

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

Allmän motivering

Målsättning och huvudsakligt innehåll

Under en följd av år har kommunerna i samtliga nordiska länder i en ökande utsträckning pålagts nya uppgifter, vilka i sin tur medfört ökade kostnader samt ett alltmer svåröverskådligt regelverk. Jämsides härmed har den centrala styrningen av den kommunala administrationen kommit att omfatta allt fler områden, där den inte sällan utsträckt sig till rena detaljfrågor. Som motiv för en detaljreglering har anförts behovet att försäkra sig om att de olika slag av bidrag som staten ger kommunerna verkligen används för avsett ändamål.

Under senare år har kritik riktats mot den inriktning utvecklingen av kommunalförvaltningen erhållit. Det har bl.a. påpekats att den omfattande statliga regleringen riskerar att göra den kommunala självstyrelsen alltmer innehållslös. Det har även ansetts att den kommunala förvaltningen - särskilt i kommuner med små resurser - blivit alltmer ineffektiv i takt med att allt fler uppgifter spritts ut på allt fler myndigheter.

I syfte att komma tillrätta med de nämnda olägenheterna har man under senare år i samtliga nordiska länder gjort försök med s.k. frikommuner. Avsikten med försöken är att för en begränsad tid tillåta att vissa kommuner organiserar sin förvaltning enligt vad man själv finner för gott, oavsett vad i lagstiftningen är föreskrivet. I försöken ingår även en möjlighet att i viss utsträckning överta uppgifter vilkas handläggning ankommer på statliga organ. Sedan försöken avslutats avgörs vilka ändringar som visat sig vara ändamålsenliga och följaktligen kan ges permanent karaktär.

Enligt landskapsstyrelsens uppfattning finns det skäl att genomföra frikommunförsök också i landskapet. Ett viktigt syfte vore att pröva i vilken utsträckning man kan decentralisera beslutsfattandet genom att delegera uppgifter från landskapsförvaltningen till kommunala myndigheter. Dessutom bör man enligt landskapsstyrelsens uppfattning, på ungefär samma sätt som i övriga Norden, försöka åstadkomma ett bättre nyttjande av de tillgängliga resurserna och ge kommunerna större självständighet i beslutsfattandet. För att de tillgängliga resurserna skall kunna nyttjas på ett ändamålsenligt sätt föreslås att den

särställning som tillkommer lagstadgade organ under försöksperioden bringas ur kraft. Innebörden härav är att kommunerna på samma sätt som beträffande s.k. frivilliga organ själva får välja om de vill tillsätta organen och vilka uppgifter de i så fall skall handha. De sistnämnda åtgärderna kommer att ge kommunerna en ökad frihet på det organisatoriska planet.

Ytterligare föreslås att det ges möjlighet till avvikelse från tvingande regler av materiell natur samt att antalet ärenden som skall underställas landskapsstyrelsen för fastställelse minskas. Sammantaget innebär de föreslagna åtgärderna en betydande utvidgning av den kommunala kompetensen och därmed även den kommunala självstyrelsen.

I vissa hänseenden har det varit nödvändigt att begränsa frikommunförsöket. Sålunda kan självklart varken delegering eller avvikelse medges i fråga om uppgifter som med stöd av självstyrelselagen regleras genom rikslagstiftning, vari inbegrips även s.k. överenskommelseförordningar genom vilka förvaltningsuppgifter överförts från riksmyndighet till landskapsstyrelsen.

Det har heller inte varit möjligt att medge friare användning av bidrag som utges i form av landskapsandelar. Formellt finns visserligen inget hinder för experiment även inom den sektorn men i praktiken försvåras eventuell försöksverksamhet av principerna för den skattefinansiella utjämningen, vilken förutsätter att landskapets ordinarie medel fördelas enligt i huvudsak samma grunder som statens medel. Möjligen kan försök med friare användning av landskapsbidrag inledas sedan de i riket planerade försöken inom området kommit i gång. Vid sidan av frikommunförsöket sker för övrigt en utveckling mot friare användning av de medel staten ställer till kommunernas förfogande.

Ytterligare ett hinder för en alltför omfattande försöksverksamhet är den särskilda landskapslag om vissa grunder för landskapets hushållning (22/83), vars syfte är att tillse att landskapets medelsfördelning inom vissa områden, bl.a. social- och hälsovården, följer reglerna i riket. Eftersom avvikelser från eller ändringar i lagen inte kan göras annat än genom kvalificerad majoritet, är den av sådan grundläggande natur att den inte bör göras till föremål för något slag av experimentverksamhet. Oavsett vilka slag av experiment man gör i riket bör lagstiftningen beträffande landskapets budgeteringsprinciper enligt landskapsstyrelsens uppfattning vid varje särskild tidpunkt vara sådan att den på ifrågavarande områden tillförsäkrar landskapets invånare samma förmåner som invånarna i de kommuner i riket som inte deltar i försöken med frikommuner.

Även om den starka bundenhet till de allmänt gällande förhållandena i riket som den nämnda lagen ger uttryck för i vissa avseenden är ett hinder för

frikommunförsök i landskapet, så måste dock i sammanhanget även beaktas att lagen binder landskapet men inte kommunerna. Lagens 1 § föreskriver således att den är tillämplig i fråga om fördelningen av anslag i landskapets ordinarie och enskilda årsstater. Några skyldigheter för kommunerna föreligger inte enligt lagen. Kommunerna hör tvärtom till den krets förmånstagare vilkas rätt lagen avser att trygga, sålunda att de har rätt till lån och bidrag ur landskapsmedel enligt "likartade" grunder som gäller för fördelning av statligt stöd i motsvarande fall.

En praktisk följd av det sagda är att de åländska kommunerna, såvida inte av speciallagstiftning annat följer, har rätt men inte skyldighet att ta emot landskapsstöd inom områden som omfattas av landskapslagen om vissa grunder för landskapets hushållning. En vägran att ta emot stöd kan föranledas av t.ex. det vanligen förekommande förhållandet att en förutsättning för stödet är att kommunen med egna medel bestrider en del av den verksamhet för vilket stödet är avsett.

