

LANDSKAPSSTYRELSENS FRAMSTÄLLNING
till Landstinget med förslag till lag-
motion till riksdagen med förslag till
lag om tillämpningen i landskapet Åland
av lagen om ändringssökande i förvalt-
ningsärenden.

Enligt 22 § självstyrelselagen för Åland (FFS 670/51) ankommer den förvaltningsrättsliga lagskipningen i landskapet, försåvitt den ej utövas av de allmänna domstolarna och annat ej är stadgat rörande de till självstyrelsen hörande ärendena, på länsstyrelsen i landskapet Åland samt på de andra myndigheter som i riket handhar sådan lagskipning. Allmänna principer för den förvaltningsrättsliga lagskipningen anges i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden (FFS 154/50), nedan benämnd förvaltningsbesvärslagen. I lagen stadgas bl.a. att lägre förvaltningsmyndighets beslut överklagas hos den högre förvaltningsmyndighet under vilken den lägre förvaltningsmyndigheten lyder. Undantag från denna regel kan göras genom lag eller förordning. Av lagens förarbeten framgår att avsikten är att dess bestämmelser skall var tillämpliga på alla förvaltningsmyndigheter - således även på kommunala myndigheter - såvida ej för någon myndighet existerar särskilda bestämmelser rörande besvärsförfarandet. Förvaltningsbesvärslagens bestämmelser skall alltså tillämpas blott i andra hand och såsom komplement till de specialbestämmelser som existerar beträffande anförande av besvär över särskilda förvaltningsmyndigheters beslut.

Förvaltningsbesvärslagen har oaktat ovan angivna grundregel ej ansetts tillämplig beträffande landskapsstyrelsen och underlydande myndigheter. Orsaken härtill är att lagens 2 § innehåller en förteckning över de högre myndigheter på vilka den är tillämplig, i vilken förteckning landskapsstyrelsen ej ingår.

Det förhållandet att förvaltningsbesvärslagen ej ansetts tillämplig på landskapsmyndigheterna hindrar dock icke att landskapsstyrelsen i vissa fall kan fungera som besvärsmyndighet i förhållande till densamma underlydande myndigheter. Sålunda kan i landskapslag föreskrivas att besvär över beslut, såvitt gäller beslutets ändamålsenlighet, skall anföras hos landskapsstyrelsen. I dylika fall är det likväl ej fråga om förvaltningsrättslig lagskipning

utan om förvaltning. Landskapsstyrelsens prövning av ärendet går nämligen ut på att undersöka om den underlydande myndigheten förfarit på ett sätt som är förenligt med de krav som ställes på en ändamålsenlig förvaltning. Däremot har landskapsstyrelsen ej rätt att pröva beslutets laglighet, d.v.s. att granska huruvida beslutet är fattat i laga ordning och med stöd av lag.

Undantagsvis kan landskapsstyrelsen komma att granska lagligheten av förvaltningsbeslut. Sådan granskning bör självfallet ske t.ex. beträffande kommunala beslut som skall underställas landskapsstyrelsen för fastställelse, ty landskapsstyrelsen kan ju ej fastställa ett beslut som strider mot lag. Ett uttryckligt stadgande härom ingår för övrigt i 19 § 3 mom. landskapslagen om samarbete mellan kommuner (9/60). I lagrummet avsedda beslut skall sålunda granskas såväl med hänsyn till lagligheten som till ändamålsenligheten. Det oaktat är handläggningen av underställningsärenden hos övervakningsmyndigheten till sin natur förvaltning och ej förvaltningsrättslig lagskipning.

Av det sagda följer att en sakägare som är missnöjd med ett beslut som fattats av landskapsstyrelsen underlydande myndighet kan vara tvungen att rikta sina besvär dels till landskapsstyrelsen och dels till den riksmyndighet som handhar den förvaltningsrättsliga lagskipningen på ifrågavarande område. Detta förhållande kan ej anses vara tillfredsställande, speciellt som det ofta kan vara svårt att dra skiljelinjen mellan laglighets- och ändamålsenlighetsfrågor. Uppenbarligen vore det mest rationellt att en och samma instans skulle avgöra såväl laglighets- som ändamålsenlighetsbesvär.

Landskapsstyrelsen besitter ju av naturliga skäl större sakkunskap beträffande landskapslagstiftningen och -förvaltningen än de centrala ämbetsverk i riket, som nu i många fall utgör besvärinstanser då fråga är om ärenden som hör till självstyrelsen. Rättsskyddet för enskilda sakägare synes därför kunna väl tillgodoses om även laglighetsbesvär skulle handläggas av landskapsstyrelsen. Under förutsättning att ärenden rörande beskattning skulle undantagas, innebure ett överförande av ifrågavarande uppgifter på landskapsstyrelsen ej någon nämnvärd ökning av dess arbetsbörda. Något behov av att ändra reglerna beträffande ändringssökande i beskattningsärenden föreligger ej, när besvär i dylika ärenden redan nu avgörs av myndigheter som är väl insatta i den åländska lagstiftningen rörande kommunal- och landskapsskatt. För övrigt vore det synnerligen opraktiskt att göra

besvärsvägarna beroende av den omständigheten huruvida fråga är om stats- eller kommunalbeskattning.

