångsbestämmelserna till trafikförordningen, TrF

Utredningen föreslog i juni 2003 regeringen (Näringsdepartementets dnr N2002/4389/TP) att ändra den nuvarande övergångsbestämmelsen till TrF. Av punkten 9 övergångsbestämmelserna till TrF framgår således att vissa äldre trafikföreskrifter skall upphöra att gälla vid utgången av år 2005. Det gäller lokala trafikföreskrifter som har meddelats enligt 147 § vägtrafikkungörelsen (1972:603), VTK, samt föreskrifter som har meddelats med stöd av 64 § andra eller fjärde stycket (föreskrifter om hastighet), 106 § andra stycket (föreskrifter om bärighetsklass) eller 154 § vägtrafikkungörelsen (föreskrifter meddelade av väghållningsmyndigheter m.fl.). Övergångsbestämmelserna innebär att föreskrifter beslutade med stöd av VTK måste gås igenom och eventuellt även ersättas med nya föreskrifter. Utredningen bedömde att kommunerna och länsstyrelserna har att ta sig an en krävande arbetsuppgift i enlighet med bestämmelsen. Vidare fann utredningen att kommande förslag skulle kunna innebära förändringar som ofrånkomligt krävde en ytterligare arbetsinsats. Utredningen ansåg att det var betydelsefullt om kommuner och länsstyrelser fick möjlighet att samordna dessa insatser. Den ändring som föreslogs avsåg sluttidpunkten för att genomföra arbetet enligt bestämmelsen så att denna anpassades till de förslag som utredningen kan väntas lägga. Ett nytt slutdatum borde i görligaste mån anpassas till de förslag som utredningen kunde komma fram till. Utredningen bedömde då att förslagen borde kunna vara genomförda till utgången av juni månad 2008. En ändring av det slaget borde enligt utredningens uppfattning genomföras så snart som möjligt.

Utredningens förslag har remitterats. Förslaget har tagits emot tämligen väl. Vägverket understryker dock att utredningens förslag i betänkandet bör analyseras innan det går att ta ställning till förslaget. Svenska kommunförbundet anser däremot att ändringen bör genomföras så snart som möjligt. Länsstyrelsen i Västerbottens län har inget att erinra mot förslaget och Länsstyrelsen i Örebro län samt Rikspolisstyrelsen har tillstyrkt detsamma.

7.4 Alternativen i utredningens direktiv – vissa överväganden

7.4.1 Trafikliggaren behålls men förs med hjälp av modern datateknik

Det krav som skall uppfyllas enligt TrF är att föreskrifterna skall "tas in i" en för ändamålet avsedd liggare (10 kap. 11 § TrF). Detta krav tillämpas på olika sätt. De flesta kommuner för redan i dag liggaren med hjälp av datateknik. Enligt en enkät som Svenska kommunförbundet utförde år 2000 svarade 172 kommuner att de hade "datoriserat trafikliggaren". Det varierar på vilket sätt man använder tekniken. Formulär för upprättandet av föreskrifter, funktioner för intagandet av uppgifter i liggaren och som stöd för underrättelserutiner m.m. kan fås genom särskilda dataprogram som myndigheten köper. Det kan dock förutsättas vara vanligt att man inte har tillgång till sådana program utan använder ordinära ordbehandlingsprogram. Det är dessutom vanligt att utskrifter på papper av "dataliggaren" sätts in i pärmar. Trafikliggaren i egentlig mening utgörs därefter av de utskrifter som handläggaren gjort. Ibland bekräftas pappersliggarens status genom signaturer. I ökande utsträckning har kommunerna börjat publicera sina trafikföreskrifter på Internet.

Som framgått ifrågasätts trafikliggaren som medium för att tillkännage och tillhandahålla lokala trafikföreskrifter samlade. Trafikliggaren, såsom den ursprungligen var tänkt, är ett ålderdomligt redskap för att publicera och hålla ordning på LTF m.m. Inte heller de varianter som tagit form i takt med att allt fler kommuner skaffat datorer är idealiska, särskilt som pappershanteringen är bibehållen.

Om kommunernas nuvarande trafikliggare skulle försvinna fordras bl.a. att tillkännagivandet av författningarna kan ske på ett annat godtagbart sätt. Dessutom skulle krävas att föreskrifterna samlades och hölls tillgängliga på ett bättre sätt. Ett ianspråktagande av en helt IT-baserad föreskriftshantering fordrar dessutom att frågorna om informationssäkerheten får en omsorgsfull behandling. De fördelar som finns med att upprätta och lagra föreskrifter med hjälp av dator kan dock inte förbises. De funktioner som trafikliggaren har i dag behöver emellertid inte bäras upp lokalt i varje kommun. Föreskrifter för lokal trafikreglering kan således tillkännages i ett centralt register som

förs med hjälp av modern informationsteknik och med hjälp av kommunerna. Fördelarna med ett reformerat system enligt denna modell beskrivs översiktligt i avsnitt 8.3.7.

7.4.2 Kommunala trafikförfattningar förs in i en kommunal författningssamling

Utredningen har att behandla möjligheten att lokala trafikföreskrifter kungörs i den beslutande kommunens författningssamling eller i respektive statlig myndighets författningssamling. På så sätt skulle man uppnå en konsekvent ordning genom att beslutsmyndigheten alltid kungör författningen. Det finns i och för sig goda skäl för att kungöra författningar i en författningssamling. Även om justeringen av protokoll med beslut om LTF formellt kungörs genom beslut på kommunens anslagstavla kan protokollen vara svåröverskådliga och föreskrifterna som sådana svåra att tillgå. Att kungöra författningar i en författningssamling kan bidra till att göra författningarna spridda, mera lättillgängliga och möjliga att överskåda. Det är ett allmänt intresse och av praktiskt värde att författningar som berör allmänheten kan återfinnas samlade. Det är dessutom ett rättssäkerhetsintresse att en författning inte skall träda i kraft innan den har blivit offentlig. Ett argument som brukar framhållas till stöd för författningssamlingstanken är att riksdagen skall ha en möjlighet att följa upp sina normgivningsbemyndiganden. Vidare kan kungörandet i en författningssamling bidra till att regelverket reformeras så att exempelvis överflödiga föreskrifter mönstras ut (jfr Ds 1995:7 s. 24–25).

Vissa skäl talar dock emot ett obligatorium. Det är troligt att en föreskrift om tvång att införa alla kommunalt beslutade LTF m.fl. i en författningssamling är kostsamt. Det är också troligt att en sådan ändring inte skulle bidra till att ge trafikanterna en lättillgänglig information om trafikregleringen. Kommunerna och Svenska kommunförbundet har varit negativa till ett införande av obligatoriska kommunala författningssamlingar. Det har inte framkommit att denna hållning har ändrats (jfr Svenska kommunförbundets remissvar på Riksdagens revisorers rapport Ordning på rätten, se avsnitt 7.3.1).

Vissa andra skäl talar för att föreskrifter för lokal trafikreglering bör finnas tillgängliga på ett annat sätt än i en kommunal

författningssamling. Ibland överskrider den lokala trafikregleringen kommungränserna. En kommunal författningssamling kommer inte att kunna omfatta exempelvis länsstyrelsernas föreskrifter. I polismyndigheternas arbete med trafikövervakning kommer det sannolikt att finnas behov av att ta del av föreskrifterna på ett lättillgängligt medium som täcker flera kommuner.

Varken en kommunal författningssamling eller en kommunal trafikliggare är en idealisk bärare av samlad information om trafikföreskrifter. Den information som en trafikant söker kan gälla en vägsträcka som löper genom flera kommuner. Även om trafikanten känner till att det är ett kommunalt beslut om LTF som omfattar de trafikregler han eller hon är intresserad av måste sökning ske i flera författningssamlingar eller flera liggare. Härtill kommer att, om informationen i författningssamlingen eller i trafikliggaren inte kan behandlas automatiskt med hjälp av datateknik, det kan vara svårt att söka upp rätt information. Det som kännetecknar bl.a. LTF m.m. jämfört med andra författningar är att föreskrifterna ofta är kortfattade. De har vidare ofta begränsade giltighetstider och ändras tämligen ofta. Utredningen har i samband med kommunbesök inte träffat på kommuner som publicerar sina LTF m.m. i kommunal författningssamling. Däremot förekommer det att man, såsom i Flens kommun, är i färd med att börja publicera sina trafikförfattningar på kommunens webbplats och därmed göra dem tillgängliga på Internet. De kontakter som utredningen har haft med kommunerna bekräftar att man anser att kommunala författningssamlingar för LTF m.m. inte tillför några positiva kvaliteter.

7.4.3 Kommunala trafikförfattningar kungörs i länsstyrelsens författningssamling

I flera sammanhang har bedömts att kommunernas föreskrifter inte skall omfattas av någon generell plikt om införande i författningssamling. Diskussionen har då gällt kravet på införande i en kommunal författningssamling. Det hindrar inte att det införs och upprätthålls ett krav om införande i exempelvis länsstyrelsens författningssamling. Mängden trafikföreskrifter i länsstyrelsens författningssamling hade dock blivit stor med en sådan ordning och de administrativa konsekvenserna skall inte underskattas. Det finns en risk att författningsmängden blir svåröverskådlig om även

kommunala LTF som omfattas av utmärkningsplikt förs in där. Föreskrifterna kan visserligen nås direkt på länsstyrelsernas webbplatser och i rättsinformationssystemet. Rättsinformationssystemet bör i så fall erbjuda fler möjligheter än bara en länk till länsstyrelsens webbplats. Om sökfunktionerna är alltför knapphändiga underlättas inte möjligheterna att få fram rätt föreskrift i författningssamlingen. Sökmöjligheterna på länsstyrelsernas webbplatser är således begränsade.

Alternativet att föreskrifterna tillkännages och därefter tillhandahålls genom länsstyrelsens författningssamling har inte mött något positivt gensvar under kommunbesöken. Tillfrågade länsstyrelser anser, utan att avvisa tanken helt, att uppgiften att tillkänna alla LTF m.m. i författningssamlingen skulle kräva ytterligare resurser. Detta antagande är rimligt bl.a. eftersom det, förutom arbetet med att tillkänna föreskrifterna, troligen skulle tillkomma en hel del arbete för länsstyrelserna genom att såväl allmänheten som olika myndigheter skulle kräva viss service i form av svar på frågor m.m. kring LTF. Det skulle kunna gälla såväl trafikjuridiska som trafiktekniska frågor. Utredningen antar att länsstyrelserna skulle behöva stärka sin organisation på trafikområdet ytterligare om en sådan ordning blev verklighet. För riket som helhet, med ett 20-tal länsstyrelser, måste man mot denna bakgrund räkna med betydande kostnader.

Utredningen bedömer sammantaget att de fördelar som kan uppnås med att kommunalt beslutade LTF m.m. tillkännages genom länsstyrelsens författningssamling inte är så stora att de uppväger kostnaderna. Härtill kommer, såsom berörts ovan, att överskådlighet och sökbarhet inte främjas av en sådan ordning.

7.4.4 Kommunala trafikförfattningar dokumenteras i ett register och kungörs genom att ett vägmärke sätts upp

Utmärkningen av den trafikregel som föreskriften omfattar har ansetts vara en betydelsefull del av tillkännagivandet. Tyngdpunkten vid utmärkningen ligger dock inte på att kungöra föreskriften. Den ligger i stället av naturliga skäl på att göra den trafikregel som föreskriften är bärare av praktiskt bekant för trafikanterna. Införandet av kommunala trafikföreskrifter i liggaren är en ovillkorlig del av kungörandet i så måtto att ansvar för en överträdelse har inträtt först om föreskriften varit införd i liggaren.

Endast härigenom har tydligen kungörandet i författningssamling bedömts kunna undvaras. Att införandet i liggare respektive kungörandet i författningssamling bedömts vara nödvändiga beror på att det har varit de sätt på vilka föreskriften blivit officiellt bekantgjord och därmed införlivad med gällande rätt. De nordiska grannländerna har emellertid ordningar där den lokala trafikregleringen till stor del vilar på beslut i enskilda fall som ges allmänheten till känna genom vägmärken.

I den svenska ordningen är det däremot förutsatt att trafikregleringen har sin grund i rättsregler. En trafikant som överträder dessa rättsregler får vidkännas ett bötesstraff eller påförs en felparkeringsavgift. De legalitetsaspekter som tidigare diskuterats förutsätter att det i förväg sprids kännedom om trafikföreskrifterna för att de skall anses införlivade med gällande rätt (se avsnitt 2.8.2). Legalitetsaspekterna förutsätter således att rättsregler ges formen av generella föreskrifter och tillhör gällande rätt när de kungjorts på visst sätt. Dessa principer tangerar grundläggande rättssäkerhetskrav som den enskildes möjligheter att förutse konsekvenserna av en viss handling.

Det är med dessa konstateranden i minnet som utredningen har övervägt om det är möjligt att dokumentera och tillkännage trafikföreskrifterna på ett nytt sätt. En dokumentation av en författning bör utföras så omsorgsfullt att den som så önskar kan ta del av författningen i fulltext. Endast själva författningen kan nämligen lämna besked om exempelvis det legala stöd som beslutsfattaren har för att meddela föreskriften och om när trafikregeln träder i kraft. Det sagda innebär att det inte räcker med ett enkelt register i form av t.ex. en förteckning över författningarna. Vad gäller vägmärket kan dess roll stärkas jämsides med att en mera utvecklad och tillförlitlig dokumentation av trafikföreskrifterna införs. Utredningens överväganden om dokumentation och utmärkning utvecklas i de följande avsnitten.

8 Överväganden och förslag om en ny ordning

8.1 Kraven på en ny ordning

Några av de synpunkter som statsmakterna och myndigheterna har haft på den nuvarande ordningen har utredningen funnit anledning att fästa uppmärksamheten på (se framför allt avsnitten 7.1 och 7.2). Vissa brister i handläggningen har kommit till uttryck i rättsfall från domstolarna som också har redovisats (avsnitt 4.2). Regeringen har i utredningsdirektiven (bilaga) anført exempel på några vanliga brister i den nuvarande ordningens sätt att fungera. Sammantaget föreligger goda skäl att föreslå en ny ordning. Innan så sker skall några drag i den nuvarande ordningen kort rekapituleras (jfr avsnitten 2.4–2.8). Det är viktigt att en ny ordning bidrar till att lösa gamla problem men utan att skapa nya. Det är därför viktigt att dra lärdom av hur den nuvarande ordningen är avsedd att fungera och vilka egenskaper som kännetecknar denna. Till de viktigaste egenskaperna hör att föreskrifterna i dag skall tillkännages (kungöras) i en kommunal trafikliggare gemensam för flera myndigheter.

8.1.1 Föreskrifter för lokal trafikreglering är i regel författningar

Vad är föreskrifter för lokal trafikreglering?

I ingressen till avsnitt 2.4. anges att det av praktiska skäl är nödvändigt att ha en gemensam beteckning för den grupp av föreskrifter som utredningens förslag avser. Utredningen använder därför beteckningen "Föreskrifter för lokal trafikreglering" för att benämna föreskrifter beslutade enligt 41 § VägL, 3 kap. 17 §, 4 kap. 11 §, 10 kap. 1 § eller 10 kap. 14 § TrF. För de flesta av dessa föreskrifter är liggarpplikten gemensam. Undantagna är föreskrifter

om bärighetsklass enligt 4 kap. 11 § TrF och föreskrifter enligt 10 kap. 14 § TrF. Dessa tillkännages och hålls tillgängliga på annat sätt.

Vad kännetecknar författningar?

Kraven på kungörande av statens normgivning inskränker sig huvudsakligen till lagar, förordningar och vissa slag av föreskrifter. Gemensamt är att normgivningen resulterat i författningar. För att veta vad som bör kungöras är det av betydelse att bestämma vilken normgivning på trafikområdet som resulterar i författningar.

Till frågeställningen hör definitionen av begreppet författning. Begreppet brukar anses liktydigt med sådana föreskrifter som omfattas av regeringsformens (RF) regler om normgivningsmakten (jfr avsnitt 2.1). Bestämmelserna där äger tillämpning på rättsregler. I propositionen med förslag till ny regeringsform (prop. 1973:90) framhölls att rättsregler karaktäriseras av att de i princip är bindande för myndigheter och enskilda och av att de inte avser bara ett konkret fall utan har generell tillämpbarhet. Det sistnämnda kravet får enligt propositionen anses uppfyllt om föreskriften avser exempelvis situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer (a. prop. s. 204).

Vilka föreskrifter för lokal trafikreglering är författningar?

Föreskrifter som enligt 10 kap. 11 § TrF omfattas av krav på att de skall tas in i kommunens trafikreglering torde utan undantag vara sådana som omfattas av begreppet författning. Föreskrifter enligt 4 kap. 11 § TrF är visserligen inte liggerpliktiga men har också de generell tillämpbarhet och omfattas av vissa tillkännagivandekrav. Annorlunda har det ansetts förhålla sig med de föreskrifter med särskilda trafikregler som får meddelas av polismyndigheter, Tullverket samt väg- och gatuhållare i vissa fall enligt 10 kap. 14 § TrF. Det är här fråga om föreskrifter med starkt tidsbegränsad giltighet som behövs vid exempelvis trafikövervakning, trafikolyckor, punktskattekontroll och väghållningsarbeten eller liknande arbeten. Dessa har inte betraktats som författningar utan som föreskrifter för särskilda fall (jfr prop. 1975/76:112 s. 87). Föreskrifter beslutade med stöd av 10 kap. 14 § TrF som inte har

denna "starkt tidsbegränsade natur" och därför utgör föreskrifter för särskilda fall bör vara att anse som författningar.

8.1.2 Tillkännagivandet av LTF m.m.

Det viktigaste kravet på en ny ordning torde vara att föreskrifter för lokal trafikreglering även fortsättningsvis skall tillkännas i sin helhet på ett säkert sätt. Det är ett grundläggande rättssäkerhetskrav. Ett omsorgsfullt tillkännagivande av dessa föreskrifter är nödvändigt för att upprätthålla straff- och avgiftssanktioner.

Här skall göras några noteringar om de olika sätten att tillkänna föreskrifterna. Dessa kan återföras på mera utförliga beskrivningar i avsnitt 2.5.

Olika former för tillkännagivandet av föreskrifter

Föreskrifter som avser lokal trafikreglering omfattas av bestämmelser som i vissa fall innebär kungörande i författningssamling och i andra fall intagande i trafikliggare (10 kap. 11 § TrF). I åter andra fall skall dessa författningar införas i både författningssamling och trafikliggare. Tillkännagivandet avslutas ofta med att vägmärken sätts upp (10 kap. 13 § första stycket TrF). Trafikregeln görs praktiskt bekant i trafikmiljön först genom utmärkningen. Det finns på trafikområdet även andra former för tillkännagivande, såsom införande av annons i ortstidning (10 kap. 13 § tredje stycket TrF). I övrigt gäller för kommunala beslut även att protokollsjusteringen tillkännas på kommunens anslagstavla (5 kap. 62 § KL).

Särskilt om kommunalt beslutade föreskrifter för lokal trafikreglering

En stor grupp av de författningar som avser lokal trafikreglering är kommunalt beslutade lokala trafikföreskrifter enligt 10 kap. 1 § TrF och föreskrifter om hastighet enligt 3 kap. 17 § andra stycket TrF. Dessa omfattas inte av krav på kungörande i författningssamling utan skall enbart tillkännas i kommunens trafikliggare om de märks ut med vägmärke. Om föreskrifterna inte märks ut med vägmärke skall de kungöras genom länsstyrelsens författningssamling utöver att de skall föras in i trafikliggaren.

För kommunala LTF som omfattas av utmärkningskrav gäller som nämnts att dessa tillkännages genom liggaren i stället för att kungöras i en författningssamling. Detsamma gäller den mycket lilla grupp av ärenden om föreskrifter enligt 41 § VägL som beslutats av en kommunal nämnd i egenskap av väghållningsmyndighet.

Kommunalt beslutade LTF liksom andra författningar för lokal trafikreglering måste tillkännages, eftersom tillkännagivandet är av central betydelse för legitimiteten hos dessa författningar. I 14 kap. 14 § TrF finns således bestämmelser som innebär att en trafikant som har överträtt felaktigt tillkännagivna föreskrifter kan undgå ansvar. För kommunalt beslutade föreskrifter har tillkännagivande genom liggaren följt av utmärkning i enlighet med vägmärkesbestämmelserna alltså en särskild betydelse genom att felaktigheter i tillkännagivandet utgör en straffrihetsgrund enligt 14 kap. 14 § TrF i de fall då någon bryter mot föreskriften. Fel i liggaren respektive utmärkningen utgör en grund att frita trafikanten från ansvar för brott.

Likartade bestämmelser finns i fråga om möjligheterna att ta ut felparkeringsavgift i 2 § förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift (FelPF). Parkeringsanmärkning får således inte meddelas då det förekommit fel i liggaren eller utmärkningen. Detsamma gäller om föreskriften i övrigt inte kungjorts riktigt (2 § FelPF).

Särskilt om statliga myndigheters föreskrifter för lokal trafikreglering

Statliga myndigheters författningar skall i princip tas in i författningssamling. Det gäller framför allt länsstyrelserna och Vägverket men i förekommande fall även polismyndigheterna och statliga väghållningsmyndigheter (jfr 6 och 9 §§ kungörandelagen). Det följer samtidigt av TrF att LTF beslutade av länsstyrelsen, och av polismyndighet, skall tas in i trafikliggaren (10 kap. 11 § TrF). Liggarpplikten gäller även Vägverkets föreskrifter om hastighet enligt 3 kap. 17 § fjärde stycket TrF och föreskrifter enligt 41 § VägL i de fall Vägverkets region är väghållare.

När det gäller fel i liggaren har inte felet i dessa fall en avgörande betydelse för trafikantens möjligheter att undgå ansvar. Överträdelser av LTF som har meddelats av en statlig myndighet kan bestraffas även om liggarpplikten inte iakttagits. LTF beslutade

av länsstyrelse och föreskrifter om hastighet beslutade av Vägverket skall nämligen vara kungjorda genom respektive författningssamling. Det gäller oavsett om utmärkningsplikt föreligger eller ej. Uppkommer fel i utmärkningen föreligger straffrihetsgrund även när utmärkningen grundar sig på en statlig myndighets föreskrifter.

Föreskrifter enligt 41 § VägL omfattas inte av någon motsvarighet till den särskilda straffrihetsgrunden för det fall att föreskriften inte skulle vara utmärkt på föreskrivet sätt eller införd i liggaren. Enligt 71 § andra stycket VägL döms den som bryter mot en trafikföreskrift som har meddelats med stöd av 41 § VägL till böter.

8.2 Om trafikliggaren och utmärkningen

8.2.1 Trafikliggarens funktion

I följande avsnitt sägs något om den nuvarande trafikliggarens egenskaper för att belysa de funktioner den har.

Föreskrifterna hålls tillgängliga i liggaren

Sedan lång tid publiceras LTF och vissa andra trafikföreskrifter bl.a. genom att uppgifter om föreskrifterna tas in i kommunala trafikliggare. Ett skäl att hålla kommunala trafikliggare är att trafikanterna enkelt skall kunna orientera sig om de trafikföreskrifter som gäller på en viss plats eller på en viss vägsträcka, oavsett vem som har beslutat föreskriften. Det får även förutsättas att en gemensam liggare för samtliga myndigheters trafikföreskrifter syftar till att föreskrifterna skall vara samlade och därmed lätta att hitta. Högsta domstolen har i ett avgörande som gäller bl.a. betydelsen av att LTF införs i liggare (NJA 1989 s. 489) uttalat följande.

“Syftet med att de lokala trafikföreskrifterna för varje kommun skall samlas i en enda liggare är uppenbarligen att allmänheten skall kunna få tillgång till samtliga dessa föreskrifter på ett och samma ställe. Det är därför inte tillräckligt att en trafikföreskrift finns tillgänglig i kommunens arkiv, utan den måste där förvaras på sådant sätt att den ingår i en lätt tillgänglig samling av samtliga de LTF som gäller i kommunen vid den aktuella tidpunkten.”

En viktig funktion för trafikliggaren är alltså att allmänheten skall kunna finna uppgifter om gällande LTF m.m. lätt tillgängliga. Det kan också förutsättas att bestämmelsen om att föreskrifterna normalt skall sorteras efter vägbeteckning eller dylikt tillkommit just för att det skall vara lätt att söka i liggaren. Sådana ambitioner med liggaren bör beaktas vid fullgörandet av utredningens uppdrag. Regeringen har också förutsatt att ett nytt system skall vara så enkelt som möjligt utan att rättssäkerheten sätts åsido (dir 2002:71 s.7). Särskilt har poängterats att allmänheten måste ha goda möjligheter att kunna få reda på vilka trafikregler som gäller. Utredningen skall alltså överväga hur administrationen av LTF kan göras enklare, modernare och effektivare än i dag. Allmänheten har ett behov av att uppgifterna samlas, sorteras och tillhandahålls på ett sådant sätt att de blir lättillgängliga. En rättssäker ordning förutsätter således att den intresserade kan skapa sig en uppfattning om vilka särskilda trafikregler som denne har att rätta sig efter genom att enkelt ta del av beslutade LTF. Den som berörs av föreskrifternas innehåll utan att vara trafikant bör också ha en möjlighet att återfinna föreskrifterna utan svårighet.

Trafikliggaren torde även fylla ett kontrollbehov. Lätt tillgängliga uppgifter om föreskrifter är en förutsättning för att trafikanter och andra skall kunna kontrollera att viss skyltning motsvaras av fattade beslut. De myndigheter som har att utreda eller pröva frågan om ansvar för trafikbrott eller om en felparkeringsavgift skall tas ut bör givetvis också ha kontrollmöjligheter. Det är således viktigt att systemet för publicering av föreskrifter är sådant att fel lätt kan upptäckas.

Föreskrifterna hålls samlade i liggaren

Ett annat viktigt skäl för ordningen med trafikliggare är att flera olika myndigheter har rätt att besluta trafikföreskrifter. Förhållandet att flera myndigheter är behöriga att besluta likartade föreskrifter talar för att dessa myndigheter måste kunna enkelt ta reda på vilka föreskrifter som redan finns. Det är särskilt viktigt i de fall flera sådana myndigheters kompetensområde är gemensamt. Trafikliggaren fyller på så sätt ett informationsbehov i förhållande till berörda myndigheter. I liggaren skall nämligen vissa trafikförfattningar som kan vara av stort intresse tillhandahållas samlade oavsett vem som har beslutat författningarna.

