

LANDSKAPSSTYRELSENS FRAMSTÄLLNING
till Landstinget med förslag till landskapslag
om försök med frikommuner.

Landskapsstyrelsen överlämnade i april månad 1989 till landstinget en framställning med förslag till landskapslag om försök med frikommuner (1988-89 Lt-Ls framst. nr 39). Med anledning av framställningen antog landstinget den 2 oktober 1989 en landskapslag om försök med frikommuner, vilken var avsedd att träda i kraft den 1 januari 1990. Republikens President förordnade dock att lagen skulle förfalla. Presidentens skrivelse till landskapsstyrelsen med meddelande om att lagen förordnats att förfalla är sålydande:

"Till Ålands landskapsstyrelse

Ålands landsting har den 2 oktober 1989 fattat beslut om antagande av landskapslag om försök med frikommuner. Vid föredragning i statsrådet i dag har Jag, efter att ha infortrat Högsta domstolens utlåtande i ärendet och sedan även Ålandsdelegationen avgivit sitt yttrande, funnit att försök med frikommuner enligt landstingsbeslutet skall ordnas i syfte att effektivisera den kommunala förvaltningen, öka den kommunala självbestämmanderätten och decentralisera beslutsfattandet. Kommuner och kommunalförbund som har meddelat landskapsstyrelsen att de önskar delta i försöket med frikommuner kan under de förutsättningar som anges i landstingsbeslutet oavsett vad därom är särskilt föreskrivet omorganisera sin förvaltning och besluta om delegering av beslutanderätt från landskapsförvaltningen till kommunalförvaltningen. Kommunerna kan i vissa fall befrias från underställningsskyldighet och de kan besluta om avvikelser från vissa regler i landskapslagstiftningen.

Landstingsbeslutet hänför sig till lagstiftningen om kommunalförvaltning, på vilket område landstinget enligt 13 § 1 mom. 3 punkten självstyrelselagen, med vissa begränsningar om vilka nu inte är fråga, har lagstiftningsbehörighet. I landstingsbeslutet ingår även bestämmelser om undervisningsväsendet, öppettider för handels- och andra rörelser, utövande av näring, fornminnesvården, utsättande av vite, upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, fattigvård och annan social omvårdnad samt kommunala vårdnämnder, hälso- och sjukvården, väghållningen, naturskydd, stadsplan och tomtindelning samt byggnadsreglering och brandskydd. Lagstiftningsbehörigheten på dessa områden hör, med vissa undantag om vilka nu inte är fråga, enligt 2, 6, 9, 10, 12, 15, 16, 17, 18 och 19 punkten i det nämnda momentet till landstinget.

Enligt 3 § 1 mom. i landstingsbeslutet kan fullmäktige i en frikommun oavsett vad

därom är särskilt föreskrivet bestämma om uppgiftsfördelningen mellan olika kommunala organ och även besluta om indragning av organ som enligt lag skall finnas i kommunen. Landstingets behörighet enligt 13 § 1 mom. 3 punkten självstyrelselagen att lagstifta om kommunalförvaltning gäller endast kommunens allmänna förvaltning, medan lagstiftningsbehörigheten i fråga om den s.k. specialreglerade kommunalförvaltningen är beroende av kompetensfördelningen enligt 11 och 13 §§ självstyrelselagen. Bestämmelsen i landstingsbeslutet gäller även organ som enligt rikslag skall finnas i en kommun och vilkas uppgifter är angivna i rikslag. Sådana kommunala organ är enligt lagen om riksdagsmannaval och enligt lagen om val av republikens president kommunala centralvalnämnden, valnämnden och valbestyrelsen samt enligt lagen angående förmynderskap förmynderskapsnämnden. Dessa organ nämns i rikets lag om försök med frikommuner. Lagstiftningsbehörigheten beträffande dessa organ hör till riket. Landstinget har därför överskridit sin lagstiftningsbehörighet.