Med hänsyn till ovan angivna olägenheter föreslår landskapsstyrelsen att landstinget skulle förelägga riksdagen en lagmotion innehållande förslag till en särskild lag om tillämpningen av förvaltningsbesvärslagen i landskapet. Enligt den föreslagna lagen skulle landskapsstyrelsen såsom besvärshänsinstans jämföras med högre förvaltningsmyndighet i riket. Besvär över beslut som fattats av lägre förvaltningsmyndighet eller av kommunal myndighet i landskapet skulle med vissa särskilt angivna undantag anföras hos landskapsstyrelsen då fråga är om ärenden som hör till självstyrelsen. Ett sådant stadgande skulle göra det väsentligt lättare att i landskapslagar införa klara regler om besvärshänsinstansen. Detta har hittills ofta stött på svårigheter och stadganden om besvärshänsinstansen har icke sällan varit orsak till att antagna landskapslagar förfallit. Rättegångsväsendet, varav den förvaltningsrättsliga lagskipningen utgör en del, har nämligen enligt 11 § 2 mom. 13 punkten självstyrelselagen hänförs till rikets lagstiftningsbehörighet.

I den föreslagna nya lagen skulle förutom vad ovan angivits införas bestämmelser även därom, att alla emot lagen stridande stadganden skulle upphävas. Detta innebär att bestämmelserna rörande ändringssökande i ett relativt stort antal landskapslagar blir ogiltiga. För att rättssökande som ej är medvetna härom icke skall lida några rättsförluster, kommer landskapsstyrelsen, så snart de nya bestämmelserna trätt i kraft, att till landstinget avlåta framställningar om erforderliga ändringar i de berörda lagarna.

Den föreslagna speciallagen innebär ej någon avvikelse från självstyrelselagen, enär, såsom ovan angivits, 22 § självstyrelselagen möjliggör att den förvaltningsrättsliga lagskipningen i landskapet anordnas på ett från det övriga riket avvikande sätt då fråga är om de till självstyrelsen hörande ärendena. Denna bestämmelse torde samtidigt innebära en förpliktelse för landskapets myndigheter att då så föreskrives handha sådana till den förvaltningsrättsliga lagskipningen hänförliga uppgifter som föranledes av självstyrelsen.

Över den föreslagna speciallagen har landskapsstyrelsen inbegärt utlåtanden av samtliga kommuner samt av länsstyrelsen i landskapet Åland och förvaltningsrådet Bror-Erik Sjöholm.

Med hänvisning till det anförda föreslår landskapsstyrelsen att Landstinget ville genom Regeringen till Riksdagen överlämna följande lagmotion:

Till Regeringen

från Ålands landsting.

Enligt 11 § 2 mom. 13 punkten självstyrelselagen för Åland (670/51) är rikets lagstiftande organ förbehållna lagstiftningsrätten då fråga är om bl.a. rättegångsväsendet. Enligt 22 § samma lag ankommer den förvaltningsrättsliga lagskipningen i landskapet, till den del den ej utövas av de allmänna domstolarna och såvida ej annat är stadgat rörande de till självstyrelsen hörande ärendena, på länsstyrelsen i landskapet Åland samt på de andra myndigheter som i riket handhar sådan lagskipning. Självstyrelselagen möjliggör således att den förvaltningsrättsliga lagskipningen, såvitt gäller de till självstyrelsen hörande ärendena, om så befinnes ändamålsenligt regleras genom specialbestämmelser. Bestämmelserna i sistnämnda lagrum torde tillika innebära att självstyrelsemyndigheterna kan åläggas taga del i den förvaltningsrättsliga lagskipningen då fråga är om till självstyrelsen hörande ärenden. I varje fall kan detta enligt 44 § 1 mom. självstyrelselagen ske med landstingets medgivande.

I lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden (154/50), nedan benämnd förvaltningsbesvärslagen, stadgas angående den instansordning som skall iakttagas vid den förvaltningsrättsliga lagskipningen. Enligt lagens 6 § skall lägre förvaltningsmyndighets beslut i regel överklagas hos den högre förvaltningsmyndighet under vilken den lyder. I lagens 2 § anges de högre förvaltningsmyndigheter på vilka lagen är tillämplig. När Ålands landskapsstyrelse icke är nämnd bland dessa myndigheter, kan besvär i laglighetsfrågor ej anföras hos landskapsstyrelsen oaktat fråga är om beslut som fattats av landskapsstyrelsen underlydande myndighet. Besvär i dylika ärenden skall i stället anföras antingen hos länsstyrelsen i landskapet Åland eller hos fackmyndighet i riket. Däremot skall besvär, såvitt fråga är om ändamålsenligheten av beslut som fattats av landskapsstyrelsen underlydande myndighet, i regel anföras hos landskapsstyrelsen. Orsaken till denna uppdelning är att prövning av ändamålsenligheten ej utgör förvaltningsrättslig lagskipning utan för-

valtning, vilken såvitt fråga är om de till självstyrelsen hörande ärendena ankommer på självstyrelseorganen. En motsvarande uppdelning av behörigheten gäller ifråga om de kommunala beslut som skall underställas högre myndighet för fastställelse. Enär underställningsinstitutet utgör en form av förvaltning skall underställningen oavsett att därvid prövas såväl beslutets laglighet som dess ändamålsenlighet, ske hos landskapsstyrelsen, medan besvär mot beslutet, såsom hänförande sig till den förvaltningsrättsliga lagskipningen, anförs hos länsstyrelsen.

De rådande förhållandena kan ej anses vara tillfredsställande. Förutom de nackdelar som ovan redan angivits kan tilläggas, att en rättssökande, som besvärar sig över beslut som fattats av landskapsstyrelsen underlydande myndighet, i många fall på grund av de oklara gränserna mellan laglighets- och ändamålsenlighetsfrågor har svårt att avgöra, huruvida besvären skall riktas till landskapsstyrelsen eller riksmyndighet. För att vara säker på att besvären kommer att behandlas kan han till och med vara tvungen att vända sig såväl till landskapsstyrelsen som till vederbörande riksmyndighet. En ytterligare nackdel är att de fackmyndigheter i riket som utgör besväransinstanser av naturliga skäl ofta har bristande kännedom om tillämplig landskapslagstiftning och om de lokala förhållandena.

Landstinget anser att de rådande bristerna lättast avhjälpes om i en särskild lag rörande tillämpningen av förvaltningsbesvärslagen i landskapet Åland intages specialregler rörande anförande av besvär över beslut som lägre förvaltningsmyndighet fattat i angelägenhet hörande till självstyrelseförvaltningen. Besvären skulle enligt den föreslagna lagen i allmänhet anföras hos landskapsstyrelsen, oberoende av vilken grund den ändringsökande åberopar.

Detaljmotivering.

1 §. Med hänsyn till att förvaltningsbesvärslagen berör ett område där riket äger lagstiftningsbehörigheten skall lagen även utan uttryckligt stadgande därom tillämpas även i landskapet Åland. Fördens skull har i paragrafen endast intagits en bestämmelse om förvaltningsbesvärslagens tillämplighet på landskapsstyrelsen, enär det är i detta hänseende som denna speciallag innehåller från förvaltningsbesvärslagen avvikande regler.

2 §. Paragrafen anger huvudsyftet med lagen, d.v.s. att ändringssökande beträffande lägre förvaltningsmyndighets och kommunal myndighets beslut i regel skall ske hos landskapsstyrelsen då fråga är om till självstyrelsen hörande ärende. Den kommunala förvaltningen utövas visserligen av kommunernas egna organ och ej av självstyrelsemyndigheterna, men enär landskapet äger rätt att lagstifta bl.a. beträffande ordnandet av den kommunala förvaltningen kan denna anses vara en del av självstyrelseförvaltningen, varför kommunalbesvär, till den del de ej skall anföras hos kommunens egna organ, borde anföras hos landskapsstyrelsen och ej hos länsstyrelsen. Angelägenheter, som handlägges av kommunala myndigheter på grund av stadganden som utfärdats inom rättsområden där riket har lagstiftningsbehörigheten och där kommunerna således utövar så kallad indirekt statsförvaltning, skulle ej beröras av paragrafens bestämmelser. Exempel på till statsförvaltningen hörande uppgifter som tilldelats kommunerna utgör utbetalande av olika bidrag, såsom barnbidrag och moderskapsunderstöd. Besvär över beslut som fattats vid dylik förvaltning skulle alltså fortsättningsvis anföras hos vederbörande riksmyndigheter.

Avvikande från ovan angivna huvudregel skulle besvär rörande beskattning fortsättningsvis handläggas i samma ordning som tidigare, enär lagskipningen på detta område i annat fall skulle komma att utövas av skilda myndigheter, beroende på om fråga är om stats- eller kommunalbeskattning. Någon vinning för den enskilde rättssökanden skulle ett sådant åtskiljande ej innebära utan snarare en försämring, särskilt som den skatterättsliga lagskipningen i landskapet redan nu utövas av myndigheter som är väl insatta i den i landskapet gällande lagstiftningen om kommunal- och landskapsskatt.