Till trafikliggarens funktion hör rutiner med underrättelser och utdrag. Det har vuxit fram rutiner med underrättelser och utdrag från det samlingsdokument för föreskrifter för lokal trafikreglering som liggaren utgör. Vägtrafikkungörelsen (1972:603), VTK, omfattade redan vid tillkomsten ett system för underrättelser om lokala trafikföreskrifter i form av utdrag ur liggaren som var närbesläktat med dagens system. Det betyder att ordningen för underrättelser och utdrag inte har ändrats på något genomgripande sätt under 30 år. Samtidigt har tekniken förbättrats för att automatiskt behandla texter och annan information genom utvecklingen på områdena för databehandling och informationsteknik.

8.2.2 Möjligheterna att ersätta trafikliggaren

Ett nytt system för dokumentation och publicering av lokala trafikföreskrifter skall kunna resultera i att färre trafikmål och felparkeringsanmärkningar överklagas. Trafikanterna skall såsom nämnts ovan kunna vara säkra på vad som gäller i trafiken. I det följande beskrivs något hur ett alternativ bör se ut om man beslutar sig för att överge trafikliggaren. Det kan konstateras att detta alternativ inte bara avser en ny ordning för att hålla föreskrifterna samlade och tillgängliga. Det omfattar även vissa andra ändringar i hanteringen. Ett modernare system skall kunna leda till en förenklad hantering hos beslutsmyndigheterna

Allmänt

Den kommunala trafikliggaren har alltså funnits under lång tid men svarar inte mot de krav som i dag kan ställas på ett medium för tillkännagivandet av trafikföreskrifter. Det är därför nödvändigt att hitta ett nytt sätt att tillkänna föreskrifterna. Till den lokala trafikregleringens karaktär hör att besluten fattas av ett stort antal myndigheter och uppvisar många variationer. Vidare är föreskrifterna kortfattade och många till antalet. Föreskrifterna ersätts eller ändras i vissa fall ofta. De kan ha mycket korta giltighetstider. Beslutsprocessen är förhållandevis snabb. Ett nytt sätt för att tillkänna föreskrifterna bör passa dessa förhållanden.

De värden som det nuvarande systemet är avsett att garantera måste fortfarande beaktas. Liggaren utgör ett redskap för att tillkännage trafikföreskrifter och att hålla dem samlade och tillgängliga (se avsnitt 8.2.1). Tillkännagivandet av föreskrifter är av central betydelse för efterlevnaden och rättssäkerheten. Författningar blir dessutom enligt grundläggande rättsliga principer en del av gällande rätt, dvs. de gäller mot allmänheten först om föreskriften anses kungjord (se närmare avsnitt 2.8.1 och 2.8.2). Det fordras att tillkännagivandet är ovillkorligt. Ett sådant ovillkorligt tillkännagivande är publicering av föreskrifterna i författningssamling. Det ligger i många fall nära till hands, som när det gäller statlig normgivning, att författningar kungörs i en författningssamling. Utredningens förslag har dock tagit en annan riktning. Tillkännagivandet bör med modern teknik kunna ske på ett enkelt sätt.

Hur bör ett alternativ vara beskaffat?

Vilka är de krav som bör upprätthållas på ett system för administrationen av LTF m.m? Kraven hänger till en del samman med de problem som det nuvarande systemet innebär och som berörts ovan. En uppgift blir naturligtvis att undersöka om ett nytt system kan lösa problemen. Det är då självklart viktigt att ett nytt system fullgör samma funktioner som dagens liggare m.m. och som fortfarande behövs. Härför talar inte minst grundläggande rättssäkerhetskrav. Det räcker dock inte med att endast ersätta liggaren utan även andra delar av arbetet med föreskrifter för lokal trafikreglering behöver granskas något.

Föreskriftsbesluten

Till de nödvändiga förberedelserna för ett beslut hör kommunikeringen med andra som berörs av föreskriftens innehåll. Ett viktigt inslag i beslutsordningen är också normal beredning med andra organ av beslutet om en viss författning. För att ett bra resultat skall kunna nås är det avsikten att innehållet i de lokala trafikföreskrifter som beslutats av behörig myndighet också dokumenteras på lämpligt sätt. Trafikanterna skall slutligen kunna lita på att den utmärkning som möter dem i trafikmiljön bygger på

beslut som är fattade i god ordning. I det följande kommer även dessa aspekter att kommenteras något.

Tillkännagivandet av föreskriften

Föreskrifterna är ofta förenade med bestämmelser om ansvar för brott och andra rättsverkningar om man bryter mot dem. Ett för handläggarna lätthanterligt system kan bidra till en förbättrad rättssäkerhet. En enkel uppbyggnad kan stödja framväxten av en säker föreskriftshantering. Medborgarna skall också kunna söka information om införd trafikreglering. I utredningens direktiv har poängterats att utredningen skall överväga inte bara hur systemet kan göras enkelt utan även hur det kan göras effektivt och modernt. Sådana krav går hand i hand med att nya behov växer fram av en snabbt tillgänglig, säker och lätthanterlig information om trafikregleringen. Systemet bör motsvara även dessa behov.

Tillkännagivandet måste i linje med vad som sagts ovan vara utformat så att medborgarna kan få tillräcklig och riktig information om innehållet i trafikregleringen så att de inte bryter mot bestämmelserna omedvetet. Vidare bör systemet ha sådana kvaliteter att fel inte uppträder vid tillkännagivandet av bestämmelserna på grund av att systemet är krångligt eller liknande. Kraven skall omfatta att tillkännagivandet av innehållet i föreskrifterna är korrekt och att informationen blir snabbt och lätt tillgänglig. Informationen om föreskrifterna bör vara enhetlig och motsvara de krav som ställs på författningar i övrigt.

Det som ligger närmast till hands för att bevara respektive åstadkomma dessa värden är att ta till vara fördelarna med den moderna informationstekniken. Utredningen har stannat för en variant av ett uppslag i utredningsdirektiven (avsnitt 7.4.1). Föreskrifterna skulle alltså kunna rapporteras till och tillkännages i ett register, gemensamt för statliga och kommunala organ, där man samlar föreskrifter för lokal trafikreglering.

Utdragen och underrättelserna

Ordningen med trafikliggare har skapat ganska omständliga underrättelse- och utdragsrutiner. Den ordning som är föreskriven är tämligen detaljerad. Beslutsmyndigheterna har härutöver själva

utvecklat egna rutiner som inte finns i författning. Förutsättningar bör kunna skapas att något förenkla förfarandet även i dessa hänseenden.

Utmärkningen

Det är förutsatt att de trafikregler som meddelas genom lokala trafikföreskrifter skyltas längs vägarna och på andra sätt tillkännages allmänheten. Funktionerna bör även i dessa hänseenden kunna garanteras eller förbättras i linje med vad som sägs i direktiven. Det viktigaste ledet i att nå allmänheten med information om trafikföreskriftens innehåll är därmed att det sätts upp ett vägmärke. Detta led i tillkännagivandet kan helt enkelt inte undvaras. Det finns ett behov av att utmärkningsfel utan betydelse för förståelsen av trafikregleringen på platsen inte leder till att utmärkningen underkänns. Vägmärket får på så vis en något större betydelse när regleringens innebörd skall fastställas.

8.3 En ny föreskriftshantering

8.3.1 Beslutsförfarandet

Utredningens förslag: De föreskrifter för lokal trafikreglering som meddelas bör innehålla en hänvisning till beslutsmyndighetens befogenheter att meddela föreskriften. En hänvisning bör också finnas till den bestämmelse där det framgår vad den särskilda trafikregeln får gälla (t.ex. 10 kap. 1 § TrF). En bestämmelse om ikraftträdandet bör likaledes finnas i föreskriften. Besluten bör dokumenteras på ett sådant sätt att det framgår att föreskriften omfattas av ett beslut av en behörig beslutsfattare. Beslutsmyndigheten skall föra in föreskriften i en databas och bestämma tidpunkten för tillkännagivandet. Myndigheten skall också rapportera från vilken tidpunkt föreskriften hålls tillgänglig.

En ny hantering bör inte innebära onödiga krav på kommuner och länsstyrelser. Det är emellertid nödvändigt att vidta förändringar för att komma till rätta med de problem med dagens system som angetts ovan. Dessutom kan man såsom exemplifierats i det

föregående på sikt få andra positiva effekter för allmänheten och myndigheterna om hanteringen förbättras.

Den kommunala nämndens beslut

En slutgiltig version av föreskriften kan inom ramen för en ny hantering tas fram på samma sätt som tidigare. Kommunala beslut om trafikförfattningar fattas i vissa kommuner efter delegation från trafiknämnd eller motsvarande nämnd i den kommunala organisationen. Även när det gäller delegationens omfattning finns olika lösningar. Variationen kan betingas dels av ärendenas karaktär, dels av att det finns olika uppfattningar om för vilka fall delegation skall ske. Det är upp till varje kommun att i enlighet med bestämmelserna om delegation i KL bestämma i denna fråga. Någon ändring i dessa bestämmelser är inte avsedd. Det är dock angeläget att föreskriften utgör en del av den behöriga nämndens beslut.

Krav på föreskriftens lydelse

Under utredningsarbetet har det från olika håll påtalats att i stort sett samma krav som gäller för statliga myndigheters författningar också bör gälla för kommunernas författningar. Det rör sig här om angivande av den bestämmelse där det framgår vad den särskilda trafikregeln får gälla (10 kap. 1 § TrF). Även angivandet av det författningsrum där myndighetens beslutsbefogenheter är återgivna (10 kap. 3 § TrF) bör därför omfattas av kraven på en kommunal trafikföreskrift. Det är krav som kommer att bli förhållandevis enkla att tillmötesgå med en ny föreskriftshantering. Genom ett föreskriftsprogram kan handläggaren vid utformningen av föreskriften nämligen få förslag till texter för hur föreskriften skall inledas. Ett krav på att bemyndigandet att meddela föreskriften härleds på detta sätt finns redan för statliga myndigheter. Det finns även principiella skäl för att bemyndigandet skall anges (jfr Riksdagens revisorers uppfattning avseende regeringens normgivning, avsnitt 7.3.1). Det bör genomföras även för kommunala trafikföreskrifter. Till kraven på föreskriftens lydelse hör även att den förses med en bestämmelse om ikraftträdandet av det slag som avses i 13 § kungörandelagen.

Även detta krav på föreskriften bör enkelt kunna tillgodoses genom att använda föreskriftsprogram för upprättandet av föreskriften.

Dokumentation av beslutet m.m.

I enlighet med vad som inhämtats under utredningens gång kan det förekomma, då delegation av beslutanderätten inte har varit aktuell, att den slutliga formuleringen av föreskriften inte omfattas av något beslut vid nämndens sammanträde.

Det skall vara den behöriga nämnden som ansvarar för lydelsen av den färdiga föreskriften. Problemen kan vara av åtminstone två slag. Det är tänkbart att den behöriga nämndens beslut inte är formulerat på ett sådant sätt att det framgår att ställningstagandet omfattar föreskriftens innehåll. Det kan också vara så att nämndens beslut verkligen inte omfattar föreskriftens lydelse. Den sistnämnda situationen torde innebära att föreskriften inte tillkommit i laga ordning.

Den förstnämnda situationen bör enkelt kunna undvikas med bättre rutiner. Ibland tillåter möjligen inte förhållandena att föreskriften återges i själva protokollet. Det skulle annars vara en möjlig väg att införliva föreskriften med nämndens protokollförda beslut. Att föreskriften omfattas av nämndens ställningstagande kan understrykas även på andra sätt. En enkel metod för att markera föreskriftens samhörighet med det kommunala beslutet är att låta föreskriften utgöra bilaga till beslutsprotokollet. En sådan ordning har genomförts i vissa kommuner och några negativa erfarenheter har såvitt känt inte framkommit. Det kan även finnas andra sätt att åstadkomma en ökad tydlighet i dokumentationen av beslutets innehåll.

Om tillkännagivandet av den beslutade föreskriften

Som framgår längre fram i avsnittet föreslår utredningen att föreskriften rapporteras till en central databas där den tillkännages. Den beslutande myndigheten skall ansvara för att föreskriften är beslutad i riktig ordning och att den handläggare som rapporterar föreskriften är behörig att företräda beslutsfattaren. Beslutsmyndigheten för in föreskriften i databasen. Bestämmandet

av tidpunkten för tillkännagivandet i databasen av föreskriften bör stanna på den myndighet som beslutat föreskriften. Det är inte avsett att administratören av databasen skall åläggas något ansvar för föreskriftens innehåll och tillkännagivande.

Det kan inträffa att tillkännagivandet i databasen är att anse som det sist föreskrivna tillkännagivandet av föreskriften (jfr 23 § tredje stycket FL) och utgångspunkt för beräkning av tidsfristen för att överklaga. Rapporteringen skall därför omfatta uppgift om från vilken tidpunkt föreskriften skall hållas tillgänglig, och därmed tillkännages, i databasen (motsvarande "utkom från trycket"). Det bör inte vara någon teknisk svårighet att upprätthålla en ordning där föreskriften tillkännages det datum som myndigheten bestämmer.

Tillkännagivandet skall fullföljas genom exempelvis uppsättning av vägmärke. Härför ansvarar väghållningsmyndigheten. Denna sistnämnda åtgärd har, för föreskrifter som omfattas av utmärkningsplikt, betydelse även för när tiden för överklagande börjar löpa i de fall beslut om föreskriften inte delgetts klaganden (jfr nämnda 23 § tredje stycket FL).

De krav i fråga om beslutsförfarandet som har angetts här bör i huvudsak kunna tillgodoses genom de mallar som avses bli utarbetade och använda i det framtida systemet. En uttrycklig föreskrift bör dock finnas om skyldighet att rapportera den tidpunkt då tillkännagivandet i databasen sker. Se härom 4 § i författningsförslag nr 2.

8.3.2 Särskilt om IT-systemet för föreskriftshanteringen

Utredningens förslag: I syfte att tillkännage vissa trafikföreskrifter och se till att den offentliga förvaltningen och enskilda får information om dessa skall det finnas en rikstäckande databas för trafikföreskrifter, RDT. Föreskrifterna skall föras in och tillkännages elektroniskt i databasen och de data som finns om föreskriften utgör dess autentiska version. Uppgifterna i databasen skall finnas tillgängliga utan avgift för användaren på datanätverket Internet. Databasen skall helt ersätta de kommunala trafikloggarna.

Varför bör föreskrifter för lokal trafikreglering tillkännages elektroniskt i en databas?

Såsom redan antytts (avsnitt 8.3.1) är det utredningens uppfattning att föreskrifterna bör rapporteras till och tillkännages i en central databas. Utredningen anser att det är ett naturligt och närmast självklart steg att ta informationstekniken i anspråk för tillkännagivandet av trafikföreskrifterna. Här skall endast framhållas den betydelse som ett pålitligt tillkännagivande måste tillmätas och de fördelar som finns med att föreskrifterna hålls tillgängliga samlade. Därtill har utvecklingen av en föreskriftshantering i NVDB och det arbete som pågår med att förändra rättsinformationssystemet haft betydelse. Utredningens bedömning skall förstås mot ljuset av de ställningstaganden som tidigare har kommit till uttryck.

Riksdagen har tagit ställning till målen för en framtida politik på IT-området (prop. 1995/96:125, Åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik respektive prop. 1999/2000:86, Ett informationssamhälle för alla). Insatser på tre områden har angetts som prioriterade, nämligen rättsordningen, utbildningen och samhällets informationsförsörjning. Det är även ett av regeringens förvaltningspolitiska mål att sådana offentliga tjänster som kostnadseffektivt kan tillhandahållas elektroniskt också skall tillhandahållas elektroniskt. I sammanhanget bör nämnas utvecklingen av rättsinformationssystemet (nedan i detta avsnitt och 8.5.8) samt Statskontorets rekommendationer och råd för 24-timmarsmyndighetens webbplats ("24-timmarswebben", nedan avsnitt 8.3.5).

Erfarenheter i andra länder har visat att det är möjligt att ta i anspråk modern datateknik även för kungörandet av författningar (se kap. 6). Den elektroniska versionen anses med den etablerade terminologin vara "autentisk" (eng. authentic). En utvärdering i Österrike har visat att handläggarna är mera nöjda med ett arbetssätt där exempelvis författningsförslag upprättas elektroniskt och tas emot eller distribueras elektroniskt än med det pappersbaserade system man tidigare använde. Finansdepartementet har något analyserat frågan om elektroniska kungöranden i departementspromemorian "Formel" med underrubriken "Formkrav och elektronisk kommunikation" (Ds 2003:29). Den uppgift som departementet hade var bl.a. att se över gällande formkrav i lagar och förordningar och överväga behovet av

förändringar i syfte att undanröja onödiga hinder för elektronisk kommunikation och elektronisk dokument- och ärendehantering. Ett konstaterande var att termer som kungörelse och tillkännagivande i sig inte kunde anses hindra elektroniska rutiner (s. 107). Generellt bedömdes det dessutom i framtiden mera ändamålsenligt att använda elektronisk kungörelse än traditionella kungörelsemetoder. Elektroniska kungörelser bedömdes, då elektroniska kungörelser inte är författningsmässigt uteslutna, t.o.m. vara fullt möjliga parallellt med de traditionella (s. 108). Det kan särskilt framhållas att Trafikföreskriftsutredningens uppdrag är anmärkt i promemorian. En huvuduppgift för utredaren sågs vara att föreslå ett system för tillkännagivande av LTF som "så långt möjligt bygger på elektroniska rutiner" (s. 82).

Justitiedepartementet har i en promemoria med namnet Elektroniskt kungörande (Ds 2003:42) presenterat en rad lagförslag i syfte att kungörelser i Post- och inrikes tidningar flyttas till en elektronisk tidning. I promemorian konstateras att såväl kostnadsskäl som tillgänglighetsskäl talar för att det kungörande som i dag sker i Post- och inrikes tidningar i framtiden bör ske elektroniskt. En elektronisk tidning, som ges ut av Patent- och registreringsverket måste – bedömer departementet – anses väl uppfylla de krav på tillgänglighet som i dag ställs på ett rikstäckande kungörandemedium (s. 111). Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2004.

Föreskriftshanteringen som teknisk lösning

Den centrala föreskriftsregistrering och den lokala föreskriftsrapportering som föreslås i det följande bildar ett nytt IT-baserat system för hanteringen av LTF m.m. Att beskriva en teknisk lösning för ett system av det här slaget kan vara olämpligt. Det som följer syftar således inte till att beskriva den tekniska utformningen av systemet med anspråk på att beskrivningen är varaktigt relevant. Skälet är att de lösningar som i dag förutsätts kunna användas mycket snabbt kan bli föråldrade och att system fortlöpande skall kunna ändras när det behövs.

Utredningen har i stället bedömt det viktigt att redogörelsen för den framtida hanteringen stannar vid de grundläggande egenskaper och de krav som den skall motsvara. Det innebär att det snarare är de generella fördelarna med att använda IT-teknik, jämfört med att

enbart upprätta pappersdokument, som redogörelsen är avsedd att illustrera. I den mån särskilda lösningar ändå diskuteras i det följande så sker det för att åskådliggöra egenskaper och krav. Utredningen väntar sig således att föreskriftshandlingen bibehåller vissa kännetecken oavsett tekniska lösningar. Ett sådant kännetecken är att föreskrifterna kan tillhandahållas lättillgängligt och kostnadsfritt för användarna på ett datanätverk, Internet.

En ny rikstäckande databas ersätter trafikliggarna

Utredningen föreslår alltså en ny IT-baserad hantering för att ställa samman uppgifter om föreskrifter för lokal trafikreglering. Databasen skall omfatta såväl redan beslutade giltiga föreskrifter som de som kommer att beslutas. Redan upphävda föreskrifter bör däremot inte omfattas. Dock kommer databasen senare att innehålla även föreskrifter som upphävts eller slutat att gälla sedan de tagits in i databasen. Syftet är bl.a. att få till stånd ett tillkännagivande som är likvärdigt för alla föreskrifter för lokal trafikreglering och att föreskriftsinformationen får större praktisk spridning än i dag. Det kan ske genom inrättandet av en ny rikstäckande databas för trafikföreskrifter (RDT). Den myndighet som har beslutat en föreskrift skall kunna lämna uppgifter genom elektronisk överföring till databasen. Genom en sådan rapportering av uppgifter förs föreskriften av beslutsmyndigheten in i systemet. Föreskriften blir då utan några vidare åtgärder tillgänglig i databasen. Närmare bestämmelser om databasen bör finnas i en förordning om en rikstäckande databas för trafikföreskrifter (databasförordningen).

Hanteringens ersätter förändring av kommunala trafikliggare och kravet på dessa bör därför kunna slopas om föreskrifterna förs över till det nya systemet. Med slopande avses att nya lokala trafikföreskrifter m.m. inte längre tas in i liggarna i syfte att tillkännages där. De befintliga liggarna bör däremot sparas i enlighet med gällande bestämmelser om arkivering.

En beslutande myndighet skall ha samma befogenheter som tidigare

En sådan ny ordning skall naturligtvis inte utgöra något ingrepp i kommunens eller övriga beslutsfattareshöjningens möjligheter att besluta lokala trafikföreskrifter. Kommunens och övriga beslutsfattareshöjningens skyldighet att formulera innehållet i föreskrifterna skall stå kvar. LTF och andra föreskrifter för lokal trafikreglering som ingår i databasen skall tillkännages genom att finnas tillgängliga i databasen. Beslutsfattaren skall bestämma när föreskriften skall rapporteras in och därmed tillkännages. I databasen skall även föreskrifter som redan tillkännagivits hållas tillgängliga. Det gäller bl.a. de föreskrifter som beslutats och därefter tillkännagivits enligt nuvarande regler. Beslutsfattarens uppgift att i övrigt tillkännage sina beslut skall stå kvar (t.ex. att annonsera i ortspressen då det är föreskrivet).

Beslutsmyndigheten förfogar över informationen i databasen

Det är avsikten att beslutsmyndigheten till fullo skall förfoga över de uppgifter som rapporteras till databasen, se inledningen till avsnitt 8.4. Det kan ske på olika sätt. Det är till en början så att beslutsmyndigheten rapporterar föreskriften direkt till databasen. Härmed avses att det inte skall ske under överinseende av någon annan myndighet i avsikt att påverka föreskriftens innehåll. Föreskriftsuppgifterna behöver visserligen sannolikt hanteras maskinellt efter rapporteringen. Oavsett den tekniska behandlingen skall den elektroniska föreskriften presenteras i en "originalversion" där presentationen mycket nära ansluter till den beslutade versionen. Denna utgör vad som bör kallas föreskriftens autentiska version. Denna autentiska version skall också vara den som blir tillgänglig för allmänheten och myndigheterna i databasen. Om föreskriften presenteras även på andra sätt bör det framgå vilken version som är den autentiska versionen. De principer för bevarande av allmänna handlingar som finns i arkivlagstiftningen måste iaktas (se närmare avsnitt 8.3.6). Det bör inte heller finnas hinder mot att samma elektroniska information som finns i databasen lagras lokalt och även kan sökas och bearbetas hos beslutsmyndigheten.

Föreskrifterna skall vara sökbara på Internet

Den lokala trafikföreskriften i sig (den autentiska och elektroniskt utlagda versionen av föreskriften) skall vara sökbar på Internet. Den information som systemet innehåller bör skapas med ledning av det som beslutsfattaren eller företrädare för denne rapporterar till systemet om den lokala trafikföreskriften. Informationen skall vara sökbar för såväl allmänheten som samtliga myndigheter som har att besluta lokala trafikföreskrifter.

Föreskrifterna bör utformas så att de passar rättsinformationssystemet

Enligt utredningens mening bör LTF m.m. kunna utformas så att de motsvarar de krav som ställs för publicering i rättsinformationssystemet. Det innebär i sin tur att föreskriften skall vara utformad efter huvudsakligen samma modell som de föreskrifter som beslutas av statliga myndigheter (jfr 9 § andra stycket i förening med 4 § rättsinformationsförordningen). Kraven i rättsinformationsförordningen är uppställda med tryckta författningar som modell. Hänsyn måste tas till detta faktum och att de statliga myndigheternas författningar trots att de trycks inte harmonierar fullt ut med kraven. Enligt vad utredningen inhämtat skulle många statliga myndigheters författningar inte kunna anses uppfylla kraven enligt rättsinformationsförordningen, om författningarnas utseende i SFS skulle vara normen.

Slutsatsen bör vara att den nuvarande ordningen sådan den gestaltar sig inte bör utgöra ett hinder för en introduktion av kommunala föreskrifter i elektronisk form även i rättsinformationssystemet. Utredningen har för övrigt redovisat några krav på de kommunala myndigheternas föreskrifter (avsnitt 8.3.1) som bör gagna en viss likformighet och därmed utvecklingen av exempelvis sökmöjligheter. Samordningsmyndigheten för rättsinformationssystemet bör dock kunna lämna närmare anvisningar, exempelvis i samband med överenskommelser om deltagande i rättsinformationssystemet. Det är avsett att föreskriftsrapporteringen utformas så att den rapporterade myndigheten i alla avseenden förfogar över informationen. Uppgifterna om föreskriften bör vidare rapporteras till rättsinformationssystemet i syfte att ingå bland de författningar som är sökbara i detta system. Inledningsvis kan föreskrifterna

göras tillgängliga på det sätt som i dag gäller för länsstyrelsernas författningssamlingar, nämligen genom en länk från portalen Lagrummet till myndighetens (Vägverkets, länsstyrelsens eller kommunens) webbplats. För att informationen skall kunna ingå i rättsinformationssystemet är det utredningens mening att bestämmelserna i 9 § rättsinformationsförordningen om överenskommelse mellan Statskontoret och en kommun (eller företrädare för en kommun) m.m. skall kunna tillämpas om det behövs. Länsstyrelsernas och Vägverkets författningar ingår redan i dag i rättsinformationssystemet. De bör även sedan RDT etablerats fortlöpande kunna vara tillgängliga i detta system. – Se vidare avsnitt 8.5.8 om rättsinformationssystemet.