Enligt 12 § i landstingsbeslutet skall i fråga om ändringssökande beträffande ärenden som överförts från ett kommunalt organ till ett annat tillämpas de regler som gäller vid sökande av ändring i beslut som fattats av det organ från vilket ärendet överförts. Om beslutanderätten delegerats från landskapsförvaltningen till kommunalförvaltningen eller om en kommun befriats från skyldigheten att underställa landskapsstyrelsen beslut för fastställelse, skall ändring sökas hos landskapsstyrelsen. Denna bestämmelse, som hänför sig till lagstiftningen om rättegångsväsendet, på vilket område lagstiftningsbehörigheten enligt 11 § 2 mom. 13 punkten självstyrelselagen hör till rikets lagstiftande organ, överensstämmer emellertid i sak med motsvarande stadganden i rikets lag om försök med frikommuner och har därför med stöd av 14 § 4 mom. självstyrelselagen för vinnande av enhetlighet och överskådlighet kunnat intas i landstingsbeslutet. De i landstingsbeslutet ingående bestämmelserna om utsökningsväsendet har även så som i sak överensstämmande med rikslagstiftningen med stöd av det nämnda lagrummet kunnat intas i landstingsbeslutet.

På grund av det ovan sagda har Jag med stöd av 14 § 2 mom. självstyrelselagen för Åland beslutat förordna att förevarande landskapslag skall förfalla, vilket Landskapsstyrelsen härmed meddelas för kännedom.

Helsingfors, i statsrådet den 29 december 1989

R e p u b l i k e n s P r e s i d e n t

Mauno Koivisto

Justitieminister Matti Louekoski"

Den ovan citerade skrivelsen grundar sig på Högsta domstolens yttrande till Republikens president i ärendet. Såsom framgår av skrivelsen var orsaken till att landstingsbeslutet förordnades att förfalla den att kommunen medgavs möjlighet att besluta om organisatoriska frågor även beträffande organ som skall inrättas och upprätthållas enligt lagar där i 11 § självstyrelselagen angivna rättsområden regleras. Av skrivelsen följer således att uttrycket kommunalförvaltning i 13 § 1 mom. 3 punkten självstyrelselagen skall uppfattas mera inskränkt och osjälvständigt än i de handlingar som låg till grund för landstingsbeslutet (jfr även PRK 10 § 2 punkten, detaljmotive- ringen; Ålandskommittén 14 § 5 punkten; Ålandsdelegationens utlåtande 10.01.1990 över landstingets beslut om antagande av LL angående ändring av 5 § LL om fysisk och ekonomisk planering)

Utgående från den tolkning som framgår av skrivelsen är landstingets lagstiftnings- behörighet rörande kommunalförvaltning flytande. Omfattningen av vad som skall anses inrymmas i ifrågavarande rättsområde synes nämligen vara direkt beroende av i vilken usträckning riksdagen reglerat förvaltningen inom kommunerna av angelägenheter som nämns i 11 § självstyrelselagen. Om det sålunda i t.ex. förmyndarskapslagstiftningen inte ingår regler om hur förmyndarnämnd skall utses eller om hur den skall vara sammansatt och verka, är det landstingets behörighet att lagstifta därom p.g.a. att rätten att lagstifta om kommunalförvaltning tillkommer landstinget. Om emellertid bestämmelser av ifrågavarande slag införs i förmyndarskapslagstiftningen så måste det av skrivelsen följa att behörigheten inte längre inryms i rättsområdet kommunalförvalt- ning utan i stället i det i 11 § 2 mom. 8 punkten självstyrelselagen avsedda rättsområdet förmyndarskapsrätt, d.v.s. att en överflyttning har ägt rum från landstingets till rikets behörighet. En följd av den tolkning som framgår av skrivelsen är således att riksdagen tillkommer rätt att ändra behörighetsuppdelningen mellan landskapet och riket utan att iaktta det härför stadgade förfarandet enligt 44 § 1 mom. självstyrelselagen.