Enligt landskapsstyrelsens uppfattning vore det med hänsyn till det sagda oriktigt att från frikommunförsöket undandra viss speciallagstiftning enbart därför att den ökning av kommunernas självstyrelse som härigenom uppkommer möjligen ökar riskerna för att medel som landskapet i enlighet med i riket generellt gällande regler ställer till kommunernas förfogande inte kommer till användning.

L a g s t i f t n i n g s b e h ö r i g h e t e n

Enligt 13 § 1 mom. 3 punkten självstyrelselagen ankommer det på landstinget att lagstifta om kommunalförvaltning. Bestämmelsen skall förstås så att det ankommer på landstinget att reglera formerna för den kommunala verksamheten, dvs. hur de uppgifter som åvilar kommunerna skall handläggas och vilka organ som skall inrättas för ändamålet. Den formella sidan av förvaltningen regleras således genom landskapslag. Vilka uppgifter som de kommunala förvaltningsorganen har rätt och skyldighet att ta sig an är däremot inte beroende enbart av landskapslagstiftningen. När fråga är om kommunalförvaltningens materiella innehåll avgörs lagstiftningsbehörigheten på grundvalen av den indelning i rättsområden som görs i 11 och 13 §§ självstyrelselagen. Är det fråga om reglering av rättsområde som avses i 11 §, ankommer det på rikets lagstiftande organ att avgöra om kommunerna skall tillförsäkras rättigheter eller påläggas skyldigheter. Är det däremot fråga om rättsområde som avses i 13 §, så tillkommer behörigheten på motsvarande sätt landskapets lagstiftande organ.

Det fordras alltså landskapslagstiftning för att ålägga en åländsk kommun att inrätta särskilda förvaltningsorgan för handhavande av uppgifter som den pålagts

av staten. Enligt fast praxis finns det dock inget som hindrar att en kommun frivilligt inrättar t.ex. en nämnd för ändamålet. En sådan nämnd kommer alltså att motsvara ett i riket lagstadgat organ. Inrättas inget särskilt organ ankommer det på kommunstyrelsen att handha uppgifterna i fråga.

Kommunala organ som genom lag inrättats före den 7 maj 1920, då den första självstyrelselagen trädde i kraft, befinner sig i en särställning såtillvida att de oavsett behörighetsförskjutningen fortsätter sin på (riks)lag grundade verksamhet intill dess de eventuellt upplöses eller omorganiseras genom landskapslag. Till den kategorin hör t.ex. förmyndarnämnden, vilken varit ett i lag förutsatt organ sedan år 1898.

Ärendets beredning

Framställningen baserar sig på ett initiativ från Mariehamns stad om verkställande av frikommunförsök i landskapet. Till grund för framställningen föreligger en utredning som utförts på uppdrag av landskapsstyrelsen (ÅUS 2/89).

Detaljmotivering

1 och 2 §§. Syftet med försöket har redan angivits i den allmänna motiveringen. I fråga om tillämpningsområdet kan anmärkas att de försök som äger rum i riket och i övriga nordiska länder i sina väsentligaste delar omfattar endast ett begränsat antal kommuner. Motivet för denna begränsning är bl.a. att försöken, om alltför många kommuner deltog, skulle bli svåröverskådliga, med påföljd att det vore omöjligt att dra några hållbara slutsatser av dem. Eftersom landskapet är litet såväl till yta som folkmängd, finns det enligt landskapsstyrelsens uppfattning inte några skäl att här begränsa antalet deltagande kommuner. Alla kommuner som önskar delta i försöket föreslås därför erhålla en på lag grundad rätt därtill. Dock bör beaktas att vissa försöksåtgärder föreslås bli beroende av landskapsstyrelsens prövning (4 § 2 mom., 5 § 2 mom., 6 § 3 mom.), varav följer att sådana åtgärder får vidtas endast av kommuner som därtill erhållit landskapsstyrelsens tillstånd.

Förslaget att även kommunalförbunden skulle omfattas av försöksverksamheten föranleds av att en väsentlig del av den kommunala förvaltningen, till följd av landskapets ringa storlek, sker inom ramarna för frivilliga eller lagstadgade kommunalförbund. För att man skall kunna vinna tillräckliga erfarenheter av försöksverksamheten är det därför nödvändigt att också kommunalförbunden ges möjlighet att delta.

Oavsett försöksverksamheten är kommunerna skyldiga att sköta sina lagstadgade uppgifter. Försöksverksamheten skall inte leda till att kommunmedlemmarnas rättssäkerhet äventyras.

3 §. Förevarande bestämmelser innebär att åtskillnaden mellan "allmän" och "speciell" kommunalförvaltning inte skall finnas. Innebörden av bestämmelserna är nämligen att det blir möjligt för kommunerna att till sina allmänna förvaltningsorgan överföra uppgifter vilka landskapet genom speciallagstiftning pålagt särskilda obligatoriska organ, bl.a. så kallade lagstadgade nämnder. Dessa organ har hittills haft en självständig ställning i förhållande till kommunernas främsta "självstyrelseorgan", kommunfullmäktige och kommunstyrelsen, men i stället övervakas och granskas deras verksamhet i många fall av landskapsstyrelsen.

De föreslagna reglerna ger frikommunerna full rätt att fördela kommunala uppgifter mellan de olika kommunala organen och således även rätt att överföra uppgifter från den "allmänna" till den "speciella" förvaltningen samt möjlighet att helt och hållet dra in organ som hittills varit av obligatorisk karaktär. Landskapsstyrelsen anser det dock motiverat att föreskriva att frågor rörande förvaltningstvång, med hänsyn till de allvarliga ingrepp i enskildas rättsförhållanden som härvid blir aktuella, alltid skall handläggas av organ med flera medlemmar än en (3 mom.).