Utförandet av IT-stödet hos beslutsmyndigheterna kan variera

Utredningen anser att kommunerna bör använda tillgängligt IT-stöd vid utformningen av föreskriften i det nya systemet. Sannolikt har redan i dag de allra flesta kommuner en grundläggande IT-kapacitet inkluderande datorer uppkopplade mot Internet och vissa säkerhetslösningar såsom server med backup-funktioner m.m. Enligt tillgängliga uppgifter har alla kommunerna egna webbplatser. Det kan dessutom förutsättas att allt fler kommuner går över till att göra sina trafikförfattningar tillgängliga via sina webbplatser. Enligt statistik från Svenska kommunförbundet var det år 2000 endast sju kommuner som publicerade sina LTF m.m. via Internet. Sedan dess har dock intresset ökat avsevärt för att publicera trafikförfattningar på detta sätt. Numera har även några av landets största kommuner, som svarar för en stor del av den lokala trafikregleringen i riket, börjat publicera LTF m.m. på webbplatsen.

Utredningen har i samband med kommunbesök m.m. fått veta att det redan i dag är ganska vanligt att kommunerna har skaffat programvara för upprättandet av föreskrifter.

Det kan också förutsättas att landets länsstyrelser redan i dag har IT-lösningar och föreskriftsprogram som lämpar sig för rapportering till en extern databas eller att de tämligen omgående kan skaffa sig det. Att använda ett föreskriftsprogram torde vara en bra hjälp i även i arbetet med att omarbeta de föreskrifter som i enlighet med övergångsbestämmelserna till TrF skall upphöra att gälla.

De föreskrifter som rapporteras med de dataprogram som byggts upp med stöd av den handledning som Vägverket ger ut ("Handledning för att utforma lokala trafikföreskrifter för användning i IT-system") kan bearbetas automatiskt. Används sådana program skall inte heller den föreskrift som myndigheten skriver in och som systemet tar emot kunna vara behäftad med så grova fel att föreskriften kan bedömas som ogiltig. Det skall exempelvis inte vara möjligt att skapa en föreskrift som saknar datum för ikraftträdande. En av tankarna bakom handledningen är att de program som skapas med hjälp av denna åtminstone skall instruera och stödja användaren så att de uppgifter som rapporteras in är fria från grundläggande fel.

8.3.3 En rikstäckande databas för trafikföreskrifter (RDT) som komplement till NVDB

Utredningens förslag: RDT inrättas så att den är möjlig att knyta till NVDB och de data om vägnätet m.m. som finns där. En sådan RDT bör administreras av Vägverket. Verket har den trafikeringsrättsliga och trafiktekniska kompetens som behövs för att administrera databasen och skall därför ansvara även för utbildning, uppföljning och annat stöd till rapporterande myndigheter. Vägverket skall också samordna det system som behövs för databasens funktion och för säkerheten i systemet.

Varför en särskild RDT?

Utredningen bedömer att föreskriftshanteringen, med hänsyn till de särskilda tekniska och rättsliga krav som tillkännagivandet av föreskrifter innebär, för närvarande bör ske i en fristående rikstäckande databas för trafikföreskrifter, RDT. Det bör dock understrykas att det inte är en särskild teknisk lösning i form av en viss databas som eftersträvas. Det är i stället en föreskriftshantering av visst slag som är målet. Det är dock nödvändigt att konkretisera hanteringen och denna kan då ges namn av den databas, dvs. RDT, som f.n. bedöms vara en bra teknisk lösning.

Genom NVDB hanteras redan i dag föreskrifter i en central databas

Inom ramen för den vägdatahantering som regeringen utsett Vägverket till huvudman för kan de kommuner och länsstyrelser som så önskar och Vägverket självt rapportera sina föreskrifter till NVDB. Denna i sin tur innehåller huvudsakligen grunddata om vägnätet och är avsedd att vara rikstäckande. Utredningen har undersökt om det är möjligt att kombinera de ansträngningar som görs inom ramen för den Nationella Vägdatabasen (NVDB) hos Vägverket med föreskriftshanteringen i RDT. NVDB:s syfte att göra viss trafikföreskriftsinformation tillgänglig för trafikanterna ligger tämligen nära ambitionen att tillkännage beslutade LTF m.m. genom en databas. För vägnätet i vägdatabasen finns information om hur vägnätet hänger samman och var i landskapet vägarna finns. Dessa grunddata är ett nödvändigt underlag för de uppgifter som bör finnas i en databas för trafikföreskrifter. En naturlig fråga är om inte denna föreskriftshantering är tillräcklig.

RDT är avsedd för tillkännagivandet av föreskrifter

Viktiga skillnader föreligger mellan NVDB och den databas som är avsedd för rättslig information. Under övergångsfasen kommer rapporteringen till RDT att vara frivillig för att därefter bli obligatorisk. Uppgifterna i RDT skall vara tillgängliga för gemene man utan särskilda informationsförmedlare på Internet. Alla uppgifter i RDT skall spridas och vara lätt tillgängliga på olika sätt i elektronisk form. Uppgifterna i NVDB tillhandhålls däremot normalt inte utan kostnad för, eller motprestation från, användaren. Uppgifterna om föreskrifterna i RDT skall vara kostnadsfria för allmänheten.

Anslutning sker till NVDB efter överenskommelse

Anslutning sker efter överenskommelse och i utbyte mot att rapporterande myndighet får tillgång till all information i NVDB inom respektive myndighets geografiska område. Detta s.k. NVDB-koncept bygger således på frivillig grund. Se vidare avsnitt 5.1.

Enligt vad som inhämtats har utvecklingen av föreskriftshanteringen genom NVDB ännu inte tagit fart på allvar. Skälen

härför är det svårt att spekulera i. Det är dock enligt uppgift inte bristande intresse för en lösning av det här slaget eller bristande datateknisk kapacitet, som har varit skälet för beslutsmyndigheterna att avvakta med en anslutning till NVDB. Det kan inte heller vara så annat än i någon enstaka kommun att man saknar dessa datamässiga förutsättningar för en anslutning. Om det i något fall skulle uppkomma problem så torde detta inte utgöra skäl mot att utveckla en föreskriftshantering inom NVDB. Inte heller utgör det ett skäl mot ett IT-baserat system för hantering av information om trafikföreskrifter i en databas ansluten till NVDB.

Utredningens bedömning när det gäller tillkännagivandet av föreskrifter i en databas

Utredningen har bedömt att en ändrad administration inte kan göras beroende av att NVDB kan vinna anslutning av samtliga rapporterande myndigheter. Det finns redan på kort sikt ett behov av en riksgemensam föreskriftsinformation. På längre sikt skapas därmed förutsättningar för ett säkert tillkännagivande av föreskrifterna. Syftet är bl.a. att det skall bli lätt att hitta föreskrifterna för allmänhet och myndigheter oavsett beslutsmyndighet. Detta syfte bör kunna uppfyllas genom att information om innehållet i föreskrifterna samlas hos en central myndighet. Samtliga myndigheter får vid övergångsfasens början en frivillig möjlighet att rapportera nya föreskrifter till en rikstäckande databas för trafikföreskrifter, RDT (se nedan i avsnittet om databasens egenskaper). Denna frivilliga rapportering skall efter en "inkörningstid" gå över i en obligatorisk rapportering.

RDT kan, om det är önskvärt, etableras på ett sådant sätt att informationen i RDT kan tas till vara i NVDB och tvärtom. En RDT kan således antingen knytas till grunddatabasens NVDB information om väg- och gatunätet eller etableras utan en sådan anknytning till vägdata.

En RDT som inte knyts till vägdata i NVDB

Till fördelarna med en icke vägdataanknuten lösning hör att den kan placeras även hos en annan central myndighet än Vägverket. Det ställs låga krav på det format i vilket rapportering sker. Till en

icke vägdataanknuten databas skulle kommunen exempelvis kunna rapportera word-filer. Denna typ av föreskriftshantering beskrivs i avsnittet om kostnadskonsekvenser som ett elektroniskt arkiv för textdatafiler.

Till nackdelarna hör att den information som finns i NVDB inte skulle kunna utnyttjas för föreskriftsarbetet. Vidare skulle uppgifter om föreskrifter utgöra en del av informationen i NVDB-systemet bara för de myndigheter som ingått avtal om att leverera uppgifterna. Det skulle inte gå att få den typ av lättillgänglig information om aktuell reglering som polisen behöver i sin trafikövervakning. Inte heller skulle man kunna enkelt dra nytta av LTF-uppgifterna för att utveckla ett system med elektronisk överföring av dessa vägdata till fordon i trafiken.

En RDT som knyts till vägdata i NVDB

Med detta alternativ avses en betydligt mera avancerad föreskriftshantering än den hantering som saknar samband med vägdatahanteringen i NVDB. Det som här avses beskrivs i avsnittet om kostnadskonsekvenser som nivå 1 (se avsnitt 9.2.1). Skillnaden mot det som där beskrivs som nivå 2 är framför allt att en utveckling till nivå 1 inte innebär ianspråktagande av teknik som stödjer upprättandet av föreskrifter. Om en RDT länkas till vägdata i NVDB bör Vägverket bli systemhållare och systemansvarig myndighet för RDT. Skälet för detta är att lösningen enligt Statskontorets bedömning har särskilda egenskaper och inte lämpar sig för databaser som administreras av två olika myndigheter.

Flera möjliga sökvägar kan etableras. Det bör vara möjligt att få reda på de uppgifter som finns registrerade om vad som gäller på en viss punkt i vägnätet eller på en viss vägsträcka. Föreskrifterna skall nämligen kunna omvandlas till konkret och kortfattad information om vad som är föreskrivet för ifrågavarande vägsträcka. Det bör även vara möjligt att på motsvarande sätt få reda på vad som gäller i ett visst avseende i ett större område. Denna information skall rättvisande återge vad som egentligen beslutats. Det torde i sin tur fordra att föreskrifterna och de lägesangivelser som är kopplade till föreskrifterna kan tolkas tekniskt.

Genom införandet av denna hantering kan tillkännagivandet av föreskrifterna göras mera konkret och illustrativ. Uppgifterna om de autentiska föreskrifterna i databasen kan genom behandling i

NVDB omvandlas till information i nya former. Det kan vara fråga om information på digitala kartor som kan göras tillgänglig i fordonen på vägen.

En vägdataanknuten lösning har även fördelen att uppgifterna om LTF blir mångsidigt användbara. Till kraven på kommunerna, länsstyrelserna och Vägverket självt hör att rapporteringen skall ske i ett bestämt format. Används detta format blir föreskrifterna lättsökta i databasen. Om den myndighet som rapporterar LTF använder det rekommenderade formatet och Vägverkets program Malte eller de alternativa program som finns på marknaden så kan uppgifterna automatiskt användas även i NVDB. De myndigheter som beslutar LTF m.m. förutsätts samtidigt rapportera till rättsinformationssystemet i samma format.

Utredningens bedömning när det gäller anknytningen till NVDB

En lösning med anknnytning till vägdata i NVDB har enligt utredningens mening de största förtjänsterna, framför allt sett utifrån den potential som ett sådant alternativ har. Det är emellertid även en kostnadsfråga om det är möjligt att förorda detta alternativ. Dessutom kan utvecklingen av en vägdataanknuten lösning ske med olika grad av förfining. Huvudsakligen avses här en lösning som endast förutsätter ett befintligt lokalt stöd för framställning av föreskrifter respektive en lösning som har ett nyutvecklat centralt stöd för denna funktion. Dessa alternativ omnämns som nivå 1 respektive nivå 2. Enligt vad utredningen inhämtat är det en skillnad i kostnader för dessa alternativ. Utredningen återkommer närmare till frågan i avsnitt 9.2.1.

En mycket enkel hantering av föreskrifterna har övervägts. Alternativet innebär att föreskrifterna tillkännages i ett elektroniskt arkiv för textdatafiler. Det fordras dock ett stöd för att formulera föreskrifter, framför allt när det gäller kommunernas och väghållningsmyndigheternas trafikföreskrifter som inte ges ut i författningssamlingar. Dessutom har utredningen haft de skäl som talar för det valda alternativet i minnet. Alternativet kommenteras ytterligare något i avsnitt 9.2.1.

Val av samordningsmyndighet

En rikstäckande databas av det slag som utredningen föreslår bör såsom antytts ovan administreras av Vägverket. Verket har den trafikrättsliga och trafiktekniska kompetens som behövs för att handha databasen. Verket kan vidare svara för utbildning, uppföljning och annat stöd till rapporterande myndigheter. Vägverket är också en myndighet som har den nödvändiga kapaciteten för att samordna det tekniska system som databasen ingår i. Fördelarna med att Vägverket är samordningsmyndighet är bl.a. att myndigheterna vid inrapportering av LTF m.m. kan dra fördel av grundläggande vägnätsdata och det digitala kartmaterial m.m. som finns i NVDB. Vidare skulle ett lämpligt urval av information från den lokala trafikregleringen kunna bidra till att syftena med NVDB nås.

Om utredningen hade stannat för en hantering med ett elektroniskt arkiv för textdatafiler hade en enklare administration kunnat föreslås. En sådan lösning hade varit nära besläktad med det sätt varpå elektronisk föreskriftsinformation hålls tillgänglig i rättsinformationssystemet. För en sådan hantering hade Statskontoret lämpat sig som samordningsmyndighet.

8.3.4 Säkerheten

Utredningens förslag: Vägverket skall ha ett övergripande ansvar för systemets säkerhet. Verket får meddela föreskrifter om uppgiftslämnandet till databasen efter samråd med Statskontoret. Det kan ske bl.a. för att ställa krav på verifiering av uppgifterna genom elektronisk signatur.

Informationssäkerhet

En förutsättning för att hantera uppgifterna i en central databas är att handlingarna omfattas av en god generell informationssäkerhet. För att säkerställa att informationen är riktig skall bl.a. vissa datasäkerhetskrav uppfyllas. Denna datasäkerhet skall upprätthållas hos dem som är delaktiga i föreskriftshanteringen. Den elektroniska informationen bör skyddas bl.a. genom att den lagras

eller sparas på ett säkert sätt. Det är vidare viktigt att den som söker informationen inte kan luras till en förfalskad databas.

Det förhållningssätt som generellt bör hållas i minnet när det gäller informationssäkerheten är dock att man bör kunna förlita sig på att myndigheterna kan göra de säkerhetsbedömningar som krävs. Inom förvaltningar som Vägverket kommer valet av tekniska lösningar att styras även av andra normer än bestämmelser i författningar (jfr Ds 2003:29 s.57). Ett skydd kommer att upprätthållas mot obehöriga intrång i systemet. Skyddet omfattar även mera svårförutsedda händelser såsom sabotage och liknande.

Databasen skall inrättas av Vägverket och verket bör ha ett särskilt ansvar för informationssäkerheten i denna. Till systemet hör dock funktioner som måste vara desamma för alla rapporterade myndigheter. Vägverket bör därför även ha ett övergripande ansvar för säkerheten i systemet i dess helhet. Det görs möjligt genom att verket är samordningsmyndighet för det system som databasen omfattas av. I denna egenskap bör verket kunna meddela föreskrifter om bl.a. uppgiftslämnande till databasen efter samråd med Statskontoret. Det är naturligt att samordningsmyndigheten även meddelar allmänna råd om systemets användning när det behövs. Här tangerar dock frågor om säkerhet det funktionsansvar som myndigheten också bör ha (se nedan avsnitt 8.5.1 och 8.5.2).

Regler om elektroniska signaturer finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/93/EG av den 13 december 1999 om ett gemenskapsramverk för elektroniska signaturer (signatordirektivet). Signatordirektivet har införts i svensk rätt genom lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer. Med elektronisk signatur avses i lagen data i elektronisk form som är logiskt knutna till andra elektroniska data och som används för att kontrollera att innehållet härrör från den som framstår som utställare och att det inte har förvanskats. Denna lagstiftning är avsedd att bidra till informationssäkerheten. Enligt utredningens mening bör samordningsmyndigheten få föreskriva om att uppgifter som förs in i RDT skall verifieras genom någon typ av elektronisk signatur (jfr 7 § i författningsförslag 2).

8.3.5 Tillgängligheten

Utredningens förslag: Databasen skall vara lättillgänglig och en s.k. autentisk version av föreskriften skall tillhandahållas. Den vägledning om trafikregleringen som allmänheten och andra myndigheter behöver bör beslutsmyndigheten i första hand erbjuda. Statskontorets rekommendationer och råd för 24-timmarsmyndigheternas webbplatser bör beaktas. Åtkomstmöjligheterna för att ändra uppgifter bör vara begränsade.

Databasen skall vara lättillgänglig

När det gäller tillgängligheten bör inte några yttre ramar sättas upp bortsett från att informationssäkerheten måste upprätthållas. Behoven av information och möjligheterna med den teknik som föreligger bör styra hur informationen hålls tillgänglig. Det finns exempelvis inte några skäl att begränsa antalet sätt som föreskriften kan presenteras på. Det kan gälla även uppgifter om föreskrifter som arkiverats sedan föreskriften upphävts eller giltighetstiden löpt ut. I samband med teknikskiften bör nödvändiga anpassningar kunna ske av systemet. Exempelvis skall möjligheterna att ta del av gamla föreskrifter inte behöva äventyras av teknikskiften.

En autentisk version av föreskriften tillhandahålls

Ett minimikrav är att en fullständig textversion av föreskriften är mångsidigt sökbar och hålls allmänt tillgänglig utan kostnad på Internet. Med en mångsidig sökbarhet avses att flera olika sökvägar eller sökmöjligheter bör stå öppna och det skall vara sökfunktioner som allmänhet och myndigheter behöver. Det skall alltså vara lätt att ta del av en presentation av föreskriften i den autentiska versionen. Angående detta begrepp, se avsnitt 8.3.2. Härutöver kan det finnas flera andra sätt att göra informationen tillgänglig, exempelvis med de tillämpningar som erbjuds genom NVDB (se nedan i detta avsnitt). Slutligen bör föreskrifterna dessutom vara tillgängliga via rättsinformationssystemet (se närmare avsnitt 8.5.8).

Vägledning till allmänheten

Utredningen har under arbetet erfarit att allmänheten ofta har behov av annan vägledning än själva föreskriftstexten för att förstå regleringen. Det beror bl.a. på att trafikregleringen är komplex och att flera föreskrifter kan inverka på regleringens innebörd. Detta ansvar för att informera och vägleda allmänheten bör i första hand falla på den myndighet som har beslutat föreskriften. Kommunerna och övriga beslutande myndigheter bör således även fortsättningsvis hjälpa enskilda som vill ta del av föreskrifterna med den kompletterande information som behövs för att förstå exempelvis innebörden av en föreskrift mot bakgrund av den övriga trafikregleringen på platsen.

Olika aktörers tillgång till information om föreskrifter genom tillämpningar i NVDB

Det bör även ställas krav på systemets tillgänglighet utifrån användarens behov. Denna typ av tillgänglighet är ett motiv för att välja den anknytning till vägdata i NVDB som nämnts tidigare (se avsnitt 8.3.3). Information i RDT bör exempelvis kunna nås av polis nattetid för att polismannen enkelt skall kunna kontrollera utmärkningen på viss plats mot gällande föreskrifter (jfr avsnitt 2.8.10 när det gäller konsekvenserna av bristande information om trafikregleringen). Detsamma gäller för den som sköter parkeringsövervakningen i en kommun. Utredningen håller det dessutom för troligt att det går att utveckla andra praktiska tillämpningar. Det kan gälla exempelvis möjligheter att få uppgifter om parkeringsmöjligheter direkt i fordonet. Även i föreskriftsarbetet skulle en rikstäckande databas med anknytning till vägdata i NVDB kunna underlätta handläggningen. En handläggare som efterfrågar information kan exempelvis peka på en punkt i ett elektroniskt kartblad som återges på bildskärmen och få uppgifter om vad som gäller på platsen.

Utformningen av webbplatsen med hänsyn till användare med funktionsbinder (24-timmarsmyndigheten) m.m.

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att främja s.k. 24-timmarsmyndigheter, dvs. myndigheter som utvecklar och tillhandahåller elektroniska tjänster. I uppdraget ingår att ta fram olika vägledningar, bl.a. inom området innehåll och utformning av webbplatser. Statskontorets vägledning *24-timmarswebben* (Statskontoret 2002:13) har sin tyngdpunkt i rekommendationer och råd om hur en bra webbplats skall vara utformad. Vägledningen riktar sig till statliga myndigheter men eftersom samverkan med kommuner och landsting är avsedd skall den kunna användas även utanför statsförvaltningen. Alla användargrupper skall enligt denna kunna orientera sig på webbplatsen, söka och läsa information samt interagera med webbplatsen på ett enkelt och effektivt sätt. Webbplatsen skall kunna göras tillgänglig för så många användare som möjligt, oberoende av de egenskaper och den förmåga var och en har. Statliga myndigheters webbplatser skall vara användbara och tillgängliga för största möjliga krets av medborgare. Statskontoret hänvisar till att organisationen Web Accessibility Initiatives (WAI) tillsammans med World Wide Web Consortium (W3C) har utformat riktlinjer om webbplatserns tillgänglighet för funktionshindrade. Statskontorets vägledning utgör en rekommendation till myndigheterna om hur dessa "Web Content Accessibility Guidelines 1.0" bör beaktas för att denna användbarhet och tillgänglighet skall komma till stånd.

Utredningen anser att dessa rekommendationer bör iakttas vid planeringen och genomförandet av en RDT och det system som databasen tillhör. Statskontorets rekommendationer och råd för 24-timmarsmyndigheternas webbplatser bör även i övrigt beaktas.

I sammanhanget kan framhållas att regeringen genom beslut den 18 juni 2003 (Finansdepartementet) tillsatt en delegation med uppdraget att stimulera utvecklingen och användningen av elektroniska tjänster i offentlig sektor (dir 2003:81). Delegationen skall inrikta sig särskilt på elektroniska tjänster som kan skapa stor nytta för medborgare och företag samt effektivisera offentlig sektor. Delegationen skall vidare bl.a. pröva nya vägar att öka samverkan mellan stat, kommun och landsting samt mellan offentlig sektor och övriga sektorer. Det är naturligt att Vägverket samråder med delegationen vid utvecklingen av RDT och det system som databasen tillhör.

Åtkomst för att ändra uppgifterna i RDT

Åtkomstmöjligheterna bör se olika ut för olika användare av systemet. Det är visserligen lämpligt att envar kan ta del av innehållet i databasen men endast en begränsad krets bör ha möjlighet att ändra i uppgifterna. Exempelvis bör A kommun inte ha möjlighet att ändra B kommuns föreskrifter. Även andra åtkomstbegränsningar är tänkbara.

Användningen av viss standard för märkning av information

De standarder som tillämpas för att föra över information är mycket viktiga för databasens funktioner. Tillgängligheten gagnas i hög grad av en gemensam standard. Det finns fördelar bl.a. när det gäller möjligheterna att söka information i ett system om informationen märks på visst sätt i samband med överföringen. Ett sådant märkningsspråk är XML (Extensible Markup Language) och ett annat är HTML (Hypertext Markup Language) (Förvaltningsavdelningens vid Regeringskansliet PM den 17 januari 2000), dock att kvalitéerna inte är helt jämförbara. Inom Statskontoret har pågått och pågår fortfarande en diskussion om möjligheterna att använda XML för rättsinformationssystemet. Vägverket har utvecklat ett format för dataöverföring inom NVDB, LTF-XML, som lämpar sig för överföring av information om LTF m.m. Om XML-formatet tillämpas vid överföringen får användaren av databasen en god sökbarhet. Utredningen har ingen synpunkt på användningen av XML. Det är med denna teknik lätt att ändra utseende på utskrifter och andra presentationer av föreskrifter och bl.a. kan layouten varieras.

8.3.6 Arkivering

Utredningens förslag: Beslutsmyndigheterna för in de trafikföreskrifter som de meddelat i databasen. De arkiverar beslutsprotokoll o. dyl. i pappersform. Den autentiska version av föreskriften som förts in och tillkännagivits i databasen skall bevaras av Vägverket. Kraven på att vårda det elektroniska arkivet bör också ligga på Vägverket. Riksarkivet bör få meddela föreskrifter om att gallra databasen. Databasen får dock inte gallras innan fem år har förflutit sedan föreskriften upphörde att gälla.

Arkivering av pappershandlingar

Beslutsmyndigheterna för in föreskrifterna i databasen för att dessa skall tillkännages genom denna. Det kommer dock att finnas en pappersversion av föreskrifterna och i vissa fall av beslutsprotokollen hos den myndighet som meddelat föreskriften. Det torde inte råda någon tvekan om att den signerade föreskriften hos beslutsmyndigheten utgör en allmän handling i enlighet med 2 kap. tryckfrihetsförordningen och att denna är arkiveringspliktig. Det är naturligt att arkiveringen av pappershandlingar hos kommunen fortgår som i dag. Från bl.a. forskningssynpunkt anses det dessutom vara av intresse vilka noteringar som görs på pappershandlingar. Det bör därmed förutsättas att ett exemplar av föreskriften förvaras hos den föreskrivande myndigheten, exempelvis i ett arkiv och i förekommande fall tillsammans med protokoll över beslutet.

I fråga om arkiveringen kvarstår därför en skyldighet för beslutsmyndigheterna att i enlighet med gällande arkivbestämmelser bevara pappersdokumenten, dvs. beslutsprotokoll och liknande.

Arkivering av elektroniska data om föreskrifter

Vad skall då arkiveras om tillkännagivandet av föreskriften sker elektroniskt? Är till att börja med elektronisk information i en databas också att anse som en handling? I Europaparlamentets och rådets förordning av den 30 maj 2001 "regarding public access to

European Parliament. Council and Commission documents” finns följande definition angiven:

“document” shall mean any content whatever its medium (written on paper or stored in electronic form or as a sound, visual or audiovisual recording) concerning a matter relating to the policies, activities and decisions falling within the institution’s sphere of responsibility.

I tryckfrihetsförordningens mening är en upptagning som kan läsas endast med tekniskt hjälpmedel en handling. Handlingen är vidare allmän om den förvaras hos myndigheten och är att anse som inkommen eller upprättad hos myndigheten enligt särskilda bestämmelser (2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen). Att allmänna handlingar återfinns som resultat av en elektronisk överföring av information är också förutsatt i den svenska arkivlagstiftningen liksom i offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Upptagningar för automatisk databehandling som är tillgängliga för myndigheter utgör således allmänna handlingar. En myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingar som myndigheten omhändertagit för arkivering och myndigheternas arkiv skall bevaras. Upptagningar för automatisk databehandling som är tillgängliga för flera myndigheter, så att de där utgör allmänna handlingar, skall dock bilda arkiv hos endast en av dessa myndigheter, i första hand den myndighet som svarar för huvuddelen av upptagningen (3 § arkivlagen, 1990:782).