Enligt landskapsstyrelsens uppfattning finns det fortfarande orsak att införa ett frikommunförsök. Landskapsstyrelsen föreslår därför att en ny lag i ärendet antas. I lagförslaget har inte några andra ändringar gjorts än att det i lagens 3 § skall anges att bestämmelserna om uppgiftsfördelningen mellan kommunala organ, om indragning av kommunala organ samt om kommunstyrelsens rätt att överta befogenheter skall tillämpas endast på organ som är reglerade i landskapslagstiftningen.

Med hänvisning till det anförda föreläggs Landstinget till antagande

L a n d s k a p s l a g
om försök med frikommuner

I enlighet med landstingets beslut stadgas:

Allmänna bestämmelser

1 §

F ö r s ö k e t s s y f t e

I syfte att effektivisera den kommunala förvaltningen, öka den kommunala självbestämmanderätten och decentralisera beslutsfattandet ordnas försök med frikommuner såsom i denna lag stadgas. Kommuner som deltar i försöket benämns i denna lag frikommuner.

Försöket får inte äventyra kommunmedlemmarnas rättssäkerhet eller tillgången till samhällstjänster.

2 §

T i l l ä m p n i n g s o m r å d e

Denna lag tillämpas på de kommuner och kommunalförbund som meddelat landskapsstyrelsen att de önskar delta i försöket med frikommuner. Vad i lagen sägs om kommun gäller i tillämpliga delar och på motsvarande sätt även kommunalförbund.

Försökets innehåll

3 §

O m o r g a n i s e r i n g a v f ö r v a l t n i n g e n

Oavsett vad därom i landskapslagstiftning är särskilt föreskrivet kan fullmäktige i frikommun bestämma om uppgiftsfördelningen mellan olika kommunala organ. Fullmäktige kan även besluta om indragning av organ som enligt landskapslag skall finnas i kommunen.

I frikommun äger styrelsen, om inte fullmäktige med stöd av 1 mom. annorlunda bestämt, sådan rätt till övertagande av befogenheter som avses i 50 § kommunallagen för landskapet Åland (5/80) även i fråga om organ beträffande vars verksamhet i landskapslagstiftningen finns särskilda bestämmelser.

Enbart organ med fler än en medlem kan med stöd av denna lag anförtros beslutanderätt i fråga som rör utövande av förvaltningstvang.

4 §

Delegering av beslutanderätt från landskaps-till kommunalförvaltningen

Fullmäktige i frikommun kan besluta att visst kommunalt organ från i beslutet angiven tidpunkt övertar förvaltningskompetensen från vederbörande landskapsmyndighet när saken rör

1) prövning av i 5 § 2 mom. byggnadslagen för landskapet Åland (61/79) avsedd ansökan om tillstånd till tätbebyggelse;

2) förlängning av giltighetstiden för i 23 § 3 mom., 36 § 2 mom. 3 och 5 punkterna, 38 § 1 mom., 88 § 2 mom. 1 och 3 punkterna samt 89 § 1 mom. byggnadslagen för landskapet Åland avsedda förbud; utfärdande av i 24 § 1 mom. samma lag avsedda förbud;

3) prövning av i 121 § 1 mom. byggnadslagen för landskapet Åland avsedda dispensansökningar;

4) prövning av i 8 § landskapslagen om brand- och räddningsväsendet (37/77) avsedda ärenden;

5) föreläggande av i 31 § 2 mom. landskapslagen om renhållning (3/81) avsett vite;

6) prövning av ärenden som avses i 23 § 5 mom. och 24 § landskapslagen om naturvård (41/77);

7) föreläggande av vite som avses i 35 § landskapslagen om naturvård, såvitt gäller i lagens 24 § avsedda ärenden;

8) tillstånd till försäljning och utställning som avses i 4 § landskapslagen om minuthandelns affärstid (10/70);

9) tillståndsärenden enligt landskapslagen om härbärgerings- och förplägningsrörelser (1/72);