Förvaltningstvång utgör ett förfarande vari man med olika slag av tvångsmedel försöker förmå en tredskande person att utföra en uppgift som åligger honom enligt lag (eller på lag grundat förvaltningsbeslut). Typiska uttryck för förvaltningstvång är hot om vite och hot om att uppgiften utförs på kommunens försorg men på den tredskandes bekostad. Bestämmelsen i 3 mom. förhindrar inte en sådan delning av uppgifterna att till enmansmyndighet överförs samtliga på en nämnd ankommande uppgifter förutom de som avser förvaltningstvång, vilka anförtros t.ex. kommunstyrelsen.

Landskapsstyrelsen har övervägt behovet av att begränsa kommunstyrelsens rätt att överta beslutanderätten i ärenden där kommunen är sakägare. Det har dock inte framkommit något som tyder på att kommunens styrelse skulle fungera mindre objektivt än övriga kommunala organ. Det förhållande att det i speciallagstiftningen finns flera exempel på att kommunstyrelsen tillagts beslutanderätt även när kommunen är sakägare (bl.a. 7 § LL om renhållning, (3/81)) visar tvärtom på att lagstiftaren hyst förtroende för kommunstyrelsens förmåga att handlägga ärenden på ett objektivt sätt även när kommunen är sakägare. Samma slutsats kan man dra därav att den allmänna kommunallagen inte innehåller någon begränsning av ifrågavarande slag. Slutligen kan konstateras att en begränsning av förevarande

slag skulle kunna leda till problem av praktisk art, bl.a. i de fall då en nämnd upplösts och dess uppgifter överförts på kommunstyrelsen.

I konsekvens med det som föreslås beträffande möjligheterna att överföra lagstadgat organs uppgifter till annat organ föreslås en sådan utvidgning av bestämmelsen i 50 § kommunallagen att det blir möjligt för kommunstyrelsen att i enskilda fall överta beslutanderätten även när fråga är om ärende som handläggs av lagstadgat organ (2 mom.).

4 §. Paragrafen innehåller de centrala reglerna rörande delegering av beslutanderätt från landskapsorgan till kommunala organ. I de flesta fall är det fråga om uppgifter som ankommer på landskapsstyrelsen, i några fall om angelägenheter som handhas av polismyndighet.

Utgångspunkten för valet av uppgifter som skall delegeras har varit dels anknytningen till de lokala förhållandena och dels beredskapen hos kommunerna att handha uppgifterna i fråga. Även om landskapsstyrelsen gjort den bedömningen att det inte borde bereda någon enda kommun oöverstigliga svårigheter att handlägga samtliga ifrågavarande angelägenheter, så har det ändå ansetts lämpligast att låta kommunerna själva avgöra om och i vilken utsträckning de önskar överta handläggningen.

Det kan förutsättas att allmänheten i stor utsträckning kommer att vara omedveten om den delegering av beslutsfattandet som sker på grund av förevarande bestämmelser. Sålunda kommer många ansökningar sannolikt att lämnas in till landskapsmyndigheterna i stället för till de kommunala myndigheter som övertagit beslutsfattandet. Några egentliga praktiska problem eller någon större tidsförlust kommer dock inte att föranledas härav, eftersom ansökningarna utan onödiga omgångar kommer att översändas till rätt myndighet.

I fråga om de enskilda angelägenheter där beslutanderätten föreslås kunna övertas av kommunerna så framgår omfånget av den behörighet som skulle tillkomma kommun av respektive speciallag. För överskådlighetens skull är det emellertid motiverat att närmare redogöra för de nya uppgifter som skulle ankomma på kommunerna, om de så önskar. De olika ämnesområdena kommenteras nedan i enlighet med indelningen i lagtexten.

Punkt 1. Byggnadslagen bygger på principen att tätbebyggelse inte skall få uppstå annat än inom områden med fastställd detaljplan (stads- eller byggnadsplan). I vissa fall kan det dock finnas skäl till avsteg från regeln, t.ex. när planläggning pågår och det planerade byggandet står i överensstämmelse med de riktlinjer enligt vilka planläggningen bedrivs.

Prövningen av ansökan om dispens från förbudet mot tätbebyggelse utanför

detaljplanerat område ankommer på landskapsstyrelsen, som i praktiken vanligen följer det yttrande i saken som kommunen avgivit. Det förefaller således välmotiverat att ge de kommunala myndigheterna möjlighet att själva ta slutlig ställning i ärenden av ifrågavarande slag.

Punkt 2. Fråga är här om förbud mot byggnads- och markbearbetningsåtgärder som utfärdas för underlättande av generalplanläggning (23 § 3 mom., 24 § 1 mom.) respektive stads- och byggnadsplanläggning (36 § 2 mom. 3 o. 5 punkterna, 38 § 1 mom., 88 § 2 mom. 1 o. 3 punkterna, 89 § 1 mom.). I samtliga fall utom ett (24 § 1 mom.) är fråga om förlängning av redan existerande, av landskapsstyrelsen utfärdade förbud. Eftersom således en prövning av grunden för förbuden i fråga redan gjorts, kan det enligt landskapsstyrelsens åsikt anses befogat att från landskapsstyrelsen till vederbörande kommuns eget avgörande överlämna frågan om tiden för förbudens giltighet skall förlängas på de i lagen angivna grunderna.

Beträffande byggnads- och åtgärdsförbud som kan ifrågakomma i samband med uppgörande av generalplan (24 § 1 mom.) anser landskapsstyrelsen att kommunerna själva, i konsekvens med det tidigare anförda, bör få avgöra om förbud skall utfärdas eller inte.

I sammanhanget kan slutligen påpekas att reglerna i byggnadslagens 4 kap. beträffande generalplan som uppgörs i Mariehamn även är tillämpliga i landskommunerna (107 § byggnadslagen), varför det som ovan sagts beträffande möjligheten till övertagande av beslutanderätt från landskapsstyrelsen således även är tillämpligt i fråga om landskommun.