En allmän handling torde uppkomma hos den beslutsmyndighet där föreskriften i elektronisk form upprättas. Vidare finns hos Vägverket när beslutsmyndigheten har fört in föreskriften i databasen en upptagning som utgör allmän handling där. Myndigheter som hämtar uppgifter från den upptagning som gjorts tillgänglig i databasen kan även de komma att upprätta nya allmänna handlingar genom att göra sammanställningar. Den normala presentationen av föreskriften i databasen skall visserligen mycket nära återspegla det exemplar av föreskriften som är utskrivet på papper och som förvaras hos beslutsmyndigheten. Det finns dock skäl att bevara uppgifterna om den autentiska version av föreskriften som förts in i databasen och tillkännagetts i denna.

Vägverket får anses vara den myndighet som enligt 3 § arkivlagen svarar för huvuddelen av upptagningen. Verket skall därför bevara föreskrifterna i databasen (6 § i författningsförslag 2). Det bör ankomma på Riksarkivet i egenskap av central förvaltningsmyndighet för arkivfrågor att meddela ytterligare föreskrifter om

gallring. Det är dock angeläget att gallring inte sker innan fem år har förflutit från det datum då föreskriften upphört att gälla. Det är tänkbart att föreskriften sedan den upphört att vara aktuell bör arkiveras för att bevaras för all framtid.

Vid lagring och arkivering av data bör iakttas att det är en autentisk version av föreskriften som skall kunna återskapas. Denna bör i sin tur mycket nära överensstämma med den pappersversion av föreskriften som förvaras hos beslutsmyndigheten. Det kan i sammanhanget anmärkas att upptagningar i XML-formatet är gångbara för leverans till Riksarkivet.

Registrering av allmänna handlingar i visst fall

Den beslutande myndighetens data om föreskriften överförs elektroniskt till den centrala databasen. Den elektroniska informationen om föreskriften kommer att utgöra allmän handling hos såväl beslutsmyndigheten som RDT. Av 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen (1980:100) framgår som huvudregel att när allmän handling kommit in till eller upprättats hos en myndighet skall handlingen registreras utan dröjsmål. Registrering får dock i vissa fall underlåtas, om handlingarna hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. Enligt 15 kap. 13 § sekretesslagen är endast den myndighet som gör införingen registreringskyldig enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen om upptagningen för automatisk behandling förs in i ett ADB-register som är tillgängligt för flera myndigheter för överföring i läsbar form.

Den som för in en föreskrift i databasen är beslutsmyndigheten. Denna är alltså registreringskyldig i enlighet med 15 kap. 1 § och 15 kap. 13 § sekretesslagen. Utredningen anser att databasen skall vara så inrättad att registreringskyldigheten uppfylls genom att föreskriften förs in i denna.

Offentlighets- och sekretesskommitténs förslag

Offentlighets- och sekretesskommittén lade i oktober 2002 fram delbetänkandet Ordning och reda bland allmänna handlingar (SOU 2002:97). Förslagen i betänkandet innebär bl.a. att regleringen i 15 kap. sekretesslagen (1980:100) om registrering av allmänna

handlingar m.m. och arkivlagens (1990:782) bestämmelser om registreringens betydelse för arkivvården samordnas i en ny lag. Den nya lagens namn föreslås vara "lag om hantering av allmänna handlingar". En bestämmelse i förslaget (2 kap. 16 §) gäller upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för flera myndigheter. Enligt bestämmelsen skall sådana upptagningar som är tillgängliga för och utgör allmänna handlingar hos flera myndigheter registreras endast hos den myndighet som gjort upptagningen tillgänglig för övriga myndigheter. Vissa skyldigheter enligt den föreslagna lagen (registrering av handlingsslag samt framställning och skydd av allmänna handlingar) skall fullgöras av den statliga myndighet som utses av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. För kommunala myndigheter avses kommunfullmäktige fatta motsvarande beslut. Kommunfullmäktige kan dock överlåta till arkivmyndigheten att meddela sådant beslut. Föreskrifter om övertagande eller överlämnande av arkiv omfattar vidare endast upptagningar för automatiserad behandling hos den myndighet som utsetts att fullgöra skyldigheterna enligt lagen. I den föreslagna bestämmelsen föreskrivs även om gallring av upptagningar hos myndigheter som inte är utsedda att fullgöra skyldigheterna enligt lagen. Förslagen om nya bestämmelser när det gäller registrering av allmänna handlingar bör bevakas om utredningens förslag genomförs. Vid beredningen av delbetänkandet Ordning och reda bland allmänna handlingar och kommitténs slutbetänkande bör Trafikföreskriftsutredningens förslag beaktas.

8.3.7 Några av den nya föreskriftshanteringens fördelar

I det följande beskrivs fördelarna med en föreskriftshantering som bygger på att tillkännage och tillhandahålla allmänheten föreskrifterna genom RDT. Det är uppenbart att den föreskriftshantering som föreslås skall jämföras med dagens system med kommunala trafikliggare (se avsnitt 2.6.1). En annan viktig utgångspunkt för att värdera den nya hanteringens fördelar är att fråga sig hur väl hanteringen fyller de funktioner som liggaren är avsedd att fylla (jfr avsnitt 8.2.1). Även tänkbara vinster med en ny hantering i form av nya informationsvägar skall något belysas. I det här avsnittet konstateras även att några av de problem som kan befaras med en ny föreskriftshantering inte får överdrivas.

RDT gynnar NVDB och tvärtom

NVDB är en grunddatabas varifrån information kan hämtas hos andra databaser och information lämnas till andra databaser. På samma sätt bör det förhålla sig med RDT, dvs. uppgifterna om trafikföreskrifter kan användas i NVDB liksom att NVDB-data kan nyttiggöras i RDT. Uppbyggnaden av en särskild databas för trafikföreskrifter passar också de idéer som vägleder utvecklingen av NVDB. NVDB:s uppdrag riskerar nämligen inte att komma i konflikt med uppbyggnaden av en särskild databas för att enbart tillkännage föreskrifter och hålla dem tillgängliga i det utförande som föreskriften beslutats. En sådan lösning utesluter inte heller att de krav om trafikregelinformation som ställs inom NVDB-konceptet kan tillmötesgå. RDT kan tillgodose även detta önskemål. Det får hållas för sannolikt att trafikregelinformation av hög kvalité kan bidra till att göra landets kommuner mera intresserade av att sluta avtal med NVDB. Vidare är det troligt att sådan trafikregelinformation bidrar till att göra andra användare intresserade av NVDB.

Ett starkt skäl för att påbörja en allmän nationell IT-baserad registrering av LTF m.m. är att nya trafiksäkerhetsåtgärder, såsom exempelvis automatisk hastighetsanpassning, fordrar behandling av uppgifterna i en vägdataas. Ett flertal kategorier av användare är tänkbara för dessa kommande tillämpningar.

Ett delat ansvar

Utvecklingen mot en central databas kan förenas med att myndigheterna bara behöver rapportera föreskrifterna vid ett tillfälle. Det innebär bl.a. att rapporteringen till RDT i sin helhet ersätter rapporteringen till NVDB när det gäller LTF m.m. Vidare bör det innebära att informationen om föreskrifter som i enlighet med ingångna avtal redan rapporterats till NVDB skall kunna tillgodogöras i RDT utan ytterligare åtgärder från en beslutsmyndighets sida.

Ett centralt organ har sannolikt lättare än ett antal lokala aktörer att möta de säkerhetskrav som ställs upp för ett nytt system för föreskriftshandlingen. Ett sådant organ har även större möjligheter att klara de krav på tekniska och administrativa förändringar av systemet som efter hand ställs upp. Samtidigt skall

beslutsmyndigheterna till fullo förfoga över informationen i databasen och ansvara för de rapporterade uppgifternas kvalitet. Det finns mot denna bakgrund fördelar med att lagra föreskrifterna både centralt och lokalt om det kan ske på datamedium. Vägverket ansvarar för att bl.a. funktionen att tillhandahålla föreskrifterna upprätthålls medan beslutsmyndigheterna ansvarar för vilka uppgifter om föreskrifter som finns i systemet. På så vis karaktäriseras systemet av ett centralt funktionsansvar i kombination med ett lokalt informationsansvar.

God vana vid hantering av föreskriftsinformation med dator finns redan på många håll

Utredningen har genom kommunbesök och sammanträffanden med länsstyrelser fått uppfattningen att det finns anledning att se optimistiskt på förutsättningarna att etablera en ny databas och en ny ordning för hantering av trafikföreskrifter med hjälp av databasen. Det gäller inte minst beredskapen hos kommunerna för att upprätta föreskrifterna på datamedium och att utveckla kapacitet för att rapportera dem till en central databas. En viss övergångstid mellan systemet med liggare och ett fullödigt system med en RDT är visserligen oundviklig. Upprättandet av föreskrifter med stöd av maskinella formulär och elektroniska kartor är dock hos många myndigheter redan i dag verklighet. Det är därför troligt att många myndigheter kommer att kunna etablera den nya ordningen ganska snabbt och utan problem.

Rapporteringen till ett centralt system ger en allsidig tillgänglighet

Genom RDT kan LTF och andra föreskrifter för lokal trafikreglering samlas och hållas tillgängliga på ett optimalt sätt. Det är således inte nödvändigt att bära upp dessa funktioner lokalt i varje kommun. Samtidigt blir uppgifterna likvärdigt tillgängliga oavsett beslutsmyndighet. Polismyndigheterna är exempelvis intresserade av ett system som inte är kommungränsberoende.

Den kommun eller länsstyrelse som använder anpassade föreskriftsprogram bygger automatiskt upp ett eget elektroniskt föreskriftsregister. Dessa föreskriftregister kan ha funktioner som medger att de kopplas till myndigheternas egna diariéer och annat

lokalt användarstöd. Den som efterfrågar information kan även i lokala tillämpningar peka på en punkt i ett elektroniskt kartblad och få uppgifter om vad som gäller på platsen. Föreskrifterna kan dessutom publiceras på exempelvis myndighetens webbplats. När det gäller de tre storstäderna, Stockholm, Göteborg och Malmö, medger de lokala databaser som dessa städer är i färd med att bygga upp denna typ av tillgänglighet till föreskrifterna (se avsnitt 5.3).

Utöver genom RDT och NVDB kommer även rättsinformationssystemet att kunna ta emot föreskrifterna (se avsnitt 8.5.8). Genom en länk eller liknande från rättsinformationssystemet till exempelvis kommunens webbplats finns möjlighet att läsa den elektroniska versionen av föreskriften. Föreskriften kan också i en framtid med hjälp av viss märkningsteknik bli mångsidigt sökbar i rättsinformationssystemet. Härför förutsätts dock att själva rättsinformationssystemet vidareutvecklas.

Stödet för handläggare blir mera allsidigt

De handläggare som ansvarar för rapporteringen kommer att ha hjälp av de formulär m.m. som stödjer rapporteringen. Eftersom Vägverket är mottagare av uppgifterna och ansvarigt för databasen är det naturligt att handläggaren kan få råd av verket när det gäller formuleringen av föreskrifter m.m. Handläggare på exempelvis länsstyrelserna kommer att ha andra myndigheters föreskrifter lätt tillgängliga, vilket inte är fallet i dag.

8.4 Övergången till och omfattningen av en rikstäckande databas för trafikföreskrifter

Utredningens förslag: Uppgifter till databasen lämnas av statlig eller kommunal väghållningsmyndighet när det gäller föreskrifter enligt 41 § VägL, kommunen eller Vägverket när det gäller föreskrifter om hastighet enligt 3 kap. 17 § andra respektive fjärde stycket TrF och föreskrifter om bärighetsklasser enligt 4 kap. 11 § TrF, kommunen, länsstyrelsen eller polismyndigheten när det gäller LTF enligt 10 kap. 1 § TrF samt av väg- eller gatuhållningsmyndigheten när det gäller föreskrifter enligt 10 kap. 14 § första stycket c TrF (s.k. väghållarbeslut). Uppgifter om föreskrifter skall lämnas på ett säkert sätt i elektronisk form av beslutsmyndigheten.

Uppgifterna skall vidare vara aktuella och tillförlitliga. Beslutsmyndigheten ansvarar för att föreskriften är beslutad i riktig ordning. Myndigheten ansvarar även för att den som rapporterar föreskriften är behörig att företräda beslutsfattaren.

Allmänt

Inledningsvis redovisar utredningen några grundläggande villkor för föreskriftsrapporteringen. Utredningen beskriver därefter övergången från trafikliggarsystemet till det nya systemet. I följande avsnitt behandlas vad databasen är avsedd att omfatta och några karakteristika i övrigt för föreskriftshanteringen.

Informationsansvar

Av 10 § författningssamlingsförordningen (1976:725) framgår att det åligger en central myndighet som låter ge ut en författningssamling enligt förordningen att utse utgivare för författningssamlingen. Enligt 15 § samma förordning åligger det även länsstyrelse att utse utgivare för länets författningssamling. En beskrivning av utgivaransvaret finns i Myndigheternas föreskrifter (Ds 1998:43, s. 159 f). För rättsinformationssystemet är inte i rättsinformationsförordningen (1999:175) föreskrivet att det åligger exempelvis samordningsmyndigheten att utse utgivare. Däremot är föreskrivet vem som skall ha informationsansvar (10–14 §§) och vem som skall samordna systemet (15–19 §§).

En beslutsmyndighet för in föreskrifterna genom att lämna uppgifter i elektronisk form till databasen (jfr avsnittet 8.3.6 om arkiveringen). Dessa uppgifter om föreskrifter tillhandahålls allmänheten på Internet. Utredningen har övervägt en ordning med utgivare för upptagning i databasen. Det finns inga tvingande skäl att föreslå en sådan ordning för en databas av det slag som är i fråga. Fråga uppkommer om det ändå lämpligen bör utses en utgivare. En sådan ordning är dock mindre väl förenlig med det lokala informationsansvar som beslutsmyndigheternas rapporteringen till databasen förutsätter. Det kan också framhållas att samordningsmyndigheten (Vägverket) skall ha ett övergripande ansvar för det system som behövs för databasens funktion och för säkerheten i systemet (se 3 § i författningsförslag 2). Utredningen föreslår därför inte någon bestämmelse om ett åliggande för

Vägverket att utse utgivare för upptagning i databasen. Det kan också framhållas att det i 19 § författningssamlingsförordningen finns en bestämmelse om trycklov som inte avses få någon motsvarighet i en författning om databasen.

Den myndighet som för in föreskrifter i databasen bör dock ha ett informationsansvar av det slag som motsvarar det som är angivet i 13 § rättsinformationsförordningen. Enligt 10 § rättsinformationsförordningen innebär informationsansvaret en skyldighet att se till att informationen är bl.a. aktuell och tillförlitlig. Denna uppgift bör även såvitt gäller RDT ligga på beslutsmyndigheten som är det organ som förfogar över informationen. Innehållet i informationsansvaret skall inte fastläggas i detalj här. Enligt utredningens mening bör dock beslutsmyndigheten ansvara för att föreskriften är beslutad i riktig ordning och att den som rapporterar föreskriften är behörig att företräda beslutsfattaren. Uppgifterna bör vidare rapporteras på ett säkert sätt i elektronisk form. Av en bestämmelse skall framgå att den myndighet som för in föreskrifter i databasen ansvarar för att uppgifterna är riktiga och att de lämnas på ett säkert sätt i elektronisk form (4 § andra stycket i författningsförslag 2).

Utredningen föreslår ingen särskild ordning för distribution av författningar likt den som följer av författningssamlingsförordningen. Skyldigheterna att till bibliotek eller Statens ljud- och bildarkiv lämna exemplar av dokument för elektronisk återgivning skall dock iakttas i enlighet med det som är föreskrivet, se härom lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument.

Beslutsmyndigheterna kan börja rapportera till RDT

Det är inte lämpligt att en ny föreskriftshantering tas i anspråk annat än med god framförhållning och med utnyttjande av en viss övergångstid. Redan några månader in i övergångsfasen, som avses börja den 1 juli 2005, bör de allra flesta kommunerna inneha utrustning som medger användningen av ett program för att skriva trafikföreskrifter. Ett gratisprogram, Malte, med basala funktioner för uppgiften tillhandahålls såsom tidigare nämnts av Vägverket. För de kommuner som så önskar finns det andra kommersiellt tillhandahållna program som motsvarar minst samma krav och som är utvecklade av privata intressenter.

Under övergångsfasen, som måste förberedas noga, tar RDT gradvis över den kommunala trafikliggarens roll i tillkännagivandet och tillhandahållandet av kommunala trafikföreskrifter. Den tar även över den roll som kungörandet i statliga myndigheters författningssamlingar har. Respektive myndighet svarar för uppgifterna i databasen. Ett datamedium blir bärare av informationen om den tillkännagivna föreskriften. Övergångsfasen som helhet bör i linje med det sagda vara ganska generöst tilltagen tidsmässigt och definitivt avslutas först efter flera år.

Databasen ersätter gradvis den kommunala trafikliggaren

Utredningen har funnit att rapporteringen inledningsvis bör vara frivillig och att det under en övergångsfas bör avgöras av varje myndighet i vilken takt man vill och kan ta databasen i anspråk för att tillhandahålla redan meddelade föreskrifter. Även sedan rapporteringen av nya föreskrifter blivit obligatorisk är det viktigt att kommunerna och de statliga myndigheterna får tillräcklig tid på sig att rapportera befintliga liggarpåbjudningar. Valet av tidpunkt för denna rapportering skall myndigheterna kunna anpassa till sina egna förutsättningar. Det bör tas hänsyn till att förutsättningarna att klara övergången på en begränsad tid varierar. Enligt utredningens uppfattning måste dock de flesta beslutsmyndigheter kunna avsluta rapporteringen av sina liggarpåbjudningar efter en kortare tid än övergångsfasens hela längd. Dessa myndigheter bör också kunna dra fördelar av den nya föreskriftshanteringen genom att ganska snabbt gå över till RDT-systemet.

Övergångsfasen kan utformas på olika sätt

Utredningen har övervägt möjligheten att låta beslutsmyndigheterna själva lämna liggaren bakom sig när de fått tillstånd att göra så av samordningsmyndigheten. Härför skulle fordras befogenheter och resurser hos Vägverket för att kontrollera om den enskilda myndigheten är redo för att börja tillkännage sina föreskrifter elektroniskt. Vidare har utredningen behandlat möjligheten att sådana föreskrifter som rapporteras under ett inledande frivilligt skede ersätter föreskriften i liggaren redan då den har förts in. Som en fördel kan framhållas att en kommun då

snabbt kan överge liggaren för de föreskrifter som rapporteras till databasen. En sådan ordning möter dock vissa principiella hinder utifrån aspekten att allmänheten skall kunna veta inte bara att föreskriften är kungjord utan även var den är kungjord. Denna ordning har också nackdelar så snart en kommun börjar rapportera till databasen före länsstyrelsen i länet.

Övergångsfasen delas in i två skeden

Utredningen vill att beslutsmyndigheterna får möjlighet att ta till sig den nya föreskriftshanteringen i en takt som passar dem. Det har visat sig nödvändigt att dela in övergångsfasen i två skeden. Under övergångsfasen kommer föreskrifterna att finnas i liggaren och författningssamlingarna jämsides med att de är tillgängliga även genom databasen.

Den ordning som utredningen till sist stannat för innebär att beslutsmyndigheterna sedan en begränsad tid förflutit och man dessutom uppfyllt sina åtaganden vad gäller rapporteringen helt kan gå över till RDT-systemet. Det bör här understrykas att det inte innebär att trafikliggarna får förstöras utan dessa måste enligt gällande regler tas om hand för arkivering. Målet under övergångsfasen skall vara att LTF m.fl. trafikföreskrifter för lokal trafikreglering inte längre tillkännages genom trafikliggaren eller genom författningssamlingar utan genom den nya databasen.

När övergångsfasen närmar sig slutet bör det hos Vägverket finnas en beredskap för att, trots allt, inte alla myndigheter har avslutat sin rapportering av gamla föreskrifter.

8.4.1 Första skedet

Utredningens förslag: Under ett inledande skede den 1 juli 2005 – den 30 juni 2006 får de myndigheter som berörs av föreskriftsrapporteringen lämna uppgifter till databasen. Vägverket får efter samråd med Statskontoret meddela de föreskrifter som behövs för ikraftträdandet.

Beslutsmyndigheterna får men behöver inte rapportera föreskrifterna

Under det första skedet, den 1 juli 2005 – den 30 juni 2006, får kommunerna och de statliga myndigheterna börja rapportera föreskrifterna till databasen (se övergångsbestämmelserna punkten 2 i författningsförslag 5). Rapportering skall ske i enlighet med de föreskrifter som beslutas om förändret av den nya databasen. Uppgifterna i databasen har dock under det första skedet ingen annan status än som ytterligare information om föreskrifterna. Det betyder att hela liggarghanteringen bevaras intakt under detta skede. Det inkluderar underrättelser till kommunen och kommunens åliggande att skicka liggartutdrag (10 kap. 12 § TrF). Polismyndigheten och väghållningsmyndigheten bör ha möjligheter att före beslutet få yttra sig till kommunen (se nedan avsnitt 8.4.6). Utredningen anser att medverkande myndigheter skall motiveras att delta under det inledande skedet i övergångsfasen. En frivillig rapportering bör bidra till att skapa en mjuk övergång mellan de två systemen.

Den färdiga föreskriften skall alltså fortfarande tas in i trafikliggaren. Under det första skedet skall dock en IT-baserad föreskriftshantering innebära möjligheter att kommunicera med polismyndigheter och väghållningsmyndigheter elektroniskt. Även funktionerna för att göra liggartutdrag och underrätta andra myndigheter om intagna föreskrifter kan vara elektroniska. Det får förutsättas att de flesta kommunerna redan i dag använder föreskriftsprogram eller åtminstone för liggaren med datorstöd.

De flesta beslutsmyndigheterna vill tillägna sig rapporteringen till RDT

Utredningen är övertygad om att en rad faktorer samverkar så att de flesta myndigheter skall kunna åstadkomma en ordnad och tämligen snabb övergång till rapportering i RDT-systemet. Viktigast bedöms vara beslutsmyndigheternas ambition att ta den nya rationella tekniken i anspråk. De erfarenheter utredningen gjort pekar entydigt i denna riktning. När den nya tekniken tagits i anspråk finns incitament för att framdeles överge trafikliggaren och därmed slippa att ha två system. Sannolikt har de allra flesta beslutsmyndigheter goda skäl att helt gå över till den nya

föreskriftshanteringen så snart det blir möjligt (andra skedet). Beslutsmyndigheterna skulle kunna ta till sig tillräckliga erfarenheter av denna hantering redan under inledningen av det första skedet och därefter tämligen snabbt kunna rapportera den resterande mängden äldre föreskrifter. Beslutsmyndigheten behöver således inte använda mera tid än det första skedet för att rapportera samtliga föreskrifter till databasen. Föreskrifterna kan då hållas tillgängliga i databasen i den autentiska versionen från det andra skedets första dag. Denna faktor är inte angelägen endast för kommunerna utan även i hög grad för länsstyrelserna och Vägverket. Alla beslutsmyndigheter är således administrativt berörda av den föråldrade hanteringen med trafikliggarsystemet. Det är extra viktigt att kommuner som över huvud taget inte för liggaren med datorstöd utnyttjar det första skedet i övergångsfasen för att ta tekniken i anspråk.

Motiv i övrigt för att ta den nya hanteringen i anspråk

Vägverket bör ha liknande intressen även i egenskap av samordningsmyndighet och därmed administratör för systemet. Det torde vara till nackdel för Vägverket att under flera år administrera en databas som är mycket ofullständig och därmed indirekt vara beroende av trafikliggarhanteringen. Vägverket bör i egenskap av samordningsmyndighet kunna omsätta detta intresse för utvecklingen av RDT i en pådrivande roll. Det bör även åvila Vägverket att vid behov meddela de föreskrifter som kan behövas för ikraftträdandet av förordningen. En bestämmelse av denna innebörd föreslås (övergångsbestämmelserna till författningsförslag 2).

Här bör understrykas den betydelse som NVDB väntas få i denna utveckling (se exempelvis avsnitt 8.3.3). Även Svenska kommunförbundet har genom NVDB starka intressen i denna utveckling och bör kunna bistå Vägverket. I kontakter med kommunerna och länsstyrelserna har framkommit att det inte är uteslutet att det kan bildas informella nätverk som arbetar i samma riktning. Det kommer att vara en angelägen uppgift att motivera så många myndigheter som möjligt att rapportera uppgifterna i sina trafikliggare i god tid före övergångsfasens slut. Genom olika former av samverkan kommer det att finnas möjligheter att lyckas.

8.4.2 Andra skedet

Utredningens förslag: Den föreskriftsrapportering som var frivillig under det första skedet blir fr.o.m. inledningen av andra skedet obligatorisk. Föreskrifter för lokal trafikreglering *tillkännages* då genom RDT. Ett tillkännagivande bör ske så snart det kan ske sedan föreskriften beslutats och i så god tid före ikraftträdandet som möjligt. Kommunen behöver inte underrättas av annan beslutsmyndighet om de föreskrifter enligt 10 kap. 11 § som myndigheten har meddelat.

Beslutsmyndigheten skall underrätta berörd väghållningsmyndighet. Markägare och ägare av enskilda vägar som särskilt berörs skall även de underrättas. Rutinen med liggarutdrag tas bort. Kravet på införande i författningssamlingar slopas för de föreskrifter som en länsstyrelse, en polismyndighet eller Vägverket meddelar. För statliga myndigheter ersätts kungörandet i författningssamling med tillkännagivande genom RDT. Skyldigheten att kungöra vissa kommunalt beslutade föreskrifter i länets författningssamling tas också bort. Vägverket får möjlighet att föreskriva om en lämplig hantering för att alla föreskrifter skall finnas tillgängliga i databasen efter övergångsfasens slut.