10) syn och godkännande av nöjeslokal i enlighet med bestämmelserna i 47 § landskapslagen angående ordningsstadga för landsbygden i landskapet Åland (32/52);

11) uppgörande av vägplan för i landskapslagen om kommunalvägar (16/64) avsedda vägar, sålunda att vägplan kan uppgöras av såväl landskapsstyrelsen som den berörda kommunen;

12) tillståndsärenden som avses i 10 § landskapslagen om kommunalvägar;

13) ärenden som avses i 5-12 och 14-21 §§ landskapslagen om skydd av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse (56/88), med beaktande av att skyddsföreskrifter inte får

utfärdas eller ersättning fastställas utan landskapsstyrelsens samtycke, om det kan medföra kostnader för landskapet; samt

14) ärenden som avses i 29 §, 35 § 6 mom., 42 § 2 mom. och 69 § 4 mom. grundskollagen för landskapet Åland (18/88).

Även i andra än i 1 mom. avsedda fall kan beslutanderätt som enligt landskapslag tillkommer landskapsmyndighet delegeras till kommun, under förutsättning att åtgärden är förenlig med de syften som anges i 1 §. Om delegering besluter landskapsstyrelsen på ansökan.

5 §

Befrielse från underställningsskyldighet

Beträffande frikommun tillämpas inte reglerna rörande underställande av beslut landskapsstyrelsen för fastställelse, när fråga är om beslut som fattas med stöd av

- 1) 30 och 85 §§ byggnadslagen för landskapet Åland;
- 2) 20 § 2 mom. landskapslagen om offentliga nöjeställningar (28/69);
- 3) 5 § 2 mom. landskapslagen om barndagvård (38/73) samt
- 4) 15 § 2 mom. och 86 § 1 mom. grundskollagen för landskapet Åland.

Även inom andra än i 1 mom. avsedda sakområden kan befrielse från underställningsskyldighet medges, under förutsättning att ifrågavarande ärenden på grund av den sakkunskap som är tillgänglig hos kommunen kan antas undergå en i alla avseenden lagenlig handläggning. Om befrielse från underställningsskyldighet besluter landskapsstyrelsen på ansökan.

6 §

Rätt till avvikelser från vissa regler

Oavsett vad därom särskilt är föreskrivet kan fullmäktige i frikommun besluta om en avvikande reglering i följande avseenden:

- 1) ordningen för handläggning av byggnadslovsärenden, dock så att avvikelser inte får göras från bestämmelserna om hörande av granne;
- 2) skyldigheten att anta i 33 § 1 mom. landskapslagen om stöd för bostadsproduktion (14/82) avsedd bostadsproduktionsplan; planens giltighet i tiden;
- 3) avgifter och ersättningar som avses i 19 § landskapslagen om folkhälsoarbetet (22/73);
- 4) omfattningen av kommuns i 5 § landskapslagen om minuthandelns affärstid dispensbefogenhet;

5) avgifter och ersättningar som avses i 13 § 3 punkten landskapslagen om planering och landskapsstöd inom social- och hälsovården (63/83);

6) avgifter som avses i 28 § socialvårdslagen (FFS 710/82);

7) avgifter som avses i förordningen om avgifter för socialservice (FFS 887/83);

8) bestämmelsen i 5 § 3 mom. landskapslagen om barndagvård om familjedagvårdares barn; kravet i 26 § på landskapsstyrelsens godkännande för ibruktagande av daghem;

9) gruppindelning enligt 6 § landskapsförordningen om barndagvård (61/73);

10) bestämmelserna om avgiftsfrihet i 8 § landskapslagen om allmänna bibliotek (8/62) med beaktande av att bokutlåningen skall vara avgiftsfri; samt

11) fördelningen av uppgifter mellan kommunens tjänstemän.