Punkt 3. Den föreslagna bestämmelsen utgör en betydande utökning av det kommunala självbestämmandet, eftersom kommunerna själva skulle få avgöra sådana i dag på landskapsstyrelsen ankommande frågor som dispens från generalplaner, stads- och byggnadsplaner, byggnadsordningar och till och med från byggnadslagens regler.

Vid ett övertagande av ifrågavarande befogenheter torde det vara mest praktiskt om dispensbefogenheter enligt förevarande lagrum anförtros kommunfullmäktige, som sannolikt även i fortsättningen i de flesta fall kommer att vara det organ i kommunen som antar planer och byggnadsordning, medan dispensbefogenheter enligt 121 § 4 mom. även i fortsättningen får tillkomma byggnadsnämnden. Något hinder för att all dispensmakt anförtros t.ex. byggnadsnämnden finns dock inte.

Förslaget att ärenden där landskapet är sakägare även i fortsättningen skulle handläggas på i byggnadslagen förutsatt sätt föranleds av dels praktiska, dels principiella orsaker.

Punkt 4. Kommun som önskar överföra den kommunala befolkningsskyddschefens eller befolkningsskyddsinspektörens uppgifter på brandchefen behöver landskapsstyrelsens tillstånd till detta. Dessutom krävs landskapsstyrelsens tillstånd för kommun som för viss tid önskar hålla brandchefstjänsten som bisyssla eller som önskar kombinera brandchefstjänsten med andra sysslor. Enligt landskapsstyrelsens uppfattning kan dessa tjänsteregleringar mycket väl handhas av kommunerna.

Punkt 5. Fråga är här om vitesföreläggande i anledning av försummelse att utföra åtgärd i enlighet med landskapslagen om renhållning eller föreskrift som utfärdats med stöd av lagen. Enligt förevarande lagrum åligger det landskapsstyrelsen att förelägga (och utdöma) vitet på renhållningsmyndighetens anhållan. Enligt landskapsstyrelsens åsikt är denna uppgift lämplig att överföra till kommunens egna myndigheter.

Punkt 6. Om byggnad lämnats att förfalla och landskapsbilden därigenom i väsentlig mån förfulas, kan landskapsstyrelsen ålägga ägaren att riva eller istandsätta byggnaden. Eftersom dessa ärenden i hög grad är av lokal betydelse, är det ändamålsenligt att ifrågavarande angelägenheter avgörs på kommunal nivå.

Punkt 7. Ifrågavarande lagrum ansluter sig till det under 6 punkten nämnda lagrummet på så sätt att här är fråga om föreläggande av vite och annat äventyr i anledning av överträdelse av den i 6 punkten avsedda bestämmelsen.

Punkt 8. Fråga är om tillstånd för hållande av auktion eller anordnande av utställning under tid då minuthandel inte får bedrivas. Enligt ifrågavarande lagrum ankommer det på polisdistriktets chef att pröva tillståndsansökningar. Eftersom dock huvudregeln enligt 5 § ifrågavarande lag är att det ankommer på styrelsen i den berörda kommunen att pröva ansökningar om öppethållande utöver de i lagen medgivna tiderna, synes det motiverat att ge kommunerna möjlighet att överta beslutanderätten i ifrågavarande ärenden.

Punkt 9. Tillståndsärenden enligt landskapslagen om härbärgerings- och förplägningsrörelser handhas i dag främst av landskapsstyrelsen, som biträds av en särskild nämnd, benämnd synenämnden, vars sammansättning varierar, beroende på i vilken kommun den rörelse som skall synas är belägen.

De ärenden som kan aktualiseras med stöd av förevarande lag är i vissa fall av rätt komplicerad natur. Å andra sidan föreslås ingen ändring av synenämndens verksamhetsförutsättningar, vilket innebär att den kommun som beslutat sig för att i förevarande avseende utvidga sin kompetens kommer att bistås av synenämnden i enlighet med de i lagen gällande reglerna.

Punkt 10. Fråga är om en åtgärd som ankommer på polischefen. Eftersom kontrollen sker i brand- och personsäkerhetens intresse och eftersom samtliga kommuner numera har tillgång till expertis inom det området, så är det motiverat att låta kommunerna överta ifrågavarande befogenheter, om de så önskar.

Punkt 11. Den yrkesmässiga trafiken indelas traditionellt i linjetrafik och beställningstrafik. Därtill görs skillnad mellan trafik som avser transport av personer och trafik som avser transport av gods. Enligt de regler som gäller idag ankommer all tillståndsgivning på landskapsstyrelsen. Härvid har särskilt prövningen av ansökningar om tillstånd till beställningstrafik för personbefordran förorsakat problem, vilket beror på att tillräcklig lokalkännedom för den i lagen förutsatta behovsprövningen (6 §) ofta saknas vid landskapsstyrelsen. Eftersom sådan kännedom däremot måste anses finnas på kommunal nivå, förefaller det ändamålsenligt att låta kommunerna pröva dylika ansökningar. I övriga delar skulle således den yrkesmässiga trafiken även i fortsättningen vara en angelägenhet för landskapsstyrelsen.

Bestämmelsen rörande rätt att idka beställningstrafik på grund av linjetrafiktillstånd föranleds därav att osäkerhet beträffande tillämpningen av 14 § landskapslagen om yrkesmässig trafik skulle kunna uppstå, om inget uttryckligt förbehåll gjordes i förevarande avseende.

Punkt 12. I förevarande lagrum är fråga om uppgifter rörande avledande av avloppsvatten vilka ankommer dels på vattennämnd och dels på landskapsstyrelsen. Enligt landskapsstyrelsens uppfattning är samtliga uppgifter av den karaktären att de mycket väl kan anförtros vattennämnden eller annat kommunalt organ som handhar på vattennämnd ankommande uppgifter.