Allmänt

Under det andra skedet, den 1 juli 2006 – den 30 juni 2008, *skall* kommunerna och de statliga myndigheterna rapportera sina trafikföreskrifter till databasen (se författningsförslag 5). Det gäller såväl de nya föreskrifterna som de äldre föreskrifterna. Intagandet av uppgifterna i databasen utgör grunden för det officiella bekantgörandet (tillkännagivandet) av föreskrifter som beslutas under det andra skedet. Här bör ansträngningarna att arbeta om de äldre föreskrifter som upphör att gälla enligt p. 9 av övergångsbestämmelserna till TrF kunna kombineras med att föreskrifterna rapporteras till databasen (se närmare avsnitt 7.3.3).

Tillkännagivande av föreskrifterna genom RDT

Lokala trafikföreskrifter, föreskrifter om hastighet och vissa andra föreskrifter för lokal trafikreglering tillkännages alltså under

övergångsfasens andra skede genom RDT. Det bör ställas höga krav på att den tillkännagivna föreskriften överensstämmer med den föreskrift som myndigheten beslutat. Informationen i databasen om den tillkännagivna föreskriften kommer att utgöra föreskriftens autentiska version. Den nya formella ordningen påbörjas genast och genomförs i sin helhet under detta skede. I god tid före periodens slut bör alla rapporterade myndigheter på elektronisk väg ha sänt de föreskrifter som har meddelats före det andra skedet och som har aktualitet för RDT. Vägverket bör ha möjlighet att föreskriva om en lämplig hantering för att alla föreskrifter skall finnas tillgängliga i databasen efter övergångsfasens slut.

När bör tillkännagivandet i databasen ske?

För lagar och förordningar föreskrivs i grundlag ett allmänt gällande krav om att dessa författningar skall kungöras så snart det kan ske (8 kap. 19 § RF, jfr avsnitt 2.1.9). Vad gäller förordningar kan undantag göras i lag. Dock är det inte bara tiden mellan författningens utfärdande och kungörande som är av intresse. En författning bör normalt kungöras med en tidsmarginal före ett ikraftträdande (jfr ovan avsnitt 2.8.1). För statliga myndigheters föreskrifter gäller inte något lagstadgat krav på att kungörandet skall ske i viss tid. I författningssamlingsförordningen finns emellertid en bestämmelse av intresse. Enligt 22 § denna förordning skall en författning som kungörs i en författningssamling om möjligt ges ut så att den är författningssamlingens abonnenter till handa i god tid innan den träder i kraft. Här är att märka att beslutsfattaren förutsätts anpassa utfärdandet av författningen så att författningen kan distribueras och nå abonnenterna i god tid. Ett motsvarande principiellt synsätt bör kunna anläggas på tillkännagivandet av LTF m.m. genom databasen.

Ianspråktagandet av ny teknik innebär möjligheter att uppfylla gamla och nya krav på spridning av kännedom om trafikregleringen och därmed att öka förutsebarheten. Förhållandet talar för att man skulle kunna upprätthålla krav på att författningar om den lokala trafikregleringen skall tillkännages viss tid i förväg. Häremot måste även beaktas att tillkännagivandet av föreskrifter skall passa den kommunala beslutsorganisationen. Vissa LTF m.m. förutsätts kunna beslutas och tillkännages med kort eller mycket kort varsel.

Det är fråga om en nyordning där en så stor del som möjligt av den lokala trafikregleringen skall bekantgöras för allmänheten genom databasen. Föreskrifterna skall som tidigare sagts först rapporteras till databasen för att därefter tillhandahållas på Internet. Genom tillkännagivandet skall föreskrifterna införlivas med gällande rätt. Den överordnade målsättningen är således att föreskrifter med en acceptabel formell utformning skall kunna tillkännages allmänheten på detta sätt. Denna ambition bör inte äventyras av svåruppnåeliga mål inkluderande absoluta krav på tillkännagivande av föreskriften i viss tid. En realistisk ambition bör upprätthållas. Om en föreskrift inte är tillgänglig i databasen kan föreskriften komma att fränkännas rättsliga verkningar. Nya föreskrifter skall därför göras tillgängliga i databasen före ikraftträdandet. Från det att beslut om en ny föreskrift fattats bör inte någon längre tid förflyta innan föreskriften tillkännages i databasen. Utredningen föreslår därför att föreskrifterna skall föras in så snart det kan ske och att ett tillkännagivande av föreskrifterna bör komma till stånd i så god tid som möjligt före ikraftträdandet. Det bör dock inte upprätthållas något krav på viss minsta tid. En bestämmelse med denna innebörd föreslås. Det är lämpligt att uppgiften i databasen är grund även för utmärkningen av nya föreskrifter.

Hur bör tillkännagivandet i databasen ske?

Den nuvarande terminologin när det gäller liggaren avser att föreskriften tas in i liggaren. Detsamma gäller föreskrifter av statliga myndigheter. Dessa tas in i respektive författningssamling. Det är dock inte meningen att mottagaren, samordningsmyndigheten för RDT, skall vidta någon särskild åtgärd med föreskriften. Utredningen föredrar en enkel rättslig beskrivning av den elektroniska överföringen av information från beslutsfattaren till databasen. Det ligger närmast till hands att beslutsmyndigheten för in föreskrifterna i databasen (jfr avsnittet 8.3.6 om arkiveringen). Beslutsmyndigheten ansvarar även för tillkännagivandet av föreskrifterna i databasen. Uppgifterna i RDT skall även omfatta besked om från vilken tidpunkt föreskriften hålls tillgänglig, och därmed tillkännages, i databasen (se avsnitt 8.3.1).

Utmärkningen med vägmärke tillhör också tveklöst tillkännagivandet av föreskriften. Det är lämpligt att utmärkningen följer på tillkännagivandet i databasen. Alla föreskrifter märks dock

inte ut med vägmärke. I dessa fall kan förekomma att tillkännagivandet i RDT är det sist föreskrivna. Om t.ex. klaganden inte är sökande och därmed inte har tagit del av beslutet om föreskriften och en föreskrift samtidigt inte omfattas av utmärkningskrav blir tillkännagivandet i databasen, tillsammans med annonseringen, det sist föreskrivna tillkännagivandet av föreskriften (jfr 23 § tredje stycket FL). Tillkännagivandet i databasen kan därmed utgöra utgångspunkt för beräkning av tidsfristen för att klaga. Exempel på sådana fall är kommunernas föreskrifter om tätbebyggt område som för närvarande inte omfattas av utmärkningskrav. I annat fall får utmärkningen eller den tidpunkt då sökanden fick del av beslutet bilda utgångspunkt för klagotiden.

Med hänsyn till bl.a. hur lokala trafikföreskrifter skall tillkännas bör dessutom noteras att ikraftträdandet av en föreskrift inte kan anstå till dess att klagofristen har löpt ut.

Underrättelser och liggartdrag

Annan beslutsmyndighet än kommunen behöver inte längre enligt 10 kap. 12 § TrF underrätta kommunen om de föreskrifter enligt 10 kap. 11 § som myndigheten har meddelat. Syftet med denna underrättelse är i dag huvudsakligen att kommunen skall kunna iaktta sin skyldighet att ta in föreskrifterna i liggaren.

Även rutinen med liggartdrag tas bort (10 kap. 12 § andra stycket TrF). Det är i stället lämpligt att beslutsmyndigheten i de fall det kan bedömas som nödvändigt underrättar berörda om föreskriften i samband med att denna rapporteras till databasen. Underrättelsen skall avse föreskrifter som tillkännas i databasen. Myndigheter behöver inte, endast i denna egenskap, underrättas särskilt om nya, ändrade eller upphävda föreskrifter. Tvärtom är det utredningens strävan att inte föreslå onödiga obligatoriska inslag i underrättelseförfarandet. En underrättelse bör dock gå till den myndighet som ansvarar för utmärkningen. Det kan vara såväl statlig som kommunal väghållningsmyndighet som berörs genom att myndigheten skall ansvara för att föreskriften märks ut. Vidare skall markägare och ägare av enskilda vägar underrättas i vissa fall. Det gäller sådana ägare som särskilt berörs.

I gällande rätt upprätthålls ett krav på att utdrag ur liggaren med föreskriften i fråga skyndsamt skall skickas till bl.a. en

väghållningsmyndighet. Ett motsvarande krav på skyndsam handläggning bör upprätthållas men kravet kan uttryckas annorlunda. Det bör sammanfattningsvis finnas bestämmelser av innebörden att den myndighet som har beslutat om en föreskrift av de slag som här är i fråga snarast skall underrätta berörd väghållningsmyndighet om denna. Detsamma skall gälla sådana markägare och ägare av enskilda vägar som särskilt berörs (10 kap. 12 § i författningsförslag 5).

En enskild sökande i ett ärende om viss trafikreglering skall enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer underrättas om det beslut som fattats i enlighet med ansökan, jfr 21 § FL. Det finns även skäl att underrätta en myndighet om beslutet om myndigheten uppträder i egenskap av sökande. Utredningen anser dock inte att denna typ av underrättelser behöver regleras i sammanhanget.

De statliga myndigheterna skall inte längre kungöra sina föreskrifter i författningssamlingar

Kravet på införande i författningssamlingar bör slopas för de föreskrifter som Vägverket eller en länsstyrelse meddelar (jfr 3 § 2 och 4 kungörandelagen). Detsamma gäller de föreskrifter som polismyndighet i förekommande fall meddelar med stöd av 10 kap. 3 § andra stycket TrF i förening med 10 kap. 1 § samma förordning.

Redan enligt gällande rätt får regeringen föreskriva att LTF och föreskrifter om högsta tillåtna hastighet inte behöver kungöras i författningssamling. Utredningens förslag i fråga om RDT gäller även föreskrifter som avses i 41 § VägL, föreskrifter med särskilda trafikregler som har meddelats av en statlig väghållningsmyndighet och föreskrifter om bärighetsklasser för vägar.

Vad gäller föreskrifter med särskilda trafikregler som har meddelats av en statlig väghållningsmyndighet (statliga väghållarbeslut) avser undantaget föreskrifter som tillika är författningar. Föreskrifter enligt 41 § väglagen liksom de nyss nämnda väghållarbesluten skall i dag kungöras i författningssamlingen för det län inom vilket den regionala eller lokala statliga myndigheten har sitt säte (9 § kungörandelagen). När det gäller föreskrifter om bärighetsklasser för vägar skall de i stället kungöras i den centrala myndighetens författningssamling (6 § kungörandelagen).

Regeringens befogenheter att meddela föreskrifter om undantag från plikten att kungöra i författningssamling bör utsträckas även till dessa föreskrifter. Detta sker genom en ändring i kungörandelagen (författningsförslag 1). De undantag som behövs kan meddelas i förordning. Det bör alltså i förordning införas en bestämmelse med innebörden att trafikföreskrifter av det slag som avses inte behöver kungöras i författningssamling (5 § i författningsförslag 2). För statliga myndigheter ersätts kungörandet i författningssamling med tillkännagivande genom RDT.

Om intagandet av föreskrifter i författningssamling i övrigt

Skyldigheten att kungöra vissa kommunalt beslutade föreskrifter i länets författningssamling tas också bort (10 kap. 11 § andra stycket TrF). Det innebär att författningar antagna fr.o.m. den 1 juli 2006 tillkännages i databasen fr.o.m. detta datum. De äldre föreskrifter som länsstyrelserna och Vägverket antagit med stöd av TrF skall under övergångsfasens andra skede föras in i databasen. Denna kommer senast när övergångsfasen löpt ut att utgöra den autentiska versionen av alla författningar antagna med stöd av TrF.

Om Vägverket önskar göra sina föreskrifter bekanta även genom att föra in dem i VVFS bör 29 § 3 författningssamlingsförordningen i förening med 12 § tredje stycket samma förordning iaktas. Vägverket skall då ange att det är fråga om ett bekantgörande i andra hand, se 23 § förordningen.

Den sammanställning som länsstyrelsen har att göra årligen enligt 13 kap. 1 § TrF skall sändas till en rad i bestämmelsen uppräknade myndigheter. Härutöver skall sammanställningen införas i länets författningssamling. Det kan ifrågasättas om införandet i länets författningssamling fortfarande behövs sedan databasen kommit att utgöra medium för föreskrifternas tillkännagivande. Även dessa föreskrifter bör anses på ett godtagbart tillkännagivna redan genom införandet i databasen. Det bör dock tills vidare kvarstå att sammanställningen skall föras in i länets författningssamling. Den nya ordningen med tillkännagivandet genom RDT torde innebära att antalet abonnenter kan komma att minska. Ingen ändring av bestämmelsen bör dock göras för närvarande. Framtida erfarenheter får utvisa om den kan tas bort.

8.4.3 Något om de olika slag av föreskrifter som skall föras in i RDT

I det följande kommenteras några av de olika slag av föreskrifter som är avsedda för RDT. Genomgången här är inte avsedd att vara fullständig. Huvudsakligen föreslås att de föreskrifter som i dag omfattas av liggarpfikt skall föras in i RDT. De slag av föreskrifter som tillkommer omfattas redan i dag av vissa rutiner för publicering eller för att hålla föreskrifterna ordnade.

Föreskrifter enligt 41 § VägL

Statliga och kommunala väghållningsmyndigheter har befogenhet att meddela föreskrifter om förbud eller inskränkning av trafik med motordrivna fordon på enskild väg enligt 41 § VägL. Sådana föreskrifter är liggarpfiktiga men ovanliga. I förekommande fall bör dock dessa föreskrifter tillkännages genom RDT.

Föreskrifter enligt 4 kap. 11 § TrF

Vägverket och kommunerna har att meddela föreskrifter med stöd av 4 kap. 11 § TrF om att en väg skall tillhöra en viss bärighetsklass. Dessa föreskrifter är i dag inte liggarpfiktiga. Vägverkets föreskrifter omfattas dock av krav på kungörande i verkets författningssamling och kommunens föreskrifter om bärighetsklass 1 skall kungöras i länets författningssamling eftersom de inte behöver utmärkas med vägmärken. Vidare skall bärighetsklasser tas upp i länsstyrelsens sammanställning över allmänna vägar och andra viktigare vägar i länet. Sammanställningen skall föras in i länets författningssamling (13 kap. 1 § TrF) och sändas till vissa myndigheter.

För den som söker information om lokal trafikreglering kan det vara en fördel att även dessa föreskrifter återfinns tillsammans med LTF m.m. i databasen. I likhet med övriga föreskrifter som avser lokal trafikreglering bör därför föreskrifterna om bärighetsklass föras in i RDT och tillkännages där. Länsstyrelserna skall liksom i dag årligen upprätta en sammanställning över allmänna vägar och andra viktiga vägar i länet (13 kap. 1 § TrF). Denna sammanställning bör även fortsättningsvis uppta bärighetsklasser. Tills vidare bör även kvarstå att sammanställningen skall föras in i

länets författningssamling. Det åligger också enligt gällande rätt länsstyrelserna att sända sammanställningen till vissa myndigheter. Det gäller Vägverket, Försvarmakten och polismyndigheten samt de myndigheter som har hand om väg- eller gatuhållningen inom länet. Några ändringar i dessa avseenden bör inte göras.

Föreskrifter (LTF) enligt 10 kap. 1 § TrF som gäller under en mycket kort tid

LTF m.m. med mycket kort giltighetstid omfattas i dag i princip av samma krav på tillkännagivande som föreskrifter som gäller tills vidare. Vad som avses är exempelvis regleringen av trafiksituationer i samband med evenemang och festligheter där giltighetstiden är mycket kort. Dessa föreskrifter kan också delas in i två kategorier:

- de som behövs på grund av ett planerat arrangemang och som kan meddelas i god tid före ikraftträdandet, och
- de som är föranledda av en oplanerad situation i anslutning till arrangemanget och som därför måste meddelas omedelbart före ikraftträdandet.

Kommunerna och de statliga myndigheterna har en hög ambitionsnivå när det gäller liggarföringen och exempel visar att LTF med mycket kort giltighetstid tas in i liggaren. Frågan kan ställas om man bör ha kvar denna princip i ett nytt system. Det gäller särskilt föreskrifter med mycket kort giltighetstid och som på grund av förhållandena meddelas omedelbart före ikraftträdandet. Visserligen är det nödvändigt att rapporteringen av föreskrifter till databasen skall vara enkel att hantera. Den situationen kan ändå uppkomma att intagandet av föreskriften i databasen är ett opraktiskt sätt att tillkännage regleringen på. De moment utöver utmärkningen som krävs för att tillkännage föreskriften på det sätt som avses skall vara meningsfulla. Lämpligheten av att tillkännage en föreskrift i databasen först när föreskriften har blivit inaktuell kan därför ifrågasättas

Vad som ändå talar för att behålla den nuvarande ordningen är bl.a. att även LTF med mycket kort giltighetstid är *författningar* och har ett allmänintresse. Det är som tidigare framhållits en viktig rättssäkerhetsaspekt att författningar, särskilt de som utgör "straffbud", tillkännages omsorgsfullt. Särlösningar bör dessutom om det är möjligt undvikas för att inte skapa osäkerhet om vad

databasen innehåller och bör innehålla. Det kan förutsättas att beslut om dessa mycket kortvariga föreskrifter ofta fattas efter delegation. Den iakttagelsen har utredningen gjort i samband med kommunbesöken. Det bör från praktiska utgångspunkter vara möjligt att hantera ett krav på att föreskrifterna tillkännages så snart det kan ske efter beslutet och i så god tid som möjligt före ikraftträdandet. Dessa föreskrifter kan även utgöra underlag för den information om framkomligheten som lämnas trafikanterna genom NVDB. LTF med mycket kort giltighetstid kan jämföras med föreskrifter av väghållningsmyndighet enligt 10 kap. 14 § TrF (se nedan under följande rubrik). De senare anses dock inte ha författningskaraktär.

Sammanfattningsvis bör man inte nu ändra principerna för tillkännagivandet. Det bör dock ånyo övervägas, när erfarenheter har vunnits av det nya systemet, om LTF m.m. med mycket kort giltighetstid bör behandlas annorlunda än andra föreskrifter då de föranleds av en oplanerad situation av det slag som beskrivits.

Föreskrifter enligt 10 kap. 14 § TrF

I dag har föreskrifter enligt 10 kap. 14 § TrF en särskild ställning, eftersom de med hänsyn till giltighetstidens längd har bedömts inte utgöra författningar utan "föreskrifter i särskilda fall" (prop. 1975/76:112 s. 87). Det kan understrykas att vad som avsetts i propositionen är tillfälliga föreskrifter i anledning av trafikövervakning, trafikolycka, väghållningsarbete eller liknande arbete som har en "starkt tidsbegränsad natur".

Väghållarbeslut enligt 10 kap 14 § TrF

Vissa föreskrifter enligt 10 kap. 14 § TrF omfattas av s.k. väghållarbeslut. De kan fattas av såväl statlig som kommunal väg- eller gatuhållningsmyndighet. Det finns även andra föreskrifter med särskilda trafikregler för en viss väg eller en viss vägsträcka som beslutas med stöd av denna paragraf. Föreskrifterna har ofta en mycket kort giltighetstid. Enligt 9 kap. 3 § VVFS 1999:164 skall de tas in i en särskild förteckning som förs av den som har meddelat föreskriften. För denna typ av trafikreglering finns det alltså ett krav på bekantgörande som är annorlunda än för LTF och som

sannolikt är mera lätthanterligt för beslutsmyndigheten. Det kan antas att den särskilda skyldigheten att förteckna föreskrifterna huvudsakligen är avsedd att bidra till en administrativ reda.

Frågan är om uppgifter om dessa föreskrifter skall tas in i databasen. Föreskrifter som tas in i databasen bör om möjligt vara naturligt avgränsade från dem som inte ingår. Bortsett från det som redovisats om dessa föreskrifters karaktär har de en viss släktskap med LTF med mycket kort varaktighet. Kommunerna förefaller att ha ett behov av samlad information om alla de föreskrifter som avser den lokala trafikregleringen. Vid studiebesök i kommunerna har iakttagits att kommunala väghållarbeslut i praktiken hålls samlade och ordnade på ett sätt som liknar förandet av liggaren för LTF m.m. Dessutom förekommer att kommunerna förvarar underrättelser om statliga väghållningsmyndigheters beslut. Kommuner kan således ha statliga genomfartsvägar genom tätbebyggda områden. Det är då av vikt för kommunen att veta vad den statlige väghållaren föreskriver, eftersom det kommunala gatu- och vägnätet på flera punkter kan stå i omedelbar förbindelse med dessa genomfartsvägar. Det kan även förekomma lokala överenskommelser om underrättelser mellan statliga och kommunala väghållare i dag. Detta förfarande är således inte författningsreglerat. Sådana underrättelserutiner röjer ett behov av ömsesidigt tillgänglig information om även dessa föreskrifter. I andra kommuner, såsom i Malmö, hålls hela gatu- och vägnätet av kommunen. Här behöver man alltså i princip bara känna till de egna besluten.

När det gäller väghållningsmyndigheternas föreskrifter så kan de vara föranledda av ett mycket hastigt uppträdande händelseförlopp, såsom en vattenläcka och föregås då inte av någon långvarig handläggning. Det kan ofta vara fråga om några timmar. Inom denna tid före en planerad åtgärd bör den som har att vidta åtgärden, exempelvis en entreprenör, lämna in ett underlag eller en plan för hur trafiken bör anordnas. Med stöd av denna fattar en kommunal tjänsteman på väghållningsmyndighetens vägnar beslut om föreskriften.

Bör det ställas krav på att informationen om väghållningsmyndigheternas föreskrifter i alla lägen skall finnas tillgänglig i databasen viss tid före ett ikraftträdande? Det finns inga krav på kungörande av dessa föreskrifter i dag som tvingar fram ett sådant ställningstagande. Det gäller i fråga om föreskrifter med starkt tidsbegränsad natur. Däremot bör föreskriften kunna läggas ut i

databasen så snart beslutet är fattat och normalt sett före en verkställighet. Det bör vara fråga om en särskild undantagssituation om informationen om föreskriften skall föras in under eller efter verkställigheten av föreskriften.

Utredningen har övervägt att väghållningsmyndigheterna endast skall ha *möjlighet* att rapportera dessa föreskrifter men att de inte behöver rapportera dem. Det skulle därmed bli beslutsmyndighetens behov av att hålla informationen ordnad på detta sätt som skulle avgöra i vilken grad RDT tas i anspråk för dessa föreskrifter. Häremot talar att enhetliga regler bör eftersträvas för rapporteringen av kommunernas och Vägverkets föreskrifter. Den som söker efter information om lokal trafikreglering bör också kunna hitta denna samlad så långt det låter sig göra. Utredningen vill även när det gäller dessa föreskrifter framhålla den rättssäkerhetsaspekt som gör sig gällande i sammanhanget. Vid en överträdelse är det således ingen principiell skillnad i effekterna för den enskilde beroende på om föreskrifterna är beslutade med stöd av exempelvis 10 kap. 1 § eller 10 kap. 14 § TrF. Det inträffar också att föreskrifter som är resultat av väghållarbeslut inte har fått den "starkt tidsbegränsade natur" som möjligen skulle motivera en annan hantering. Visserligen måste en dator med föreskriftsprogram användas för upprättande och rapportering av föreskrifterna. Det får ändå bedömas att ensartade regler för att hålla trafikföreskrifterna ordnade är att föredra på längre sikt. Utredningen utgår från att den kommunala väghållningsmyndighetens verksamhet ofta är samorganiserad med kommunens trafikföreskriftsarbete i övrigt och under alla förhållanden bör ett nära samarbete förekomma. I Vägverkets regionala verksamhet antar utredningen att det kommer att bli förhållandevis lätt att implementera en ny ordning.

Det bör vara möjligt att fr.o.m. övergångsfasens början den 1 juli 2005 föra in föreskrifter enligt 10 kap. 14 § TrF som är resultatet av s.k. väghållarbeslut i RDT. Rapporteringen av dessa föreskrifter skall, liksom för LTF som gäller tillfälliga m.fl. föreskrifter, vara obligatorisk fr.o.m. den tidpunkt då övergångsfasens andra skede startar.

Skall även äldre föreskrifter rapporteras? Här avses föreskrifter beslutade under tiden fram t.o.m. den 30 juni 2006 och som fortfarande gäller den 1 juli 2006. För föreskrifter som är resultat av väghållningsmyndighets beslut finns inte samma intresse av att äldre föreskrifter hålls tillgängliga i databasen. Dessa föreskrifter

blir ju snabbt inaktuella på grund av den korta giltighetstiden. Exempel ur JK:s praxis visar emellertid att de kan beslutas att gälla för åtskilliga månader. Lämpligheten i detta förhållande kan ifrågasättas men det är likväl nödvändigt att dessa föreskrifter rapporteras till och tillkännages i databasen. Mängden föreskrifter som skall rapporteras bör vara ganska liten. Även ambitionerna med databasen gagnas av att undantagen begränsas.

Det är också sannolikt att informationen om väghållarbeslut kan vara av betydelse som data i NVDB om framkomligheten på vägarna. Dessa förhållanden talar också för att föreskrifterna bör göras tillgängliga även genom RDT.

Övriga beslut enligt 10 kap. 14 § TrF

Alla föreskrifter som beslutas med stöd av 10 kap. 14 § passar dock inte i en rikstäckande databas. Beslut av andra myndigheter än kommunerna och Vägverket som är uttryck för en mycket kortvarig eller provisorisk trafikreglering kan lämpa sig mindre väl för införande i RDT. Det framstår som överflödigt att nu skapa en särskild rapporteringsordning för dessa myndigheters föreskrifter med mycket kort giltighetstid. Föreskrifter meddelade av polismyndigheten i samband med exempelvis trafikolyckor och föreskrifter av Tullverket i samband med punktskattekontroll (10 kap. 14 § första stycket a och b TrF) bör således undantas från rapportering till RDT. Detsamma gäller föreskrifter av polismyndigheten eller den myndighet som har hand om väg- eller gatuhållningen inom området om tillfällig begränsning av hastigheten om det behövs för att förebygga trafikolyckor med klövvilt eller tamrenar (10 kap. 14 § tredje stycket TrF).

Vissa föreskrifter som inte omfattas av utmärkningsplikt

Föreskrifter som inte omfattas av utmärkningsplikt skall i dag föras in i kommunens trafikloggare, annonseras i ortspressen samt även kungöras i länets författningssamling. I vissa fall är således särskilt föreskrivet att utmärkning inte behöver ske av särskilda trafikregler i LTF. Som exempel kan nämnas att LTF om tätbebyggt område innebär ett undantag (10 kap. 13 § TrF). Andra exempel är tidsbegränsning av parkering till högst 24 timmar under vardagar

och förbud mot användning av fordon som är längre än tolv meter inom ett område (VVFS 1999:164).