Oavsett vad i annan lag är föreskrivet, skall vid beräkning av landskapsandel och -bidrag för verksamhet till vilken i 1 mom. avsedda avgifter och ersättningar hänför sig, som inkomst av dessa beaktas det belopp som i riket i motsvarande fall skulle ha uppburits genom avgifter och ersättningar.

Även inom andra än i 1 mom. avsedda sakområden kan rätt till avvikande reglering medges, under förutsättning att regleringen är av organisatorisk eller funktionell karaktär. Om sådan rätt beslutar landskapsstyrelsen på ansökan. Gäller ansökan avvikelse från reglerna i 30 § kommunallagen för landskapet Åland, är en förutsättning för prövning av ansökan att beslutet härom fattats i den ordning sagda lagrum föreskriver.

Övervakning av försöket

7 §

Landskapsstyrelsens övervakningsansvar

Landskapsstyrelsen skall följa försöket med frikommuner.

Frikommun är skyldig att lämna landskapsstyrelsen de uppgifter som behövs för övervakningen av försöket.

8 §

Meddelande om försöksåtgärder

Frikommun skall underrätta landskapsstyrelsen när fullmäktige fattat beslut om försök som avses i 3 § 1 mom., 4 § 1 mom. eller 6 § 1 mom. Underrättelse skall

även ske när beslut fattats om upphörande av försöket. Det sistsagda gäller även beslut om upphörande av försök för vars inledande krävs särskilt tillstånd.

På det sätt som är föreskrivet om kommunala meddelanden skall frikommun underrätta kommunens invånare om beslut beträffande försök som avses i denna lag.

Särskilda bestämmelser

9 §

Ärende som är under handläggning

Vid omorganisering av förvaltningen i enlighet med 3 §, övertagande av förvaltningskompetens enligt 4 §, befrielse från underställningsskyldighet enligt 5 § och rätt till avvikelse enligt 6 § skall, om inte annat följer av bestämmelse i denna lag, beträffande ärende som är anhängigt när beslut om inledande eller upphörande av försök fattas, tillämpas de regler som gäller vid tidpunkten för fattandet av beslutet.

Ändras grunderna för avgifter som skall betalas för kommunala tjänster, skall i fråga om tjänster som nyttjades innan ändringen trädde i kraft tillämpas tidigare gällande grunder.

10 §

Frånträdande av förtroendeuppdrag

Indras kommunalt organ med stöd av 3 § 1 mom., skall de medlemmar av organet som är förtroendevalda frånträda sina uppdrag så snart de vid organet anhängiga ärendena slutbehandlats, eller, med stöd av 3 § 2 mom., övertagits av kommunstyrelsen.

11 §

Ordningen för handläggning av ärenden

Föreskrivs för handläggningen av visst ärende särskild ordning skall, om inte annat följer av denna lag, den ordningen såvitt möjligt följas även när ärendet handläggs av organ till vilket det överförts med stöd av denna lag.

12 §

Ä n d r i n g s s ö k a n d e

I fråga om ändringssökande skall beträffande ärenden som avses i 3 § tillämpas de regler som gäller vid sökande av ändring i beslut som fattats av det organ från vilket ärendet överförts. Har uppgiftsöverföring skett med stöd av 4 eller 5 § söks ändring hos landskapsstyrelsen.

Ändring får inte sökas såvitt gäller ändamålsenligheten av beslut som avses i 1 mom. I övrigt tillämpas beträffande ändringssökande det som allmänt gäller eller är särskilt föreskrivet.

13 §

I k r a f t t r ä d e l s e o c h g i l t i g h e t s t i d

Denna lag träder i kraft den _____ och gäller till och med den 31 december 1995, dock så att lagen äger fortsatt tillämpning i fråga om ärenden som omfattas av försöket och är anhängiga vid utgången av lagens giltighetstid. Förberedande åtgärder för lagens verkställighet kan vidtagas innan lagen trätt i kraft.

Mariehamn den 9 mars 1990

L a n t r å d

Sune Eriksson

Tf lagberedningschef

Lars Karlsson