Punkterna 13 och 14. Eftersom kommunerna är väghållare i fråga om kommunalvägarna, finner landskapsstyrelsen att det vore skäligt om de medgavs möjlighet att själva utarbeta vägplaner för kommunalvägar. Samma motiv föranleder förslaget i 14 punkten som avser 10 § landskapslagen om kommunalvägar, vari anges under vilka förutsättningar anordningar invid kommunalväg får uppföras.

Punkt 15. Den föreslagna bestämmelsen gör det möjligt för kommun, som så önskar att överta de i lagen avsedda förvaltningsuppgifterna. Landskapsstyrelsen anser att sådana kommuner som har såväl intresse för saken som resurser att handlägga ifrågakommande uppgifter bör ges möjlighet därtill.

Ett ytterligare motiv för att göra det möjligt för kommun att överta behörigheten beträffande ifrågavarande angelägenheter är att de har ett nära samband med den kommunala fysiska planeringen.

Föreliggande förslag innebär att kommun som övertar förvaltningsbehörighe-

ten samtidigt åtar sig att stå för de ersättningar till enskilda som tillämpningen av lagen kan medföra. Med landskapsstyrelsens samtycke skulle dock landskapet även i fortsättningen kunna stå för dessa kostnader.

Punkt 16. Grundskollagen för landskapet Åland är en helt ny lag vid vars stiftande man strävade efter att decentralisera beslutsfattandet från landskapsstyrelsen ned till kommunernas egna myndigheter. Emellertid har det från kommunalt håll anförts att dessa strävanden inte till alla delar lyckats. Bl.a. har det ansetts att landskapsstyrelsens behörighet enligt 29 § att fastställa läsårets lovdagar mycket väl kunde ha delegerats till kommunerna. Med hänsyn härtill finner landskapsstyrelsen det därför motiverat att i förevarande sammanhang tillmötesgå dessa önskemål. Detsamma gäller reglerna i 35 § 4 mom. beträffande avvikelser i fråga om specialklasser, bestämmelsen i 42 § 2 mom. rörande förordnande av examinator samt rätten att enligt 69 § 4 mom. tillfälligt förordna tjänsteman till vakant tjänst.

Förslaget i 2 mom. att landskapsstyrelsen skulle ges en allmän befogenhet att delegera uppgifter till frikommun, om lagens syfte därmed uppfylls, skall ses mot bakgrunden av att det är omöjligt att uppgöra en uttömmande förteckning över uppgifter som är eller blir lämpliga att överföra till kommunerna.

Ett problem av statsförfattningsrättslig natur är frågan om det är möjligt att till landskapsstyrelsen delegera rätt att omorganisera förvaltningen på det sätt som nu är i fråga. Självstyrelselagen ger inget direkt svar på frågan men i praxis har landskapsstyrelsen kunnat ges rätt fria händer när det gäller organisationsfrågor utan att lagstiftningsbehörigheten ifrågasatts. I dessa fall har det i första hand varit fråga om rätt till omorganisering inom ramen för landskapets förvaltning. Ett färskt exempel på en lagregel som medger rätt även till kompetensförskjutning mellan landskapets och kommunernas organ är 55 § gymnasielagen för landskapet Åland (6/88), enligt vilken landskapsstyrelsen vid försöksverksamhet kan medge avvikelse från vilken som helst av lagens bestämmelser.

Med hänsyn till det sagda måste det anses förenligt med självstyrelselagens bestämmelser att medge landskapsstyrelsen rätt att i det försökssyfte varom nu är fråga besluta om delegering av beslutanderätt från landskapsorgan till kommunalt organ.

En förutsättning för att delegering skall kunna ske är givetvis att fråga är om kompetens som tillkommer den berörda landskapsmyndigheten med stöd av landskapslag. Förvaltningsuppgift som överförs från riksmyndighet till landskapsmyndighet med stöd av s.k. överenskommelseförordning kan således inte delegeras till kommun genom landskapslagstiftning.

5 §. Den teoretiska grunden för underställningsinstitutet är uppfattningen att vissa angelägenheter är av så komplicerad natur att tillräcklig kompetens att avgöra den på ett lagenligt sätt inte alltid existerar på kommunal nivå samtidigt som själva sakfrågan har så stor bärvidd antingen vad gäller ingreppen i enskilda medborgares rättssfär eller i förhållande till samhället i stort att en prövning av de kommunala besluten bör ske av en central myndighet, vilken förutsätts äga dels den kompetens som fordras för ett formellt riktigt avgörande av frågan och dels den allmänna överblick som behövs för att avgöra saken på ett för samhället i stort ändamålsenligt sätt. Av dessa orsaker skall vid underställning prövas såväl lagenligheten som ändamålsenligheten av ett underställt beslut.

På grund av kommunalförvaltningens allt högre nivå har underställningsinstitutet alltmer börjat uppfattas som föråldrat. Oavsett frikommunförsöket finns det alltså skäl att överväga i vilken omfattning underställning fortfarande kan behövas.

Byggnadslagens regler om underställning av planer och byggnadsordningar är de enda som har någon större praktisk betydelse. Emellertid finns det enligt landskapsstyrelsens mening inte anledning att i samband med frikommunförsöket medge generell befrielse från underställningsskyldighet på grund av byggnadslagen. Orsaken härtill är att det inom en nära framtid kan bli aktuellt med en genomgripande reform av såväl planereglerna som underställningsreglerna.

Nedan lämnas en redogörelse för de olika angelägenheter beträffande vilka enligt 1 mom. underställning till landskapsstyrelsen inte längre skulle komma i fråga.

Punkt 1. Fråga är om beslut rörande avgifter för besiktningar av konstruktioner, anordningar m.m. som används vid offentliga nöjeställningar.

Punkt 2. Innebörden av förslaget är att socialnämnden, eller det organ till vilket nämndens uppgifter möjligen överförts, inte behöver inhämta landskapsstyrelsens medgivande för att tillåta att antalet barn i familjedaghem ökas från högst fem till högst sex.