Föreskrifter som inte omfattas av utmärkningsplikt skall tillkännages omsorgsfullt även fortsättningsvis. De lämpar sig för att tas in i RDT. Därtill bör de tillkännages genom annons i ortspressen. Det skall därför finnas kvar en skyldighet att föra in en LTF i ortstidning, om den enligt en föreskrift inte skall eller behöver utmärkas med vägmärke. (10 kap. 13 § tredje stycket TrF). När det gäller transporter av farligt gods är det utredningens uppfattning att länsstyrelsen även fortsättningsvis skall underrätta Statens räddningsverk om LTF som avser sådana transporter. På verket bör även i fortsättningen ligga att fortlöpande ställa samman och publicera sådana föreskrifter. Tillkännagivandet av även dessa föreskrifter sker dock genom att föreskriften tas in i databasen.

Lokala trafikföreskrifter i terräng

Dessa föreskrifter bör behandlas likt andra lokala trafikföreskrifter. För lokala trafikföreskrifter i terräng som har beslutats av kommunen torde ofta gälla att de inte omfattas av utmärkningsplikt. Kommunala trafikföreskrifter som inte omfattas av utmärkningsplikt skall som utredningen föreslagit tillkännages i RDT och annonseras i ortstidning.

Föreskrifter för körning i terräng i vissa fall

Även för körning i terräng finns föreskrifter som har beröringspunkter med de föreskrifter som föreslås vara införda i RDT. Kan i visst fall körning i terräng med motordrivet fordon inom visst område medföra olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt, får enligt 3 § första stycket terrängkörningslagen (1975:1313) regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer förbjuda körning eller meddela föreskrifter för den. Av andra stycket i samma paragraf framgår att det vid meddelande av ett förbud eller en föreskrift enligt första stycket skall iakttas att körning som är till gagn för ortsbefolkningen eller som behövs för yrkesutövning eller annat nyttigt ändamål inte onödigtvis hindras.

Enligt 15 § terrängkörningsförordningen (1978:594), TKF, får förbud eller föreskrift enligt 3 § TKL meddelas av

1. kommunen om förbudet eller föreskriften gäller inom en kommun, och
2. länsstyrelsen om förbudet eller föreskriften omfattar mer än en kommun.

Beslutet skall enligt paragrafens andra stycke delges markägaren. Av 16 § TKF framgår att en kommun innan ett beslut meddelas skall samråda med länsstyrelsen. Innan länsstyrelsen meddelar beslut skall länsstyrelsen i ärenden av vikt samråda med kommunen.

Utredningen har övervägt att föreslå att dessa föreskrifter för terräng skall ingå i databasen. En del av dem omfattas dock av särskilda informationsinsatser och det sprids redan i dag god kännedom om regleringen bland dem som berörs. Föreskrifterna bedöms inte heller vara nödvändiga i en databas som framför allt avser trafikföreskrifter på väg. Utredningen har dock inte gjort någon fullständig analys av frågan. Det kan inte uteslutas att den bör övervägas på nytt i ett senare skede. Utredningen föreslår dock inte nu att dessa föreskrifter skall tillkännages i databasen.

8.4.4 Särskilt om förhållandet mellan liggaren och rapporteringen till RDT

Med liggaren avses i sammanhanget en samling av utskrifter på papper av de föreskrifter som är eller har varit liggarpfiktiga enligt bestämmelserna i TrF och motsvarande bestämmelser i äldre lagstiftning. Som ytterligare kännetecken på liggaren gäller att föreskrifterna är, skall bli eller någon gång har varit giltiga.

En liggare kommer att fortsatt behövas under en avvecklingstid. Med avvecklingstid avses den tid som myndigheten använder för att gå ifrån liggaren och till fullo ta i anspråk RDT-systemet. Myndigheterna kan i viss mån påverka med vilken hastighet man vill ta RDT i anspråk. Det betyder dock inte att liggaren vid en given tidpunkt i alla sammanhang har mist sin betydelse och att det är avsett att den skall förstöras eller dylikt. Som jämförelse kan nämnas att Svensk författningssamling innehåller författningar som inte längre gäller men som är av betydelse för bedömningen av skeenden som inträffade då författningen gällde. Detsamma bör gälla avseende trafikliggaren. Det är alltså meningen att liggaren inte skall förstöras utan arkiveras i enlighet med gällande bestämmelser sedan den har förlorat aktualitet.

Särskilt om förhållandena under övergångsfasen

Trafikliggaren bibehåller helt sina funktioner under ett inledande skede (fr.o.m. den 1 juli 2005) då publiceringen i databasen är frivillig för kommuner och statliga myndigheter. Nya kommunala trafikförfattningar görs då officiellt bekanta och därmed till en del av gällande rätt genom trafikliggaren. För nya författningar skall den funktionen upprätthållas t.o.m. den 30 juni 2006. Kommunen skall även sända liggartdrag i den utsträckning som sker i dag till länsstyrelsen, polismyndigheten, väghållningsmyndigheten och enskilda intressenter (10 kap. 12 § andra stycket TrF). Därefter kommer liggaren att avvecklas av myndigheterna själva. Avvecklingstiden infaller alltså under andra skedet av övergångsfasen, dvs. perioden den 1 juli 2006 – den 30 juni 2008. Som anförts ovan (avsnitt 8.4.1) förutsätts dock att många myndigheter bara använder en kortare tid för att avveckla sina trafikliggare.

RDT skall för föreskrifter som tillkommer under tiden efter övergångsfasens första skede kunna motsvara de krav som kan ställas på en elektronisk författningssamling. RDT:s karaktär av elektronisk författningssamling accentueras naturligt vad gäller föreskrifter som har tagits in i databasen för att tillkännages fr.o.m. den 1 juli 2006 där. Trafikliggaren kommer under avvecklingstiden att fullgöra en funktion som det autentiska uttrycket för alla liggarpfiktiga föreskrifter meddelade före den 1 juli 2006 som inte har rapporterats till databasen. Det gäller hela det andra skedet av övergångsfasen fram till den 30 juni 2008. Efter övergångsfasen kan dock inte liggaren fullgöra någon sådan funktion för fortfarande gällande föreskrifter, se avsnitt 8.4.4.

När de föreskrifter som är meddelade före den 1 juli 2006 med stöd av TrF har rapporterats till databasen representerar nämligen uppgifterna i databasen det autentiska uttrycket för föreskriftens lydelse, dock tidigast fr.o.m. den 1 juli 2006. Om en myndighet väljer att föra över enstaka författningar eller författningar i grupper löpande under en viss tidsrymd är det av stor vikt att myndigheten håller reda på vilket medium, liggaren eller RDT, som är bärare av den autentiska föreskriften. Principerna för denna bedömning är dock ganska naturliga och avsedda att vara enkla.

Under övergångsfasen kommer det att finnas gällande föreskrifter som har tillkommit under en lång period enligt följande.

1. Föreskrifter meddelade före den 1 oktober 1999 med stöd av VTK som upphör att gälla vid utgången av 2005, eller det

- senare datum som regeringen bestämmer (jfr utredningens förslag redovisat i avsnitt 7.3.3.), enligt övergångsbestämmelserna till TrF,
2. föreskrifter meddelade enligt TrF men med en teknik som inte medger att de förs in i RDT,
 3. föreskrifter meddelade enligt TrF med en teknik som medger införande i RDT men som inte har förts in i RDT, och
 4. föreskrifter meddelade enligt TrF som har förts in i RDT.

Beslutsmyndigheten måste pröva om föreskrifter enligt 1 behövs efter 2005 (efter juni 2008 enligt utredningens förslag). Om så är fallet skall ärendet handläggas med iakttagande av normala formalia som inhämtande av yttrande, kommunikering, underrättelser m.m. För dessa föreskrifter är det önskvärt att tillgängliga stödprogram m.m. används så att föreskrifterna kan föras in i RDT utan problem.

För föreskrifter enligt 2 krävs att föreskriften anpassas för att föras in i RDT. I de fall beslutsmyndigheten kan anpassa föreskriften utan att den behöver ändras torde detta kunna ske på ett sätt som motsvarar ett så kallat fristående omtryck (jfr 21 § författningssamlingsförordningen och Statsrådsberedningens riktlinjer för författningsskrivning, Ds 1998:66). Om det däremot krävs någon ändring av föreskriften måste beslutsmyndigheten meddela en ny föreskrift och därvid iaktta normala formalia. Det torde dock i de flesta fall vara möjligt att förenkla förfarandet genom att de som berörs samråder om formerna för arbetet.

För föreskrifter enligt 3 krävs normalt inget annat än att föreskriften förs in i RDT.

Kommunerna kan naturligtvis välja att behålla en förteckning över sina egna föreskrifter. Statliga myndigheter kan även de välja att förteckna sina föreskrifter särskilt eller att ta in dem i författningssamling. Det bör då anmärkas att det är fråga om bekantgöranden i andra hand, jfr 29 § första stycket 3 författningssamlingsförordningen. Dessa åtgärder skall dock inte ha någon roll i det obligatoriska tillkännagivandet av föreskriften. Ianspråktagandet av RDT är inte avsedd att hindra en utveckling där kommunerna och de statliga myndigheterna publicerar sina trafikförfattningar på exempelvis myndighetens webbplats (se närmare avsnitt 8.5.9). Denna publiceringsåtgärd kan dock inte

ersätta att föreskriften tillkännages genom RDT eller i förekommande fall genom RDT och annons i ortstidning.

Särskilt om förhållandena efter övergångsfasen

När övergångsfasen har löpt ut (den 1 juli 2008) skall alla fortfarande gällande föreskrifter finnas tillgängliga i databasen. Inga gällande föreskrifter i autentisk lydelse är avsedda att finnas i liggaren. Det kan finnas föreskrifter som inte längre gäller men som har aktualitet i exempelvis pågående rättsprocesser. I dessa fall kommer naturligtvis liggaren även fortsättningsvis att representera föreskriftens tillkännagivna lydelse. Kommunernas trafikliggare fortsätter alltså att även efter övergångsfasen vara den autentiska versionen av de äldre ej längre gällande föreskrifterna.

Den åsyftade ordningen uppnås genom att myndigheterna arbetar i enlighet med de föreslagna bestämmelserna. Det är förutsatt att hela arbetet enligt p. 9 av övergångsbestämmelserna till TrF är avslutat vid övergångsfasens slut. Dessutom bör myndigheterna uppmärksammas på att förslaget till p. 4 av övergångsbestämmelserna till författningsförslag 5 innebär att föreskrifter som inte har tagits in i databasen före övergångsfasens slut upphör att gälla.

Föreskrifter som inte längre gäller

De föreskrifter som är upphävda eller vars giltighetstid löpt ut eller kommer att löpa ut enligt p. 9 av övergångsbestämmelserna till TrF skall inte föras över till RDT. Dessa föreskrifter kan, i den mån de behövs i t.ex. handläggningen av trafikmål, hållas tillgängliga genom liggare. Denna är därmed även framgent den autentiska versionen av de föreskrifter som upphört att gälla om de tillkännagivits genom liggaren.

8.4.5 Utdrag ur liggaren – Svenska kommunförbundets framställan

Svenska kommunförbundet har i en skrivelse den 22 januari 2002 till Näringsdepartementet gjort en framställan till regeringen om att 10 kap. 12 § TrF skall ändras. Förbundet vill uppnå ändamåls-

enliga former med den underrättelseskyldighet som är föreskriven i bestämmelsen. Man anser att om en kommun för en särskild datoriserad förteckning över lokala trafikföreskrifter och denna är direkt tillgänglig för länsstyrelsen, polismyndigheten och väghållningsmyndigheten så bör utskick av utdrag få underlåtas. Det skall dock fordras att kommunen och berörd myndighet är ense om detta.

Genom ianspråktagandet av RDT etableras ordningen att beslutsmyndigheten underrättar berörd väghållningsmyndighet och ägare till enskild väg eller markägare som särskilt berörs. I övrigt finns inget krav på underrättelser frånsett vad som följer av förvaltningsrättsliga principer. Utredningen är övertygad om att detta är en ändamålsenlig ordning. Utredningens förslag i denna del finns i avsnitt 8.4.2.

8.4.6 Skyldigheten att inhämta yttrande från polismyndighet

Utredningens förslag: Kommunen skall se till att polismyndigheten och den statliga väghållningsmyndighet som berörs får möjlighet att lämna synpunkter i ett ärende om LTF eller föreskrifter om hastighet. Det innebär att polismyndigheten och den statliga väghållningsmyndighet som berörs skall lämnas tillfälle att yttra sig.

Två skrivelser till Näringsdepartementet gäller bl.a. beredningen och tillkännagivandet av trafikföreskrifter (ärendebeteckning N2002/1314/TP). Den ena rymmer Svenska kommunförbundets förslag när det gäller kommunens skyldighet att inhämta yttrande från polismyndighet m.m. och den andra innehåller Vägverkets synpunkter på förslagen.

Kommunen har en skyldighet att innan den beslutar en LTF eller föreskrift om hastighet inhämta yttrande från polismyndigheten och den statliga väghållningsmyndighet som berörs (10 kap. 5 § TrF). Bestämmelsen har tolkats så att inhämtandet av yttrande från polismyndigheten skall vara formaliserat på visst sätt. De kommunbesök som utredningen genomfört visar att yttranden i praktiken inhämtas med olika metoder. Sättet härför kan även variera inom en och samma kommun på grund av ärendets karaktär. Vad som är gemensamt är att kommunerna framhållit det som värdefullt att samråda med polismyndigheten i varje enskilt ärende, oavsett om

myndigheten har några synpunkter eller ej. Detsamma torde gälla kommunikationen med den statliga väghållningsmyndigheten (Vägverkets region).

Utredningen föreslår en mindre ändring av ordningen för kommunernas kommunikering med dessa myndigheter. En skyldighet att före ett föreskriftsbeslut kommunicera med den polismyndighet och den statliga väghållningsmyndighet som berörs skall enligt utredningens mening upprätthållas. Det är dock inte nödvändigt att ha något krav på särskild form så länge de grundläggande förvaltningsrättsliga principerna om exempelvis dokumentation och kommunikation iakttas. Det saknas nämligen anledning att tro att dessa principer inte iakttas i de fall kommunikation i dag sker muntligen. Vidare kan förekomma att polismyndighet avstår från att lämna något yttrande över huvud taget. Bestämmelsen bör därför ändras något så att det framgår att sättet för att kommunicera med en polismyndighet i ett ärende om en trafikföreskrift inte är bundet till att ett yttrande inhämtas från polismyndigheten, eftersom detta krav i vissa fall har tolkats så att det åvilar kommunen att tillse att det föreligger ett skriftligt yttrande i varje enskilt ärende. Denna ordning kan enligt utredningens mening inte vara åsyftad. Däremot är det av vikt att polismyndigheten nås av information om varje enskilt ärende och på så sätt får en reell möjlighet att lämna synpunkter i ärendet. Samma ordning är avsedd för kommunikationen med den statliga väghållningsmyndighet som berörs. Det innebär att polismyndigheten och den statliga väghållningsmyndighet som berörs skall lämnas tillfälle att yttra sig (10 kap. 5 § i författningsförslag 4).

8.5 Föreskriftshandlingen i övrigt i RDT

Utredningens förslag: Vägverket skall ansvara för databasen. Verket skall i egenskap av samordningsmyndighet även ha ett övergripande ansvar för det system som behövs för databasens funktion. Vidare skall verket ha ett övergripande ansvar för säkerheten i systemet. Ytterligare föreskrifter om uppgiftslämnandet till databasen bör meddelas av Vägverket efter samråd med Statskontoret.

8.5.1 Vägverkets funktionsansvar – program m.m. för rapporteringen

Vägverket bör, såsom tidigare slagits fast, ansvara för databasen och även vara samordningsmyndighet för systemet. Det innebär att verket skall ha ett övergripande ansvar för systemets funktion och säkerhet. Detta ansvar bör komma till uttryck genom en bestämmelse i en författning (3 § författningsförslag 2).

Vilka uttryck bör funktionsansvaret ta sig i samordningsmyndighetens uppgifter? Utredningen har tidigare redogjort för säkerhetsansvaret (avsnitt 8.3.4). Till en början måste konstateras att det är omöjligt att i dagsläget beskriva det system som lämpligen bör tas i anspråk, i synnerhet om det skall innefatta utvecklingen på några års sikt. Det kan således förutsättas att ny teknik efter hand aktualiseras. Exempelvis kan det i en framtid vara överflödigt med lokala föreskriftsprogram. Det är därför inte lämpligt att i exempelvis författning ange dessa krav. Inte heller är det meningsfullt att i detalj beskriva det system som f.n. håller på att ta form hos Vägverket. Det har tidigare understrukits att utredningen inte bör ta fram konkreta systemlösningar av det slaget (avsnitt 8.3.2). För att något konkretisera funktionsansvaret skall dagens lösningar för ett planerat RDT-system kommenteras översiktligt.

I funktionsansvaret bör ligga att Vägverket skall ha möjlighet att utöva inflytande över vilken utrustning rapporterade myndigheter använder. Om rapporteringen inte fungerar på grund av brister i utrustningen bör Vägverket kunna anvisa sådan utrustning som är lämpad för den rapportering av uppgifter som är avsedd. Det program som myndigheten använder för föreskriftshandlingen skall vara avsett för dataleverans till RDT via den s.k. Slussen. Med Slussen avses den funktion med vilken föreskriften knyts till data om vägnätet. Kommunerna och länsstyrelserna bör därför använda sådan till RDT anpassad programvara.

De data om föreskrifter som beslutsmyndigheten rapporterar skall kunna användas i databasen för att rättvisande återge föreskrifterna på det sätt som de beslutats. Även denna funktion bör upprätthållas av den myndighet som har funktionsansvaret.

För att RDT skall motsvara kraven på att föreskrifterna skall vara lätt sökbara och även i övrigt lätt tillgängliga fordras att de rapporteras på visst sätt. Det skall ske i ett filformat som rekommenderas.

Det finns färdiga program för föreskriftshantering m.m. på marknaden. Dessa program kompletteras med ett utvecklat handläggarstöd. Myndigheten kan också välja att själv utveckla program som gör samma tjänst. Örebro kommun har gjort detta. Ett tredje alternativ är att ta i anspråk det gratisprogram, Malte, som Vägverket tillhandahåller och som i dag är avsett endast för att formulera och leverera föreskrifter till NVDB. Kommunerna och länsstyrelserna får tillsammans med detta program också en formulärsamling och en kartmall att använda för rapportering via dator. För att Vägverket skall kunna fullgöra uppgiften som funktionsansvarig myndighet i bl.a. dessa avseenden bör det finnas en bestämmelse i databasförordningen med bemyndigande för verket att meddela ytterligare föreskrifter i de avseenden som anges i förordningen (7 § i författningsförslag 2).

8.5.2 Vägverkets funktionsansvar – beredskap för situationer där rapporteringen sker i annan form

Som en ytterligare möjlighet bör det finnas en beredskap hos Vägverket att ta emot föreskrifter som rapporteras på andra sätt än de som är avsedda. Det skall emellertid vara fråga om en undantags-situation när andra möjligheter att rapportera föreskriften på anvisat sätt är uttömda. Skälet för att den normala rapporteringen skall ske på det sätt som anvisas är att föreskriften skall kunna behandlas automatiskt i databasen. En automatisk behandling är i sin tur en förutsättning för att användare skall kunna dra nytta av digitala kartor m.m. Det kan dock inträffa att en kommun eller länsstyrelse tillfälligt måste rapportera föreskriften i en textfil som inte har ett format som är anpassat till RDT. Det kan också inträffa att en kommun på grund av exempelvis allvarliga datastörningar tvingas rapportera uppgifterna i sin liggare manuellt. Föreskrifter som rapporteras i ett annat format eller som exempelvis scannas in kommer inte att bli sökbara på samma sätt som de föreskrifter som skrivs in med hjälp av formulär och rapporteras i standardformatet.

Vägverket bör såsom framgått ovan ha möjlighet att föreskriva hur rapporteringen skall gå till i sådana undantags-situationer som här nämnts. Ett sådant bemyndigande kan innefatta att Vägverket generellt får föreskriva hur rapporteringen skall ske (7 § i författningsförslag 2).

8.5.3 Rapportering direkt till RDT eller genom NVDB

Eftersom det är angeläget att föreskriftshanteringen sker utanför NVDB skall informationen lagras i RDT. Databaserna skall vara anpassade till varandra så att ett informationsutbyte kan ske mellan RDT och NVDB. För en användare som hämtar och bearbetar information, liksom för den som bara tar del av informationen, bör det inte märkas att de uppgifter som behövs i arbetet finns i två databaser. För att leverera information till RDT skall det inte vara ett villkor att anslutning sker till NVDB eller att en anslutning sker senare. Det alternativ som de länsstyrelser eller kommuner som står utanför NVDB skall använda är att rapportera endast till RDT. De kommuner som slutit avtal med Vägverket om NVDB respektive de som inte har gjort det bör kunna rapportera på samma villkor efter övergångsfasens slut. Det är även avsett att uppgifter om de föreskrifter som redan rapporterats till NVDB skall föras över till RDT på lämpligt sätt. Dessa föreskrifter bör anses införda i RDT på samma villkor som de föreskrifter som rapporterats direkt till RDT.

8.5.4 Arbetet med äldre föreskrifter

För de myndigheter som har möjlighet till det kan det vara lämpligt att föreskrifter som har meddelats med stöd av VTK arbetas om direkt för intagande i RDT. En följd kan annars bli att föreskriften måste skrivas om på grund av punkt 9 av övergångsbestämmelserna till TrF och kort därefter igen för att anpassas till införande i RDT. Görs ingenting upphör de äldre föreskrifterna automatiskt att gälla vid utgången av den tid som föreskrivs i p. 9 av övergångsbestämmelserna till TrF. Ytterst är det upp till varje myndighet att avgöra hur övergången bäst skall ske.

8.5.5 Användningen av koordinater i arbetet med föreskrifter

I samband med arbetet med att genomföra lägesbestämning av trafikregleringen i NVDB har koordinatangivning enligt rikskoordinatsystemet fått aktualitet som standard. De representerar startpunkt och slutpunkt för den trafikregel som föreskriften är uttryck för. Koordinaterna används för att möjliggöra automatisk behandling av föreskrifter.

Med hänsyn till det värde som koordinatbestämningen har som standard för lägesbestämningar kan ifrågasättas om inte läget även i föreskriften skall anges med hjälp av koordinater. Det är dock – såsom påpekats från många håll under utredningsarbetet – viktigt att föreskrifterna är begripliga för allmänheten. I kommunerna är dessutom politiker ofta beslutsfattare och de måste känna sig övertygade om att det tagna beslutets innebörd är den riktiga. Det bör därför alltid finnas möjligheter att beskriva läget på ett godtagbart sätt utan att använda koordinater. Om vissa "landmärken" utmed exempelvis en landsväg används för att ange start- eller slutpunkt för en viss trafikregel kan dessa märken försvinna eller förändras under föreskriftens giltighetstid. Vid formulerandet eller reviderandet av föreskrifter bör beslutsfattare och deras handläggare vara vaksamma på detta.

De trafikregler som föreskrifterna innehåller är uttryck för handlingsregler för trafikanterna. Ett brott mot en sådan handlingsregel kan medföra straff. Handlingsregeln bör därför inte innehålla enbart en svårtolkad sifferkombination som i sin tur representerar en lägesbestämning. Trafikföreskrifter bör också utformas så att de lever upp till de straffrättsliga principer som tidigare har beskrivits (avsnitt 2.8). En lägesbestämning uttryckt i ord och i enlighet med metersystemet kan då inte undvaras. Endast ord och avståndsangivning med hjälp av metersystemet bör användas i föreskrifterna för den egentliga och rättsligt bindande lägesbestämningen.

Koordinatangivning är däremot nödvändig för att föreskrifterna skall kunna behandlas automatiskt. Denna angivning är bl.a. ett sätt att tillgodose de krav på framkomlighetsdata som behövs i en nationell vägdatabas. Koordinatangivning i de konkreta föreskrifterna är dock inte nödvändig för att uppnå målet med att föreskrifterna skall kunna behandlas automatiskt. En beslutsmyndighet som i föreskriftstexten önskar komplettera en verbal beskrivning av läget med koordinatangivelse bör ha möjlighet att göra denna komplettering. Det bör också vara möjligt att hålla koordinater för de lägen som beskrivs i föreskriften helt skilda från föreskriftens formella innehåll. Utredningen har erfarit att Vägverket i samråd med andra aktörer arbetar utifrån dessa riktlinjer.

8.5.6 Överföring av data till och från polisen

Polismyndigheterna har personellt stora organisationer och behöver lättillgänglig information om trafikregleringen. Det varierar i vilken utsträckning polismyndigheterna har direktåtkomst till kommunernas dataliggare. I ökande utsträckning finns dock tillgång till Internet hos vakthavande befäl och i polisens fordon. En viktig funktion med RDT skulle kunna vara att ge polismyndigheterna möjlighet att alltid kunna tillgå korrekt information om föreskrifterna.

Naturligtvis bör RDT omfatta även polismyndigheternas egna LTF. Antalet föreskrifter är dock mycket litet. Om polismyndigheterna får möjlighet att rapportera sina föreskrifter på ett anpassat sätt så kan RDT ha samma omfattning som dagens kommunala liggare i fråga om polismyndigheternas föreskrifter. Vägverket bör i det fåtal fall det är fråga om kunna ge polismyndigheterna möjlighet att sända föreskrifterna som enkla textfiler för att på myndigheternas vägnar inrapporteras till databasen genom verkets försorg.

8.5.7 Utbildning och annat stöd

En viktig fråga är hur ambitionerna med den nya hanteringen skall kunna genomföras. Vägverket och Svenska kommunförbundet bör kunna ta ett ansvar för att skapa goda förutsättningar för att övergångsfasens andra skede utnyttjas till att rapportera liggarna och författningssamlingarna. Ett lämpligt forum härför kan vara bl.a. NVDB-rådet. Inom ramen för sina åtaganden där är det under alla förhållanden Vägverkets och Svenska kommunförbundets uppgift att verka för en frivillig anslutning till NVDB. En ökande frivillig anslutning till NVDB förbättrar systemets användbarhet och skapar sannolikt därefter även incitament för andra myndigheter att delta. Dessa ansträngningar i kombination med utbildningsinsatser och återkommande informationsträffar bör gagna även rapporteringen till RDT. Det kan vara angeläget att starta detta arbete (utbildning och information) så snart det nya systemet är beslutat. Det kan även visa sig värdefullt med informella nätverk där flera kommuner ingår.