Lägre statliga förvaltningsmyndigheter i landskapet Åland kan genom så kallade överenskommelseförordningar anförtros uppgifter tillhörande självstyrelseförvaltningen. Även i beslut som i sådant fall fattas av dylika myndigheter skulle ändring enligt huvudregeln sökas hos landskapsstyrelsen. Å andra sidan skulle beslut i ärende där landskapsmyndighet på grund av överenskommelseförordning anförtrotts statliga uppgifter överklagas hos vederbörande riksmyndighet.

Av paragrafens bestämmelser framgår att avsikten är att landskapsstyrelsen skall komma att fungera såsom besvärssinstans i förhållande till lägre förvaltning smyndighet. Härav följer givetvis att ärenden som anhängiggörs genom ansökan hos länsrätten i första instans, således b..a. ersättningstvister enligt lagstiftningen om socialhjälp, frågor om administrativt frihetsberövande samt de så kallade förvaltningstvistemålen ej berörs av denna lag. Alla dylika ansökningsärenden skall alltså även framdeles behandlas av länsrätten. En annan sak är att förvaltningsuppgifter som i riket är anförtrodda länsrätt skall, inom ramen för landskaps lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet, handhas av självstyrelsemyndigheterna.

3 §. Det är givet att landskapsstyrelsen då den utövar förvaltningsrättslig lagskipning i tillämpliga delar skall iakttaga de former som i motsvarande fall gäller i riket. Något uttryckligt stadgande om förfarandet vid handläggningen av de ifrågakommande ärendena torde ej behöva införas, enär regler härför, med hänsyn till fördelningen av lagstiftningsbehörigheten, ges av rikets vederbörande myndigheter. Däremot bör det uttryckligen stadgas att på landskapsstyrelsens medlemmar och föredraganden skall, då landskapsstyrelsen fungerar såsom lagskipande organ, tillämpas de krav som i motsvarande fall ställas i riket. Sålunda skulle de i riket gällande jävsbestämmelserna och kravet på avläggande av domared gälla även beträffande landskapsstyrelsens medlemmar och föredragande då fråga är om handläggning av i lagförslaget angivna ärenden.

Slutstadgandet. Besvär som anhängiggjorts innan denna lag trätt i kraft bör för undvikande av onödig tidsutdräkt handläggas av de myndigheter, som enligt tidigare gällande bestämmelser utgjort besvärsmyndigheter.

Med hänvisning till vad ovan anförts och med stöd av 15 § självstyrelselagen för Åland får Ålands landsting vördsamt föreslå att Regeringen måtte förelägga Riksdagen till antagande följande lagförslag:

L a g

om tillämpningen i landskapet Åland av lagen om ändringsökande i förvaltningsärenden.

I enlighet med Riksdagens beslut stadgas:

1 §.

Uppgifter som enligt lagen om ändringssökande i förvaltnings-
ärenden (154/50) ankommer på högre förvaltningsmyndighet skall
i landskapet Åland handhas av landskapsstyrelsen såsom i denna
lag stadgas.

2 §.

Besvär över beslut av lägre förvaltningsmyndighet i landskapet
Åland skall, då ärendet enligt självstyrelselagen för Åland (670/
51) hör till självstyrelsen och icke angår beskattning, anföras
hos landskapsstyrelsen. Detsamma gäller besvär över kommunal
myndighets beslut i sådant ärende, såvida ej besvären, enligt
vad därom är särskilt stadgat, skall anföras hos högre kommunal
myndighet.

3 §.

Då landskapsstyrelsen handlägger i denna lag avsedda ärenden
skall de i riket för motsvarande fall gällande bestämmelserna
rörande jäv och skyldighet att avlägga domared tillämpas på dem
som tager del i handläggningen.

4 §.

Angående anförande av besvär över beslut av landskapsstyrelsen
stadgas i 40 § självstyrelselagen för Åland.

Denna lag träder i kraft den 19^e och därigenom
upphäves alla emot lagen stridande stadganden. Före ikraftträdan-
det anhängiggjorda besvär skall dock handläggas av de myndigheter
på vilka deras handläggning ankom enligt de nu upphävda stadgan-
dena.

Helsingfors, den _____

Mariehamn, den _____

På landstingets vägnar:

Folke Woivalin
talman

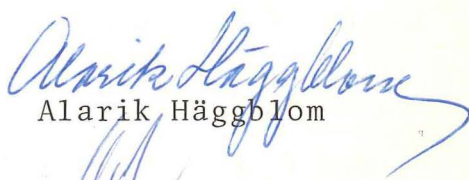
Nils Dahlman
vicetalman

Viktor Arvidsson
vicetalman

Mariehamn, den 4 november 1976

L a n t r å d

Lagberedningschef


Alarik Häggblom


Christer Jansson.