Punkt 3. Grundskollagens 15 § 2 mom. gäller beslut rörande indragning av grundskola, 69 § 2 mom. beslut om antagande av sökande till tjänst i fråga om vilket annan sökande är missnöjd samt 86 § 1 mom. beslut om föreläggande av vite.

Det som sagts ovan i kommentären till 4 § beträffande möjligheterna att medge landskapsstyrelsen rätt att delegera beslutanderätt till kommunala organ torde äga motsvarande tillämpning i fråga om möjligheterna att ge landskapsstyrelsen rätt att på ansökan medge befrielse från underställningsskyldighet.

6 §. Bestämmelserna beträffande omorganisering av den kommunala förvalt-

ningen, delegering av beslutanderätt och befrielse från underställningsskyldighet är samtliga av formell natur i den meningen att de rör endast frågan om vilken myndighet som skall fatta besluten och under vilka former beslutsfattandet skall ske. Vilken myndighet som fattar besluten och i vilken ordning det sker påverkar däremot i princip inte beslutens innehåll så länge de materiella reglerna inom de olika ämnesområdena förblir oförändrade.

Bestämmelserna i förevarande paragraf ger i flera fall möjlighet till avvikelse från lagstiftningen i materiellt hänseende. Att ge sådana möjligheter är enligt landskapsstyrelsens uppfattning nödvändigt för att uppnå syftet med försöket. Å andra sidan har en stor del av den detaljreglering som idag är kännetecknande för många rättsområden till syfte att trygga den enskildes rätt. Det fordras därför en noggrann avvägning när det gäller att ta ställning till vilka regler som utan risk för rättstryggheten eller andra väsentliga samhällsintressen kan avvaras.

Mot bakgrund av det sagda har landskapsstyrelsen funnit det ändamålsenligt föreslå att i en särskild förteckning uttryckligen anges de lagregler från vilka avvikelse utan särskilt tillstånd får ske (1 mom.), dock så att landskapsstyrelsen ges rätt att på ansökan medge undantag från sådan reglering som är av formell natur (2 mom.). Innebörden av de i 1 mom. angivna lagreglerna kommenteras nedan i ordningsföljd.

Punkt 1. Avsikten med bestämmelsen är att ge kommunerna möjlighet att förenkla de regler och rutiner som följs i byggnadslovsärenden och därmed anpassa dem till de krav som kan vara skäligen att ställa i varje enskilt fall. Regler rörande ordningen för handläggningen av byggnadslovsärenden finns främst i byggnadsförordningen för landskapet Åland (40/63; 7 och 12 kap.).

Punkt 2. Den gällande lagen förutsätter att bostadsproduktionsplanerna skall gälla fem år åt gången och befrielse från skyldighet att uppgöra plan är beroende av landskapsstyrelsens samtycke.

Punkt 3. Enligt förevarande lagrum skall för hälsovårdstjänst uppbäras avgifter och ersättningar i enlighet med vad därom i riket är föreskrivet. Regler härom är intagna i 21 § folkhälsolagen (FFS 66/72), varur framgår att större delen av tjänsterna för närvarande är avgiftsfria.

Frågan om den inverkan avgiftsbeläggning kan ha på landskapsandel berörs nedan i kommentaren till 2 mom.

Punkt 4. Enligt gällande lag (i lydelse 61/80) begränsas kommunstyrelses rätt att bevilja undantag från reglerna beträffande öppethållande så att rätt till öppethållande under vissa särskilt angivna dagar (bl.a. självständighetsdagen och första maj) under inga omständigheter får medges. Den nu föreslagna regeln

kommer, om någon kommun vill tillämpa den, att visa huruvida behov av öppethållande under dessa dagar föreligger.

Punkt 5. Enligt 13 § 3 punkten landskapslagen om planering och landskapsstöd inom social- och hälsovården skall för tjänster som köps av landskapet, annan kommun, kommunalförbund eller av annan uppbäras samma avgifter och ersättningar som för motsvarande kommunala tjänster. Enligt den föreslagna bestämmelsen skulle kommunerna få rätt att avvika från denna regel då här avsedda avgifter och ersättningar bestäms.

Punkt 6. Rikets socialvårdslag har antagits att gälla i landskapet genom en blankettlag (46/84). I 28 § socialvårdslagen föreskrivs att vissa former av social service (socialarbete och rådgivning i uppfostrings- och familjefrågor) skall vara avgiftsfria. Förslaget innebär således att frikommunerna skulle kunna avgiftsbelägga ifrågavarande tjänster, om de anser det motiverat.

Punkt 7. Förordningen om avgifter för socialservice har antagits att gälla i landskapet genom den blankettlag som nämnts ovan. I förordningen regleras bl.a. avgifterna för barndagvård (3 §). Förslaget skulle göra det möjligt att införa ett flexiblere system och anpassa avgifterna närmare de verkliga kostnaderna.

Punkt 8. Bestämmelsen i 5 § 3 mom. landskapslagen om barndagvård anger att familjedagvårdares eget barn skall räknas med när det gäller att fastställa antalet barn i familjedaghem. Den föreslagna ändringen skulle göra det möjligt att frånse familjedagvårdares egna barn och följaktligen skulle antalet barn i familjedaghem därigenom kunna ökas, om kommunen i fråga anser detta ändamålsenligt.

Enligt 26 § landskapslagen om barndagvård krävs landskapsstyrelsens godkännande innan daghem tas i bruk. Den föreslagna bestämmelsen ger kommunerna möjlighet att överta ansvaret för att daghemmen uppfyller gällande bestämmelser.

Punkt 9. I 6 § landskapsförordningen om barndagvård anges det högsta antal barn som får finnas i varje åldersgrupp i daghem. Förslaget innebär att vederbörande kommun själv - utan inhämtande av landskapsstyrelsens tillstånd - får avgöra om och när avvikelser från den i förordningen föreskrivna gruppindelningen är motiverad.