Övergångsfasens första skede ger myndigheterna möjligheter att i lugn takt frivilligt prova på rapporteringen. Det ger också

Vägverket möjligheter att förbereda det intensivare andra skedet när föreskrifterna tillkännages genom databasen. Det kan förutsättas att myndigheterna kommer att närma sig det nya systemet i olika takt. De myndigheter som rapporterar alla föreskrifter som skall finnas i RDT under övergångsfasens första skede kan vid starten av övergångsfasens andra skede den 1 juli 2006 lätt komma in i det nya systemet (jfr avsnitt 8.4.1).

Det finns sannolikt kommuner och statliga myndigheter som inledningsvis behöver utbildning eller stöd vid införandet av en ny administration av lokala trafikföreskrifter. Det bör därför finnas beredskap hos Vägverket för att bistå dessa myndigheter.

8.5.8 Trafikföreskrifter i rättsinformationssystemet

Gällande reglering innebär att om en LTF beslutad av en kommun tas in i rättsinformationssystemet så måste författningen i princip uppfylla de krav på utformningen som ställs på lagar och förordningar. Ett sådant villkor kan ha sin grund bl.a. i att en enhetlig utformning av författningarna bidrar till att innehållet blir mera lättillgängligt för tillämparna m.fl. Denna tolkning har sin grund i förarbetena till rättsinformationsförordningen, se närmare "Ett offentligt rättsinformationssystem" (Ds 1998:10) s. 65 f. Såsom tidigare framhållits (avsnitt 8.3.2) upprätthålls dock inte dessa förutsättningar för rättsinformationen.

Det bör alltså öppnas en möjlighet att kommunernas trafikföreskrifter levereras även till rättsinformationssystemet. Den elektroniska rapporteringen bör då ske i ett dataformat som medger goda möjligheter att söka föreskriften i systemet. Övergångsvis får förutsättas att denna sökmöjlighet inte föreligger men det kan vara angeläget att förebereda utvecklingen av sökmöjligheter. Under en övergångsfas får man i stället räkna med att föreskrifterna hålls tillgängliga i rättsinformationssystemet endast genom en länk till Vägverket eller länsstyrelsen, eller till respektive kommuns webbplats.

Det är däremot för tidigt att etablera en ordning där även kommunala LTF m.m. obligatoriskt ingår i själva rättsinformationssystemet. Det som framför allt är viktigt är att få till stånd ett korrekt tillkännagivande av föreskrifterna. Det bör ytterligare övervägas i vilken utsträckning en kommunal föreskrift skall motsvara de krav som ställs på en författning beslutad av en statlig

myndighet. Som framgått har det ställts tämligen höga krav på enhetlig utformning av de författningar som är beslutade av en statlig myndighet och som ingår i rättsinformationssystemet men principen har inte upprätthållits fullt ut. Av naturliga skäl kan motsvarande enhetlighet inte förväntas när det gäller utformningen av kommunalt beslutade LTF m.m. Det gäller särskilt under det skede då rapporteringen till databasen inte är obligatorisk. Utredningen har ställt upp några villkor på föreskrifternas utformning (avsnitt 8.3.1). Det bör finnas möjligheter för Statskontoret i samband med överenskommelser om deltagande i rättsinformationssystemet att bedöma vilka krav som bör ställas. Enligt gällande rätt är det i princip upp till varje kommun att överenskomma med Statskontoret om en anslutning till rättsinformationssystemet. Svenska kommunförbundet bör dock ha ett samordnande ansvar i en sådan fråga.

8.5.9 Publicering av trafikföreskrifter på kommunens webbplats

Några kommuner har, som tidigare nämnts, börjat att publicera sina trafikföreskrifter på kommunens webbplats. I vissa fall finns det således redan i dagsläget elektroniskt tillgängliga versioner av kommunalt beslutade LTF m.m. Vidare är det sannolikt att sådan publicering liksom tillkännagivande av föreskrifterna i en rikstäckande databas kommer att bidra till att föreskrifternas utformning blir mera likartad. För denna slutsats talar inte minst det förhållandet att tillgängliga föreskriftsprogram har egenskaper som inbjuder till att använda enhetliga skrivsätt i informationssystemet.

8.6 Ändrade villkor för utmärkningen

Utredningens förslag: Vägmärken skall i de fall de avser föreskrifter för lokal trafikreglering sättas upp där hastighetsbegränsningen, föreskriften eller trafikregeln börjar eller slutar att gälla. Om vägmärken inte lämpligen kan sättas upp på den plats som är avsedd, t.ex. i en vägkorsning, skall märkena i stället sättas upp så nära platsen som möjligt. Avståndet får dock inte överstiga 40 meter mellan den angivna platsen och vägmärkena.

8.6.1 Allmänt

Vid utmärkningen av lokal trafikreglering med hjälp av vägmärken kan det uppkomma fel och felen kan vara av flera slag. Utmärkning kan ibland föregå första giltighetsdagen enligt föreskriften, dvs. tidpunkten för ikraftträdandet. Det är naturligt att en sådan utmärkning inte kan ligga till grund för någon åtgärd mot trafikanten. Även utmärkningens egenskaper kan brista. Utmärkning skall exempelvis ske så att vägmärket är vänt mot färdriktningen (7 § andra stycket vägmärkesförordningen, VMF) och vissa vägmärken skall också sättas upp vid båda kanterna av vägen eller körbanan (10 § första stycket VMF). Är sådana föreskrifter inte iakttagna torde normalt inte utmärkning ha skett enligt bestämmelserna i VMF. Det har även förekommit att fel märke har använts (exempelvis stoppförbud i stället för parkeringsförbud). Inte heller denna typ av fel kan normalt vara förenlig med bestämmelserna i VMF. Felet kan slutligen vara att vägmärket har placerats på en annan punkt eller plats än den på vilken utmärkning enligt föreskriften skall ske.

Vägmärkenas placering har ett starkt samband med det sätt på vilket trafikregleringen tillkännages allmänheten. Utredningen har övervägt möjligheterna att begränsa effekterna av att ett vägmärke placerats på ett sätt som obetydligt avviker från föreskriften genom bl.a. en ändring i VMF och har kommit fram till ett förslag (se avsnitt 8.6.2). Utredningen föreslår för att stärka utmärkningens betydelse även en ändring i grunden för ansvarfrihet i TrF och möjligheterna till befrielse från felparkeringsavgift enligt förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift, FelPF (se avsnitt 8.7).

8.6.2 Vägmärkets placering avviker från föreskriften

En möjlig väg till förbättringar är att det förs in en ny särskild paragraf i VMF för att åstadkomma en ordning där vägmärket gäller även om det obetydligt avviker från föreskriften. Det villkor som är angivet i 10 kap. 13 § första stycket TrF om att trafikregler skall utmärkas enligt bestämmelserna i VMF skulle därmed lättare nås. Vidare skulle det inte föreligga hinder enligt 14 kap. 14 § TrF att döma till ansvar för brott om föreskrifterna utmärkts enligt 10 kap. 13 § TrF. En sådan ordning skulle kunna motverka att en

fullt ändamålsenlig skyltning i huvudsaklig överensstämmelse med föreskriften riskerar att underkännas vid en rättslig prövning. Den skulle på sikt också bidra till en ökad säkerhet hos trafikanterna om att "skylten gäller".

Utgångspunkten bör vara att vägmärkena skall sättas upp på den plats där exempelvis en viss hastighetsbegränsning börjar eller slutar att gälla. Utredningen bedömer det dock som viktigt att det finns bestämmelser i VMF som innebär att kraven på utmärkningen inte framstår som praktiskt omöjliga. När väghållningsmyndigheten skall placera ut nya vägmärken kan det vara viktigt att ha möjlighet att göra små avvikelser från föreskriften. Inte minst från trafiksäkerhetssynpunkt är det nödvändigt att bestämmelserna i VMF tillåter en placering av vägmärken så att de exempelvis inte skymmer varandra. Om utmärkning har skett mycket nära den punkt eller plats som är avsedd enligt föreskriften skall utmärkningen inte bedömas som felaktig. Vägmärket blir på detta sätt något mera utslagsgivande för trafikregleringens innehåll. Samtidigt bör bestämmelserna i VMF vara så precisa att trafikregleringens innebörd inte kan förvanskas genom att utmärkning sker i strid mot trafikföreskriften. Utmärkningen är bl.a. ett inslag i tillkännagivandet av föreskriften. Det är därmed en outtalad princip att vägmärken, om inget annat sägs i VMF, med en hög grad av precision skall markera start- och slutpunkt och därmed ange föreskriftens utbredning. Det finns inte anledning att tro annat än att utmärkningen normalt genomförs med den precision som föreskriften förutsätter.

Föreskrifter skall som nämnts ovan i enlighet med vad som sägs i 10 kap. 13 § TrF utmärkas i enlighet med VMF. I VMF bör i linje med det som sagts ovan införas en ny paragraf. I enlighet med denna bör vägmärken sättas upp där exempelvis en hastighetsbegränsning börjar. I de fall vägmärkets placering enligt föreskriften inte kan placeras enligt föreskriften bör en alternativ placering tillåtas. Om förhållandena på platsen där exempelvis en hastighetsbegränsning börjar eller slutar är sådana att vägmärken lämpligen inte kan sättas upp där, t.ex. i en vägkorsning, skall märkena i stället sättas upp så nära platsen som möjligt. Avståndet bör dock inte få överstiga 40 meter (jfr 8 kap. 2 § VVFS 1999:164, se författningsförslag 7).

Genom att en sådan paragraf införs i VMF kommer en utmärkning som inte exakt överensstämmer med föreskriften att ändå vara giltig. Om bestämmelserna i VMF iakttagits så innebär

det att föreskrifterna utmärkts i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. 13 § TrF. Innebörden härav blir vid ifrågasatt överträdelse av exempelvis en lokal trafikföreskrift att den som brutit mot trafikregeln inte kan fritas från ansvar på den grunden att föreskriften inte märkts ut i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. 13 § VMF (jfr 14 kap. 14 § andra stycket TrF).

8.7 Sanktion av överträdelser

Utredningens förslag: Möjligheterna att inte döma ut ansvar för överträdelser av föreskrifter för lokal trafikreglering sträcks ut till att gälla föreskrifter om bärighetsklasser enligt 4 kap. 11 § TrF. Betydelsen av att iaktta utmärkningsbestämmelserna och att i övrigt tillkänna föreskrifterna bibehålls. Bestämmelserna ändras dock för att passa det förhållandet att liggarpplikten fr.o.m. den 1 juli 2006 ersätts av en plikt att föra in och tillkänna författningarna i RDT. Om föreskrifterna för lokal trafikreglering inte märkts ut och i övrigt tillkännagetts i enlighet med tillämpliga bestämmelser får i princip inte ansvar dömas ut. Ansvar skall dock få dömas ut om bristerna i utmärkningen är utan väsentlig betydelse för förståelsen av trafikregleringen.

Kraven att trafikregeln märks ut och att föreskrifterna i övrigt tillkännages bibehålls i princip även för att få meddela parkeringsanmärkningar. Bestämmelserna ändras med hänsyn till att liggarpplikten fr.o.m. den 1 juli 2006 ersätts av en plikt att föra in och tillkänna föreskrifterna i RDT. Om parkeringsföreskrifterna inte märkts ut och i övrigt tillkännagetts i enlighet med tillämpliga bestämmelser får i princip inte parkeringsanmärkningar meddelas. Parkeringsanmärkningar får trots allt meddelas om bristerna i utmärkningen är utan väsentlig betydelse för förståelsen av trafikregleringen.

8.7.1 Förutsättningar för att döma till ansvar för brott m.m.

Bestämmelserna i 14 kap. 14 § TrF gäller enligt principen om "lex specialis" framför bestämmelserna om straffrättsvillfarelse i 24 kap. 9 § BrB. Utgångspunkten är att föraren verkligen har brutit mot en LTF som inte rör stannande eller parkering eller mot en föreskrift

om hastighet som har meddelats med stöd av 3 kap. 17 § TrF. Det innefattar även att det subjektiva rekvisitet är uppfyllt, dvs. att trafikanten medvetet eller vårdslöst (" uppsåtligen eller av oaktsamhet") brutit mot föreskriften.

Eftersom bestämmelserna i TrF, till skillnad från 24 kap. 9 § BrB, inte innehåller något rekvisit om att villfarelsen skall vara uppenbart ursäktlig innebär varje brist i kungörandet i princip att ansvar inte skall dömas ut. De regler som gäller för straffrihet i fråga om överträdelser av LTF m.m. torde innebära, att trafikanten inte behöver åberopa att han tagit miste om tillåtligheten. Det räcker med att han kan påvisa att utmärkningen eller liggarföringen inte överensstämmer med de villkor som ställs upp i TrF och VMF för att han skall undgå ansvar. Dessutom kan det inträffa att såväl en polismyndighet som en åklagarmyndighet utredningsvis konstaterar att tillkännagivandet brister på ett sådant sätt att ansvar inte får dömas ut. Brister i iakttagandet av liggarpplikten har lett till att domstolarna beviljat resning i vissa fall med följd att ett stort antal godkända ordnings- och strafförelägganden fått rivas upp. Rättspraxis visar vidare att det ställs höga krav på utmärkningen för att den skall bedömas vara författningssenlig. I några fall har tämligen bagatellartade fel i utmärkningen utmynnats i frikännande domar (jfr avsnitt 4.2.6).

För statliga LTF och Vägverkets föreskrifter om hastighet gäller den särskilda straffrihetsgrunden endast fel i utmärkningen. Skälet härtill är att dessa föreskrifter kungörs enligt särskilda regler i en författningssamling. Det torde dock innebära att straffrihetsgrunden i 24 kap. 9 § BrB kan bli aktuell om det förekommer fel i kungörandet genom författningssamlingen.

Syftet med det av utredningen nu föreslagna systemet är att trafikföreskrifter skall tillkännages elektroniskt. Vissa föreskrifter för lokal trafikreglering föreslås således vara intagna i och tillkännages genom RDT. De statliga myndigheternas föreskrifter skall i enlighet med utredningens förslag behandlas på samma sätt som de kommunala föreskrifterna. Även statliga myndigheters föreskrifter tillkännages således genom att föreskriften tas in i RDT. Den allmänna straffrihetsgrunden i BrB bör kunna aktualiseras om tillkännagivandet genom RDT brister. Det gäller oavsett om föreskriften meddelats av en kommunal eller en statlig myndighet.

Utredningen har övervägt om det, med förebild från 24 kap. 9 § BrB, även kan tillskapas en ny grund för frihet från ansvar i TrF när

det föreligger brister i utmärkningen. Denna straffrihetsgrund passar dock mindre bra när det gäller brister i utmärkningen. Bedömningen är att dessa brister ofta inte skulle kunna leda till frihet från ansvar.

Fel i utmärkningen skall dock i viss utsträckning kunna innebära att trafikanten befrias från ansvar för brott. Det bör alltså framgå av bestämmelserna att om en lokal trafikföreskrift överträds så skall den som överträtt föreskriften dömas endast om bestämmelserna märkts ut i enlighet med 10 kap. 13 § TrF och i övrigt tillkännagivits i enlighet med tillämpliga bestämmelser i 10 kap. 11 § TrF. Det är dock inte rimligt att den som överträtt en föreskrift skall fritas från ansvar så snart utmärkningen brister i något betydelselöst hänseende. Framför allt bör ansvar kunna dömas ut om bristerna i utmärkningen är utan väsentlig betydelse för förståelsen av trafikregleringen. Utredningen föreslår därför att 14 kap. 14 § TrF ändras i enlighet härmed (se författningsförslag 4).

8.7.2 Förutsättningar för att ta ut felparkeringsavgift

I 2 § förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift (FelPF) finns en bestämmelse som i sak – om än med annorlunda redaktionell utformning – motsvarar 14 kap. 14 § andra stycket TrF. Eftersom förseelser mot bestämmelser om parkering inte är ett brott i brottsbalkens mening (1 kap. 1 § BrB) skulle bestämmelsen i 24 kap. 9 § BrB inte kunna bli tillämplig vid felparkeringar m.m. Utredningen bedömer det som angeläget att LTF om stannande och parkering kan omfattas av bestämmelser som liknar dem som gäller befrielse från ansvar för överträdelser av andra LTF.

Utredningen föreslår därför en ny *grund för befrielse från avgift*. Den bör formuleras så att parkeringsanmärkningar för de föreskrifter som är i fråga får meddelas endast om föreskrifterna har märkts ut enligt 10 kap. 13 § TrF. Parkeringsanmärkningar får dock meddelas om bristerna i utmärkningen är utan väsentlig betydelse för förståelsen av trafikregleringen.

Det krav på tillkännagivandet genom bl.a. intagande i liggare och i förekommande fall annons i ortstidning som i dag föreligger bör behållas och kompletteras med kravet på att föreskriften skall tas in i RDT fr.o.m. övergångsfasens andra skede som inleds den 1 juli 2006. Förhållandet bör formuleras så att föreskrifterna skall ha

tillkännagivits i enlighet med tillämpliga bestämmelser i 10 kap. 11 § TrF och förts in i ortstidning enligt 10 kap. 13 § tredje stycket samma förordning. Se härom författningsförslag 6.

9 Övriga frågor

I detta avsnitt behandlas de konsekvenser som utredningens förslag innebär. Här tas framför allt kostnaderna för dagens ordning respektive den föreslagna ordningen upp. I ett avslutande avsnitt berörs övriga konsekvenser av förslagen.

9.1 Kostnaderna för dagens ordning

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet och om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall även dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting skall kommittén föreslå en finansiering (14 § kommittéförordningen, 1998:1474).

Målsättningen i fråga om kostnadsbilden är att kostnaderna skall hållas nere och att de inte får öka på längre sikt. Innan utredningen tar sig an att beskriva kostnaderna för ett nytt IT-system bör de bekymmer som dagens ordning vållar belysas något.

9.1.1 Böter och felparkeringsavgifter utfärdade på felaktig grund

Ett syfte med att förändra systemet är att komma åt den tidsödande och därmed kostsamma hanteringen av felaktiga ordnings- och strafförelägganden. Detsamma gäller rättelser av beslut om parkeringsanmärkningar som av och till förekommer i dagens system. Dessa förfaranden kommer i kölvattnet av ibland mångåriga processer i allmänna domstolar om riktigheten i den lagföring som skett. Det händer att domstolarna konstaterar att

den som överträtt trafikföreskriften inte lagligen kan straffas, eftersom trafikföreskriften är felaktigt tillkommen eller utformad eller har tillkännagetts på ett felaktigt sätt. Av JK:s praxis framgår att fel i föreskriften, liggaren eller utmärkningen lett till att trafikanter på oriktiga grunder lagförts för trafikbrott. Det har då i allmänhet ansetts åligga polismyndigheterna att kontrollera riktigheten i trafikregleringen före det att ett ordnings- eller strafföreläggande beslutas. Brister i kontrollen av trafikregleringen före ett straffrättsligt inskridande har föranlett JK att ålägga staten (Rikspolisstyrelsen) skadeståndsskyldighet vid upprepade tillfällen. Det som skall ersättas är ren förmögenhetsskada och de belopp som utgått varierar. I allmänhet uppgår ersättningen inte till mera än ett fåtal tusen kr. Samma typ av felaktigheter har förekommit i den kommunala parkeringsövervakningen i samband med utfärdande av felparkeringsavgifter, även om det inte är lika tydligt belagt i utredningens material. Utredningen har erfarit att det är ett mycket tidsödande arbete hos landets polis- och åklagarmyndigheter att identifiera de ärenden där det felaktigt utfärdats böter eller felparkeringsavgifter.

9.1.2 Körkortsingripanden på grund av felaktigheter i polismyndigheternas handläggning

Till grund för körkortsingripanden ligger ofta en misstanke om visst trafikbrott. Även de körkortsingripanden som följt på en sådan misstanke – där misstanken senare visat sig felaktig – är en beklaglig effekt av brister i ordningen. Det förekommer även att felaktiga ordnings- och strafförelägganden ligger till grund för körkortsingripanden.

9.1.3 Slutsatser

Det finns således fel och brister i den formella hanteringen hos dem som fattar beslut om och hanterar föreskrifterna. För statens del är det i allmänhet polismyndigheternas bristande kontroller av regleringen som vållat bekymmer. Sådana fel och brister orsakar onödigt arbete och kostnader för staten. Det kan på goda grunder antas att även kommunerna förorsakas merarbete med att spåra upp felaktiga parkeringsanmärkningar. Härtill kommer de konsekven-

ser som enskilda drabbas av. Det saknas i dag en modern hantering för att åstadkomma en invändningsfri lokal trafikreglering och för att kontrollera regleringens innehåll. Den nya teknik som tas i anspråk genom RDT skall hjälpa till att förebygga en stor del av dessa felaktigheter och brister. Härtill bidrar även nya villkor för utmärkningen.

9.2 Kostnaderna för ett nytt IT-baserat system

Det går inte att nu bestämt säga hur stora kostnaderna för ett IT-baserat system kan bli. Det är nämligen inte möjligt att i dag göra en så noggrann analys av uppbyggnaden som skulle behövas för att beräkna kostnaderna med anspråk på precision. Utifrån de krav som ett sådant system skall motsvara går det dock att beskriva det översiktligt och bilda sig en ungefärlig uppfattning om kostnaderna. Utvecklingskostnaden beror på vilka vägval som görs när det gäller uppbyggnaden. De driftskostnader som följer betingas också i någon mån av hur avancerat systemet rent tekniskt bör vara. Framför allt är det dock hanteringen av systemet i sig och det stöd som beslutsmyndigheterna efterfrågar och fortlöpande behöver som har betydelse för driftskostnaderna.

9.2.1 Kostnader för utveckling och drift av RDT

Allmänt

Följande uppgifter skall belysa utvecklingskostnaderna för framtagandet av en RDT. Vägverket har gjort en kravanalys med utgångspunkt i uppgifter om den föreskriftshantering som utredningen föreslår. Som utgångspunkt för bedömningen har använts de huvudsakliga funktioner som systemet skall motsvara. Verket har presenterat egenskaperna för ett nytt system i två nivåer. De uppskattade kostnaderna baseras på en erfarenhetsmässig uppskattning av vad ett system med vissa kvaliteter kan komma att kosta.

Nivå 1

I nivå 1 skall systemet kunna hantera trafikföreskrifter som skapats med program som är avsedda för leverans av föreskrifter till NVDB men också föreskrifter som skapats med hjälp av ett ordbehandlingsprogram, t.ex. ett Word-dokument. För det senare fallet behöver handläggaren använda ett särskilt formulär för att identifiera föreskrifterna och ge möjligheter till en enkel lägesbeskrivning. En säkerhetslösning tas fram som inkluderar behörighetskontroll och elektronisk signering, vilket i sin tur innebär att föreskrifter i RDT har karaktären av "originaldokument". Uppgifterna i RDT skall med andra ord vara föreskrifternas autentiska versioner i vilka föreskrifterna tillkännagivits. Föreskrifterna skall kunna presenteras via Internet i denna autentiska version och vara kopplade till en karta. RDT förses med en arkiveringsfunktion inkluderande möjligheter att leverera upptagningar till Riksarkivet. En utveckling av RDT-systemet till denna nivå bedöms av Vägverket kosta 7–10 miljoner kr.

Nivå 2

Nivå 2 är en vidareutveckling av nivå 1 på så sätt att de program som används för att skriva föreskrifterna har kompletterats till ett system med funktioner som innebär att föreskrifterna löpande kontrolleras. De skall inte innehålla några formella felaktigheter beroende på misstag hos den som skriver föreskrifterna. Programmen skall med andra ord leda användaren till korrekta föreskrifter helt anpassade för automatisk bearbetning. Föreskrifterna är kopplade till NVDB på så sätt att det är möjligt att tillhandahålla aktuella trafikregler till alla som har behov av sådana uppgifter. En vidareutveckling av systemet till denna nivå bedöms av Vägverket kosta 5–15 miljoner kr.

Utredningens bedömning – nivå 1 eller nivå 2

Det kan konstateras att osäkerheten är stor vad avser kostnader för nivå 2 och att det är en skillnad i totalkostnad för de två alternativen. Det är också i absoluta tal inte helt obetydliga belopp. Utredningen har beaktat vilken funktion respektive alternativ ger. Det huvudsakliga mervärdet för nivå 2 är att föreskrifterna

framställs endast med lokal programvara i nivå 1 medan det är avsett att finnas även ett förfinat handläggarstöd som utvecklas centralt i nivå 2. Föreskrifterna kan även på nivå 1 behandlas med anknytning till Vägdata i NVDB, vilket är en stor fördel. Ett annat argument för nivå 1 är att de investeringar som många kommuner och länsstyrelser redan har gjort i föreskriftsprogram då kommer till användning för rapportering till en central databas. Möjligen kan häremot sägas att de myndigheter som haft föreskriftsprogram under en längre tid kan bli tvungna att göra en ny investering nu. Det får dock bedömas vara en hanterbar nackdel i sammanhanget. Nivå 1, sådan den är beskriven ovan, är en tämligen lätt uppnådd lösning eftersom ett förberedande arbete i den riktningen bedrivs redan nu. Ett s.k. säkerhetspaket inkluderande möjligheter till elektronisk signering finns med i detta alternativ men Vägverket har reserverat sig för att dessa kostnader är osäkra. En lösning på denna nivå skall även vara anpassad för att senare utvecklas till nivå 2. En förstudie för att utvärdera möjligheterna att gå över till nivå 2 skall göras inom ramen för nivå 1.

Utredningen anser att de funktioner som behövs bl.a. för att uppnå att föreskrifterna tillkännages och hålls tillgängliga på ett säkert sätt uppnås redan med utgångspunkt i nivå 1. Anpassning till användare med funktionshinder bör vara förutsatt i enlighet med Web Accessibility Initiatives (WAI) riktlinjer och Statskontorets rekommendationer om webbplatsers tillgänglighet för funktionshindrade (se avsnitt 8.3.5). Det bör vägas in att det är fråga om det första systemet för elektroniskt kungörande av författningar i Sverige. Utvecklingskostnaderna bör, även med de förebehåll som utredningen här har gjort, stanna inom den ram som Vägverket beräknat, dvs. 7–10 miljoner kr.