Punkt 10. Ifrågavarande lagregel förutsätter bl.a. att bibliotekstjänster skall vara avgiftsfria för medlemmarna i den kommun som upprätthåller biblioteket om landskapsbidrag skall kunna ges för verksamheten. Den föreslagna ändringen ger möjlighet att uppbära avgifter för bibliotekstjänsterna. Bokutlåningen skulle dock vara undantagen. Genom avgifterna skulle det vara möjligt att finansiera t.ex. videoteknik och annan modern informationsteknik.

Punkt 11. Förslaget under denna punkt föränleds av de stora organisationsändringar som möjliggörs p.g.a. bestämmelserna i 3 §. Den föreslagna regeln har främst betydelse i fråga om lagstadgade tjänster inom den specialreglerade kommunalförvaltningen; i fråga om andra tjänster kan uppgifterna redan på grund av bestämmelserna i 54 § 2 mom. kommunallagen fördelas rätt fritt.

I fråga om reglerna i 2 mom. kan först konstateras att självstyrelselagens system med årlig finansiell utjämning av skattemedel innebär att grunderna för de bidrag och andelar som utges ur landskapets ordinarie medel i första hand fastställs med ledning av de principer som gäller i riket för utgivande av statsstöd i motsvarande fall. Endast i undantagsfall, då de s.k. särförhållandena motiverar det, kan undantag göras från denna regel.

Det sagda gäller givetvis inte endast de utgifter som skall utgå ur landskapets ordinarie årsstat utan även de inkomster som skall inflyta dit.

Innebörden av reglerna för landskapets ordinarie hushållning är alltså att inkomster och utgifter som saknar motsvarighet i riket endast i undantagsfall, när "särförhållanden" är för handen, beaktas vid den skattefinansiella utjämningen. Det praktiska resultatet härav i förevarande avseende är att avgifter och ersättningar för kommunala tjänster beaktas som inkomst vid fastställande av landskapsandel i samma utsträckning som sker i riket beträffande statsandel. Uppbärs exempelvis i riket inga avgifter, så kan följaktligen heller inga avgifter beaktas som inkomst vid fastställande av statsandelar. Alltså skall vid fastställande av landskapsandelar eventuella inkomster på grund av här uppburna avgifter inte beaktas som avdrag från landskapsandelen.

Uppbärs däremot i riket avgifter, vilka skall beaktas som inkomst, så skall vid fastställande av landskapsandel beaktas samma avgifter som om de uppburits i enlighet med de i riket gällande grunderna. Följaktligen är det även i detta fall likgiltigt om avgifter i landskapet verkligen uppburits och till vilket belopp detta skett. Har avgifter inte uppburits skall från landskapsandelen avdras ett uppskattat belopp, motsvarande den summa som skulle ha influtit om avgifter hade uppburits i enlighet med i riket gällande grunder.

Av det sagda följer emellertid inte att landskapet är skyldigt att tillgodogöra sig medel som vid den skattefinansiella utjämningen kommer att godkännas som ordinarie utgift. Landskapet har således rätt att avstå från förmån som självstyrelselagen medger. (Däremot föreligger ingen rätt att i utbyte erhålla utökade förmåner inom något annat område). Sålunda ger 7 § landskapslagen om landskapsstöd till kommuner (43/73) vid handen att ersättningar för anlitande av tjänster skall avdras från landskapsstöd, som betalas ur ordinarie medel, oavsett om detta

med hänsyn till den skattefinansiella utjämningen är nödvändigt eller ej. Utan förändringar av landskapslagen om landskapsstöd skulle således efter förevarande lags ikraftträdande kunna råda den situationen att en gällande landskapslag ålägger landskapsstyrelsen att beakta ett inkomstslag som avdrag på landskapsandel, som betalas ur ordinarie medel, även om motsvarande slag av inkomst saknas i riket (och således inte beaktas som avdrag från statsandelen).

Avsikten med utjämningen är nämligen att fastställa i vilken mån anslag ur statens medel skall tillskjutas för bestridande av utgifter som landskapet haft. Avgörande för den frågan är, som framgått, de grunder för utjämningen som anges i 29 § självstyrelselagen; regler som ingår i landskapslagstiftningen, vilka ju inte kan ändra självstyrelselagen, har i det sammanhanget ingen relevans.

Landskapsstyrelsen föreslår på grund av det ovan sagda en uttrycklig bestämmelse i lagen enligt vilken landskapslagstiftningen om landskapsstöd till kommuner inte skall vara tillämplig i fråga om grunderna för avgifter för tjänster till den del de avviker från de i riket för motsvarande fall gällande grunderna.

Bestämmelserna i 3 mom. ger även möjlighet till avvikelser från reglerna i kommunallagen; bl.a. blir det möjligt att befria kommun från skyldigheten att tillämpa reglerna beträffande kvalificerad röstmajoritet (30 %). För att inte denna regel skall rubbas genom ett beslut som fattats med enkel majoritet föreslås dock att kvalificerad beslutsmajoritet skall fordras för att ansökan om befrielse från regeln skall kunna prövas.

Det som sagts ovan i kommentaren till 4 § beträffande möjligheterna att medge landskapsstyrelsen rätt att delegera beslutanderätt till kommunala organ torde äga motsvarande tillämpning i fråga om möjligheterna att ge landskapsstyrelsen rätt att på ansökan medge sådan rätt till avvikelse från lag som avses i 3 mom.

7 §. Avsikten är att redan innan försöksperioden gått till ända försöka avgöra vilka förändringar som ter sig så ändamålsenliga att de bör bli bestående. Av den orsaken är det nödvändigt att landskapsstyrelsen aktivt följer utvecklingen från första början. Av samma skäl är det nödvändigt att frikommunerna lämnar landskapsstyrelsen sådana uppgifter som bedöms vara erforderliga för att det skall vara möjligt att dra några slutsatser av försöksverksamheten.