Förvaltningskostnader för nivå 1

Med förvaltningskostnader avser utredningen alla de kostnader som inte avser utveckling av systemet till nivå 1. Det gäller bl.a. teknisk förvaltning, stöd till beslutsmyndigheterna, fortbildningskostnader, den tekniska driften och planering av den framtida utvecklingen av systemet.

Den utbildning som etablerandet av den nya ordningen kräver skall kunna erbjudas av Vägverket. Till kostnaderna för denna hör utbildningsmaterial, hyra av lokaler och resekostnader. Använd-

ningen av föreskriftsprogram som Malte är relativt enkel och i viss mån är systemet självinstruerande. Den utbildning som behövs inskränker sig därför till en introduktion under en–två arbetsdagar per handläggare. Kommuner och länsstyrelser bör betala för sina deltagare i sådan utbildning.

Driften av RDT hör naturligen nära samman med förvaltningen av NVDB-systemet. Uppgifterna i RDT kommer att fungera som en del av de informationsmängder som nyttiggörs i NVDB. Den ytterligare kostnad som teknisk drift m.m. innebär får i sammanhanget bedömas vara marginell. Vägverket skall dock vara samordningsmyndighet och i denna egenskap ha ett funktionsansvar m.m. Det innebär bl.a. att Vägverket skall kunna lämna beslutsmyndigheternas handläggare visst stöd i trafikjuridiska och trafiktekniska frågor. Vägverket har grovt uppskattat kostnaden för förvaltningen av RDT, inkluderande vissa NVDB-relaterade kostnader, till 4,5 miljoner kr per år. Hit hör således ca 1,5 miljoner kr för förvaltning av nuvarande LTF-hantering inom ramen för NVDB. Till detta belopp kommer enligt Vägverkets beräkningar 3 miljoner kr för förvaltningen av RDT-systemet. Kostnaderna för förvaltningen kan dock förväntas minska något långsiktigt.

Utredningen har gjort jämförelser med vad det kostar att driva andra system i samma storleksklass och även konsulterat Statskontoret i frågan. De av Vägverket skattade förvaltningskostnaderna är tämligen höga. Som tidigare poängterats är det dock svårt att göra en mera precis bedömning av bl.a. kostnaderna för förvaltningen. En anledning till att bedömningen inte kan bli precis är att det är särskilt osäkert hur mycket extra stöd, trafikjuridiskt och trafiktekniskt, som beslutande myndigheter kräver av Vägverket på grund av införandet av RDT. Utredningen bedömer dock på det underlag som för närvarande föreligger att kostnaden för förvaltningen av RDT-systemet inte skall behöva överstiga 3 miljoner kr per år.

9.2.2 Andra ekonomiska konsekvenser

Redan nedlagda kostnader

Det är viktigt att komma ihåg att mycket av det utvecklingsarbete som en ny databas kommer att vila på redan har utförts inom ramen för det regeringsuppdrag som omfattar NVDB.

Statsmakterna, liksom för övrigt även skogsnäringen, har investerat mycket stora summor i NVDB. Därtill kommer att föreskriftsprogrammet Malte till stora delar är färdigutvecklat och redan i dag kan användas praktiskt. Malte och handledningen till programmet kan nu mångfaldigas till en relativt låg kostnad. Kommunerna, länsstyrelserna och Vägverket självt åläggs visserligen genom den nya ordningen att skaffa en programvara som lämpar sig för rapporteringen till RDT. För de myndigheter som så önskar tillhandahålls dock Malte avgiftsfritt.

Rationaliseringsvinster

En ekonomisk bedömning av möjligheterna att bygga upp och driva en RDT måste ske utifrån en samhällsekonomisk kalkyl. Inrättandet av den rikstäckande databasen innebär såväl vissa stordriftsfördelar som ianspråktagande av en ny rationell teknik. De merkostnader som uppbyggnad och drift av RDT innebär balanseras enligt utredningens mening mer än väl av att kommunernas och i viss mån länsstyrelsernas administrativa börda lättar. Även Vägverket bör kunna spara resurser på en modern föreskriftshantering.

Det är sannolikt att föreskriftsarbetet i viss mån kan rationaliseras med hjälp av den nya programvaran och handledningen till denna. Handläggaren behöver exempelvis inte skriva in föreskriften för olika ändamål vid flera tillfällen. Handläggare vid alla myndigheter kommer också att kunna dra nytta av ett digitalt kartmaterial i arbetet. Kommunikerings- och underrättelserutinerna är dessutom enkla att använda. Till detta kommer att kommunerna slipper själva liggarföringen inkluderande utdragsrutiner. De behöver således inte hantera länsstyrelsernas beslut om LTF och Vägverkets beslut om hastighet. Kommunerna bör ha klara administrativa fördelar av att befrias från trafikliggarhanteringen. Det är svårt att beräkna hur stor den administrativa lättnaden kan komma att bli. Per kommun räknat är effekterna tämligen små men för riket som helhet är effekterna betydande.

För länsstyrelsernas del skall beaktas såväl att rutinerna effektiviseras som att länsstyrelsernas författningssamlingar kommer att krympa väsentligt i omfång. Från länsstyrelsehåll har utredningen inhämtat att det är en grannlaga och tidsödande

uppgift att ge ut länets författningssamling inkluderande trafikföreskrifter. Det bör därför finnas en rationaliseringspotential i utredningens förslag. Härtill bör beaktas länsstyrelsernas åliggande att årligen ställa samman, trycka och distribuera utgåvorna av länssammanställningar över vägar. Såsom framhållits tidigare (avsnitt 8.4.2) bör efterfrågan på dessa avta om författningarna är tillgängliga på Internet.

Även Vägverkets författningssamling minskar i omfång. Det gäller föreskrifter om hastighet och om bärighetsklasser som genom förslaget skall publiceras i databasen. Hastighetsföreskrifterna är antalsmässigt klart dominerande men föreskrifterna om bärighetsklasser är mera omfattande. Den totala budgeten för VVFS är under 2003 1,5 miljoner kr och för 2004 1 miljon kr. Vägverket har utgifter för tryckning, löner, porto och kuvert som avser utgivningen av VVFS. Det beräknas att utfallet för 2003 kommer att ligga tämligen nära budgeterat belopp. En försiktig uppskattning säger att en tredjedel av dessa kostnader belöper på ifrågavarande föreskrifter för lokal trafikreglering.

Det är även ett mål med det nya systemet att de kostnader för resningsförfaranden och liknande förfaranden som i dag uppkommer reduceras väsentligt (se avsnitt 9.1).

Möjliga intäkter

För Vägverkets del bör beaktas att den information som RDT kommer att innehålla kan bidra till att göra NVDB mera gångbar. Utredningen är övertygad om att den trafikföreskriftsinformation som hanteras i RDT kommer att bli av god kvalitet. Den kommer därför även att motsvara NVDB:s kvalitetskrav. Vägverket kan således på ett fåtal års sikt genom RDT få en komplett föreskriftsinformation för hela riket. Intresset för de tjänster som finns i NVDB-systemet bör öka genom RDT. Det kan inte uteslutas att föreskriftsinformationen bidrar till att NVDB på lite längre sikt får fler kunder och därmed större intäkter. Utvecklingen av RDT blir alltså en naturlig del och en viktig komponent i uppbyggnaden av den totala informationsstruktur som NVDB och assisterande databaser tillhör.

Andra positiva effekter

Uppbyggnaden av NVDB är avsedd att innebära en samhällsmässig rationalisering genom att en gemensam vägdatabas ersätter ett flertal befintliga. Inte minst har en standardisering av data påskyndats väsentligt för registreringen av vägdata. NVDB representerar som sagts tidigare en betydande investering från statens och privata intressenters sida. Till de mål som NVDB skall syfta till att uppfylla hör ökad trafiksäkerhet och förbättrad framkomlighet i trafiken.

Ett ianspråktagande av RDT kan bli ett led i att uppnå de målsättningar som finns med NVDB. Om informationen görs tillgänglig även i NVDB bör den, som tidigare konstaterats, bidra till efterfrågan på de tjänster som knyts till NVDB. Den yrkesmässiga trafiken och vanliga trafikanter kan då dra fördel av de tjänster som erbjuds. Trafikreglerna i sig har ju som ett primärt syfte att gagna säkerheten i trafiken. Utredningen är övertygad om att lättillgänglig och väl spridd information om trafikreglerna bidrar till trafiksäkerheten och minskar antalet trafikförseelser. Utredningens förslag om en RDT och nya tydliga villkor för utmärkningen i vissa fall ("skylten gäller") innebär att informationen om trafikregleringen förbättras och att förståelsen kan öka för denna reglering. På så sätt gagnar utredningens förslag trafiksäkerheten. Vikten av att människoliv sparas och antalet skadade trafikanter minskar är stor. Även framkomligheten i vägtransportsystemet kommer att gagnas av att information om trafikregleringen finns tillgänglig. Det gäller såväl den yrkesmässiga trafiken som vanliga trafikanter. Dessa effekter bör beaktas vid en bedömning av förslagets ekonomiska konsekvenser.

9.2.3 Sammanfattning av kostnadsbedömningen – finansiering

Det har kunnat konstateras att de bekymmer som dagens ordning vållar rättsväsendet motsvarar en betydande kostnad. Genom utredningens förslag kan kostnader sparas för denna typ av arbete.

Utredningen bedömer att kostnaderna för utvecklingen av den databas som eftersträvas är tämligen svåra att bedöma. Mot bakgrund av det underlag som i dag föreligger bör kostnaden dock stanna under 10 miljoner kr (nivå1). Kostnaderna för den framtida

driften är än svårare att bedöma. Vägverket anser att kostnaderna kan uppgå till ca 4,5 miljoner per år varav 3 miljoner kr avser RDT. Kostnaderna för förvaltningen förväntas dessutom långsiktigt minska. Utredningen anser att inget i det underlag som nu föreligger talar emot att förvaltningskostnaden för RDT skulle kunna begränsas till 3 miljoner kr per år.

Kostnaderna bör bedömas i ett samhällsperspektiv. Utredningen har pekat på att rationaliseringsvinster är möjliga hos beslutsmyndigheterna. Det är även troligt att NVDB får ett bredare användningsområde och att man därigenom kan få även andra positiva effekter.

En finansiering av RDT bör ske över de anslag som årligen bestäms för statliga myndigheter. Utredningens förslag bör därför behandlas i den ordinarie budgetprocessen. Vägverket har uppmärksammat projektet genom att beakta ett eventuellt uppdrag angående RDT i det pågående arbetet med verksamhetsplaneringen för 2004.

9.3 Övriga konsekvenser

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen (15 § kommittéförordningen).

Utredningen konstaterar att de förslag som lämnas, till följd av utredningsuppdragets och ämnesrådets karaktär, inte kommer att få någon inverkan på den kommunala självstyrelsen. I sammanhanget kan nämnas att utredningen har bedömt att regeringen bör anses kunna bestämma angående kungörandet av kommunala föreskrifter med stöd av sin i lagen erhållna kompetens (1 § 8 och 11 BemyndL). Förslagen bedöms vidare som neutrala i förhållande såväl till regionalpolitiska aspekter som till aspekter på små företags villkor i förhållande till större företags. Förslagen kan inte heller förväntas inverka på jämställdheten mellan kvinnor och män eller på möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

När det gäller förslagets konsekvenser för brottligheten och det brottsförebyggande arbetet kan man inte förvänta sig några stora effekter. Dock bör i sammanhanget framhållas den möjlighet till ökad förutsebarhet för trafikanterna som en god hantering av de lokala trafikföreskrifterna och frågorna om utmärkningen innebär. En förbättrad information till rättsväsendet, framförallt till polis och åklagare, om den lokala trafikregleringen kan förebygga att lagföring sker på oriktiga grunder.

Utredningens förslag kan medföra positiva konsekvenser även för handläggarnas arbetssituation. Förslagen syftar således till att hanteringen skall bli mera rationell för handläggare som arbetar med föreskrifter för lokal trafikreglering. Det bör normalt endast vara en myndighet, nämligen den som skall fatta beslutet, som behöver hantera föreskriften. Ett allmänt bruk av dataprogram till stöd för arbetet förväntas också underlätta upprättandet av föreskrifterna och annan hantering av dessa. Utredningens förslag innebär även möjligheter att förenkla rutinerna för att kommunicera med andra berörda före ett beslut och för att underrätta om fattade beslut.

Förslagen i betänkandet har betydelse för människor med funktionshinder. De innebär således att ny teknik tas i anspråk. I stället för att föreskrifterna finns tillgängliga i kommunernas trafikloggare eller i författningssamlingar skall dessa tillkännages genom databasen. Utredningen är övertygad om att förslagen kan bidra till ökade möjligheter att få information om den lokala trafikregleringen för alla grupper i samhället. Det är ändå viktigt att särskilt beakta de behov som människor med funktionshinder har. Därför bör Statskontorets rekommendationer om utformningen av webbplatser iakttas då den webbplats utformas där föreskrifterna hålls tillgängliga (jfr avsnitt 8.3.5).

Kommittédirektiv



Översyn av kommunernas administration av lokala trafikföreskrifter m.m.

Dir.
2002:71

Beslut vid regeringssammanträde den 30 maj 2002.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att överväga hur kommunernas administration av lokala trafikföreskrifter kan göras enklare, modernare och effektivare. Utredaren skall föreslå de författningsförändringar som övervägandena ger upphov till.

Gällande bestämmelser

Lokala trafikföreskrifter

Enligt 10 kap. 1 § trafikförordningen (1998:1276) får särskilda trafikregler meddelas genom lokala trafikföreskrifter. De särskilda trafikreglerna får avse vissa närmare angivna bestämmelser och får gälla för en viss väg eller vägsträcka eller för samtliga vägar inom ett visst område. Bestämmelserna får också gälla ett område eller en färdled i terräng. De lokala trafikföreskrifterna kan komplettera de generella bestämmelserna i trafikförordningen eller göra undantag från dem. Lokala trafikföreskrifter kan även meddelas med stöd av militära vägtrafikkungörelsen (1974:97), vägtrafikförordningen (1995:137) för räddningskåren under utbildning och höjd beredskap samt förordningen (1979:1082) om lokala trafikföreskrifter i vissa fall.

Av 10 kap. 3 § trafikförordningen följer att det huvudsakligen är kommunen och länsstyrelsen som får meddela sådana lokala trafikföreskrifter som avses i förordningen. Om ett beslut av kommunen eller länsstyrelsen inte kan avvaktas utan särskild olägenhet får dock enligt samma bestämmelse polismyndigheten meddela en lokal trafikföreskrift.

Kungörande av författningar

Författningar innehåller generella bestämmelser. Detta innebär att bestämmelserna riktar sig till en i allmänna termer bestämd krets av personer, t.ex. samtliga medborgare i riket. För att dessa personer skall kunna rätta sig efter bestämmelserna i en författning måste de ha möjlighet att få kännedom om författningen. Detta sker genom att författningen kungörs. Kungörandet av en författning är alltså en förutsättning för att den skall kunna efterlevas. Vidare har allmänheten intresse av att veta vad de normgivande organen beslutar. Slutligen ligger det ett rättssäkerhetsintresse i kungörandet i så måtto att en föreskrift enligt principen om rättsreglernas förutsägbarhet inte skall träda i kraft innan den har blivit offentlig.

Kungörandet av föreskrifter har således både en praktisk informativ sida och en juridisk sida. I förarbetena till lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (nedan kungörandelagen) har detta kommit till uttryck på så sätt att kungörandet definieras som åtgärder för spridning av kännedom om författningar och inte bara att författningen blir offentlig (se prop. 1975/76:112 s. 31).

Enligt 8 kap. 19 § andra stycket regeringsformen skall lagar och förordningar kungöras så snart det kan ske. Beträffande andra föreskrifter saknas bestämmelser om kungörande i regeringsformen. I kungörandelagen finns ytterligare bestämmelser om kungörande av lagar och förordningar samt av författningar som utfärdats av statliga myndigheter. Dessa bestämmelser innebär huvudsakligen att en författning skall kungöras i en författningssamling. Däremot reglerar kungörandelagen inte hur kommunala författningar skall kungöras. I stället hänvisar lagen till vad som är särskilt föreskrivet. I kommunallagen (1991:900) finns bestämmelser om offentliggörandet av kommunala beslut. Enligt 5 kap. 62 § och 6 kap. 30 § i den lagen skall beslut som fattats av kommunfullmäktige respektive en kommunal nämnd anses offentliggjorda när de tagits in i ett protokoll som har anslagits på den kommunala anslagstavlan. Det är bl.a. från den tidpunkten som tidsfristen för överklagande börjar löpa.

Tillkännagivande av lokala trafikföreskrifter m.m.

Lokala trafikföreskrifter – och vissa andra föreskrifter som meddelas med stöd av trafikförordningen och väglagen (1971:948) – tillkännages enligt det särskilda förfarande som anges i 10 kap. 11 och 13 §§ trafikförordningen. Detta innebär i huvudsak följande. Samtliga lokala trafikföreskrifter som har meddelats med stöd av trafikförordningen skall kungöras genom att tas in i en för ändamålet avsedd liggare. I liggaren skall också föreskrifter tas in om hastighetsbegränsning som meddelas med stöd av 3 kap. 17 § andra och fjärde styckena trafikförordningen samt sådana föreskrifter om trafik på enskild väg som enligt 41 § väglagen kan meddelas i samband med bl.a. tillstånd till anslutning av enskild väg till allmän väg. Liggaren förs av kommunen gemensamt för samtliga de myndigheter som har till uppgift att meddela föreskrifter. Sådana lokala trafikföreskrifter som har beslutats av kommunen och som inte skall eller behöver märkas ut med vägmärken skall förutom att tas in i liggaren kungöras i författningssamlingen för det län inom vilket föreskriften gäller. Andra lokala trafikföreskrifter som kommunen beslutar skall kungöras i sådan författningssamling endast om det av särskilda skäl bedöms lämpligt.

Lokala trafikföreskrifter som gäller på väg skall märkas ut enligt bestämmelserna i vägmärkesförordningen (1978:1001). Detsamma gäller lokala trafikföreskrifter som gäller i terräng om det finns särskilda skäl för det. Lokala trafikföreskrifter om att ett visst område skall vara tätbebyggt område behöver dock inte märkas ut. Vidare har Vägverket i sina föreskrifter (VVFS 1999:164) om lokala trafikföreskrifter, m.m. föreskrivit om undantag i vissa fall från skyldigheten att märka ut lokala trafikföreskrifter med vägmärken. Sådana lokala trafikföreskrifter som inte skall eller behöver märkas ut med vägmärke skall införas i ortstidning.

Ansvar för överträdelse av en lokal trafikföreskrift får enligt 14 kap. 14 § andra stycket trafikförordningen dömas ut endast om föreskriften utmärkts enligt bestämmelserna i 10 kap. 13 § och i övrigt tillkännagivits i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. 11 § trafikförordningen.

Närmare om hur liggaren skall föras

Bestämmelser om vilka föreskrifter som skall tas in i liggaren och om hur den skall föras finns i 10 kap. 11 och 12 §§ trafikförordningen. Dessa innebär i huvudsak följande. Liggaren förs av kommunen gemensamt för samtliga myndigheter som har till uppgift att meddela föreskrifterna. Föreskrifterna anges i liggaren med utgångspunkt i vägbeteckning, gatunamn eller annan benämning. Vägverket har emellertid i sina föreskrifter om lokala trafikföreskrifter (VVFS 1999:164) föreskrivit att föreskrifterna inte behöver anges med utgångspunkt i vägbeteckning, gatunamn eller annan benämning om det till liggaren finns ett register som möjliggör sökning på vägbeteckning, gatunamn eller annan motsvarande benämning. Ett sådant register får enligt föreskriften vara databaserat. Tillfälliga föreskrifter får enligt bestämmelserna i trafikförordningen anges i tidsföljd.

Vägverket, länsstyrelsen och polismyndigheten skall skyndsamt underrätta kommunen om sådana föreskrifter som myndigheterna har beslutat och som skall tas in i liggaren. När föreskriften har förts in i liggaren är kommunen skyldig att skyndsamt skicka ett utdrag ur liggaren med föreskriften i fråga till länsstyrelsen, polismyndigheten, väghållningsmyndigheten samt i vissa fall Vägverket. Även markägare och ägare av enskilda vägar som berörs skall underrättas på motsvarande sätt.

En lokal trafikföreskrift som inte skall eller behöver utmärkas med vägmärke skall tas in i ortstidning.

Något om kommunala författningssamlingar

Sedan lång tid tillbaka har man vid flera tillfällen diskuterat ett system för kungörande av kommunala föreskrifter i av kommunerna utgivna författningssamlingar. Dessa diskussioner har inte begränsat sig till lokala trafikföreskrifter, utan gällt samtliga av kommunen meddelade föreskrifter. Införandet av krav på kommunerna att kungöra sina föreskrifter i kommunala författningssamlingar har utretts vid ett flertal tillfällen. Senast skedde det i en interdepartemental arbetsgrupp sedan riksdagen givit regeringen till känna att regeringen borde låta frågan om publicering av kommunernas författningar bli föremål för närmare överväganden (bet. 1992/93:KU1, rskr. 1992/93:5). Arbetsgruppen

presenterade sina överväganden i departementspromemorian Kommunala författningssamlingar (Ds 1995:7). Arbetsgruppen föreslog i promemorian att kommunernas skyldighet att publicera sina föreskrifter i kommunala författningssamlingar skulle författningsregleras på i huvudsak motsvarande sätt som i dag är fallet med statliga myndigheter. Promemorian remissbehandlades. Den 31 mars 1999 beslutade regeringen att lägga promemorian till handlingarna utan att vidta några åtgärder. I regeringens skrivelse 1998/99:75 (s. 17) anförde regeringen som skäl för att inte föreslå en sådan lagstiftning som föreslagits i promemorian bl.a. att innan en tvingande lagstiftning införs bör samtliga möjligheter att på frivillighetens väg komma till rätta med de kvarstående problemen prövas. Detta hade enligt regeringens bedömning ännu inte skett. Vidare ansåg regeringen att det pågående arbetet inom Regeringskansliet med ett nytt rättsinformationssystem skulle komma att ge kommunerna en möjlighet att göra sina författningar elektroniskt tillgängliga för allmänheten. En sådan ordning skulle enligt regeringen förenkla kommunernas föreskriftsarbete och kunna komma att öka deras benägenhet att publicera författningssamlingar. Dessutom anförde regeringen att det inte gick att bortse från de kostnadskonsekvenser som en tvångslagstiftning skulle få för kommunerna.

Behovet av en utredning

Lokala trafikföreskrifter är ett viktigt medel för kommunerna och länsstyrelserna att anpassa regleringen av trafiken efter lokala förhållanden. Det är därför viktigt att förfarandet för beslutandet och tillkännagivandet av sådana föreskrifter utformas så enkelt som möjligt utan att för den skull rättssäkerheten för allmänheten sätts åsido.

Det liggarsystem som har använts sedan en lång tid tillbaka framstår i dagens datoriserade samhälle som ålderdomligt och ineffektivt. Det har dessutom konstaterats att det inte sällan finns brister i hur kommunerna för liggarna. Ibland saknas fullständiga uppgifter i liggarna, medan de i andra fall innehåller felaktiga uppgifter. Vidare har det förekommit att trafikregeln inte har märkts ut i enlighet med den lokala trafikföreskriften. I flera fall har brister i liggarna eller i utmärkningen lett till att personer som på ett uppenbart sätt brutit mot den trafikregel som har meddelats

genom ett vägmärke har undgått ansvar med tillämpning av 14 kap. 14 § andra stycket trafikförordningen eller motsvarande bestämmelse i vägtrafikkungörelsen (1972:603). Vid flera tillfällen har dessutom upptäckten av att det funnits brister i liggaren eller i utmärkningen av en lokal trafikföreskrift lett till att ett stort antal utdömda böter eller utfärdade felparkeringsavgifter har fått återbetalas.

Mot den beskrivna bakgrunden framstår det som angeläget att finna ett enklare, modernare och effektivare system för kommunernas administration av lokala trafikföreskrifter och andra föreskrifter som berörs. Samtidigt är det dock viktigt att införandet av ett nytt system varken förorsakar kommunerna ökade kostnader eller innebär att några rättssäkerhetsintressen sätts åsido.

Ett enklare och effektivare system för kommunernas administration av lokala trafikföreskrifter torde kunna leda till att färre trafikmål och felparkeringsanmärkningar överklagas av formella skäl. Härigenom kommer vissa resursbesparingar sannolikt att kunna göras hos polisväsendet, åklagarväsendet och domstolsväsendet. Vidare torde ett modernare system på sikt kunna leda till besparingar hos kommunerna.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att överväga hur kommunernas administration av lokala trafikföreskrifter kan göras enklare, modernare och effektivare.

Kommunernas administration av lokala trafikföreskrifter och andra föreskrifter för trafiken bör vara så enkel som möjligt. Detta får dock inte leda till att rättssäkerheten sätts åsido. Allmänheten måste ha goda möjligheter att kunna få reda på vilka trafikregler som gäller. Vidare är det angeläget att det system som skapas inte medför ökade kostnader för kommunerna på längre sikt.

Utredaren skall överväga hur systemet för kommunernas administration av lokala trafikföreskrifter bör utformas i framtiden. Utredaren bör därvid analysera följande system.

- Systemet med liggare bibehålls men moderniseras så att liggaren kan föras med tillämpning av modern datateknik.
- Lokala trafikföreskrifter kungörs i en kommunal trafikföreskriftssamling på liknande sätt som

länsstyrelserna i dag kungör sina lokala trafikföreskrifter. Härvid bör beaktas vad som sagts om kommunala författningssamlingar.

- Lokala trafikföreskrifter kungörs i länsstyrelsens författningssamling.
- Kommunens beslut om en lokal trafikföreskrift dokumenteras i ett register eller på något annat sätt. Författningen kungörs därefter endast genom att ett vägmärke sätts upp.

Det står utredaren fritt att även analysera andra tänkbara system.

Analysen skall leda till att utredaren föreslår det utifrån de ovan angivna utgångspunkterna mest lämpliga systemet för kommunernas administration av lokala trafikföreskrifter. Utredaren skall också föreslå de författningsförändringar som övervägandena ger upphov till.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa sitt arbete senast den 1 december 2003.

(Näringsdepartementet)