Landskapsstyrelsen avser att så snart lagen trätt i kraft göra upp en plan enligt vilken uppgifter om försöksverksamheten skall inhämtas. Härvid skall undersökas bl.a. vilka kommuner som överhuvud begagnar sig av de möjligheter lagen ger, i vilken utsträckning de tillämpar lagen samt i vilken mån utökningen av den kommunala beslutanderätten påverkar beslutens innehåll och i vilken utsträckning skillnader häri kan iakttagas mellan olika kommuner.

8 §. Syftet med bestämmelserna i paragrafen är att säkerställa att såväl landskapsstyrelsen som berörda kommunmedlemmar så snabbt som möjligt under rättas om de förändringar som lagen kan medföra.

Bestämmelser beträffande kommunala meddelanden finns i 9 § kommunallagen. Meddelandena skall i regel anslås på den kommunala anslagstavlan. Vad gäller förevarande bestämmelse bör observeras att endast sådana beslut varigenom en förändring faktiskt skett skall anslås. När fråga är om sådan kompetensutvidgning där beslut fattas av landskapsstyrelsen på ansökan, är det således landskapsstyrelsens beslut som skall anslås.

I sammanhanget kan tilläggas att något särskilt tillstånd inte fordras, om fullmäktige önskar upphöra med sådan försöksverksamhet vars inledande förutsätter tillstånd. Av de orsaker som ovan anförts skall emellertid även i sådant fall underrättelse lämnas till landskapsstyrelsen och kommunmedlemmarna.

9 §. I paragrafen uttalas den vid förvaltningsreformer allmänt tillämpade principen att ett anhängigt ärende slutbehandlas av den myndighet som handlägger ärendet vid tidpunkten då reformen träder i kraft och enligt de handläggningsregler som då gäller. I konsekvens härmed och för undvikande av rättsosäkerhet, föreslås att samma regler skall gälla när beslut om ändring av materiella bestämmelser fattas enligt 6 §.

Specialregeln i 2 mom. beträffande avgifter för kommunala tjänster föranleds därav att fastställandet av avgifterna i flera fall sker långt efter det tjänsterna nyttjats. Utan den föreslagna specialregeln skulle det alltså kunna inträffa att avgiftsändringar erhåller retroaktiv verkan, vilket från principiell synpunkt vore otillfredsställande.

Om en ändring av grunderna för viss avgift innebär en sänkning av avgiftens belopp medför den föreslagna specialregeln att den som åtnjutit tjänst, för vilken avgiften uppbärs, innan ändringen trädde i kraft får betala en högre avgift för den tiden. Detta resultat kan inte anses oskäligt, eftersom ju vederbörande vid en avgiftsförhöjning slipper betala den högre avgiften. Skulle det ändå inträffa att någon avgift i enskilt fall blir oskälig, har fullmäktige rätt att med stöd av 107 § kommunallagen nedsätta avgiften.

10 §. Önskar fullmäktige åter inrätta ett kommunalt organ som upplösts, måste val av medlemmar till organet förrättas.

Bestämmelsen beträffande kommunstyrelsens rätt att överta ärende som är anhängigt när beslut fattas om indragning av (lagstadgat) organ utgör ett avsteg

från den i 9 § 1 mom. uttalade principen. Regeln är avsedd att förhindra uppkomsten av en situation där ett enstaka ärende av långvarig natur fördröjer verkställigheten av ett beslut om indragning av organet i fråga.

11 §. Även om det av lagens bestämmelser redan indirekt följer att sådana särskilda handläggningsregler som kan gälla för visst ärende om möjligt skall följas, oberoende av på vilken myndighet handläggningen av ärendet ankommer, anser landskapsstyrelsen, med hänsyn till att sådana särskilda regler vanligen utfärdats i rättssäkerhetens intresse, att det finns skäl att i lagtexten uttryckligen uttala denna regel.

Undantag från ovan nämnda regel finns angivna i 6 § 1 mom. Enligt 6 § 2 mom. har landskapsstyrelsen möjlighet att medge undantag från handläggningsreglerna. Avsikten är dock att denna fullmakt inte skall nyttjas så att den enskildes rättssäkerhet hotas.

12 §. Bestämmelser som gäller ändringssökande hör till rättegångsväsendet. Enligt 11 § 2 mom. 13 punkten självstyrelselagen hänför sig rättegångsväsendet till rikets lagstiftningsbehörighet. Trots att det ankommer på landstinget att reglera såväl kommunal- som landskapsförvaltningen, skall på ändringssökande tillämpas de regler som gäller i riket i motsvarande fall, en uppgift som försvåras bl.a. av att det ibland inte är möjligt att finna något motsvarande fall.

För sökande av ändring i beslut som fattats med stöd av denna lag kommer vid besvärsgången att gälla två olika principer. När fråga är om sådan omorganisation av den kommunala förvaltningen som innebär uppgiftsöverföring mellan olika kommunala myndigheter skall ändring sökas hos den myndighet som hade varit besvärinstans, om ärendet i fråga hade handlagts av den myndighet från vars behörighetsområde ärendet överförts. Denna regel uttalas i 13 § lagen om försök med frikommuner (FFS 718/88).

Två slag av besvär kan komma i fråga vid sökande av ändring i beslut som fattats av en och samma myndighet. När fråga är om ärende som ligger under den s.k. allmänna kommunalförvaltningen kan ändring vanligen sökas av varje kommunmedlem genom s.k. kommunalbesvär (98 § kommunallagen). Är fråga däremot om ärende som hör till den s.k. specialreglerade kommunalförvaltningen är huvudregeln att ändring kan sökas endast av sakägare genom s.k. förvaltningsbesvär (exempel: 132 § byggnadslagen).

Den andra principen för ändringssökande tillämpas i fråga om uppgifter som delegerats från landskapsnivå till kommunal nivå. Besvärinstans i dessa fall är

landskapsstyrelsen och fråga är i samtliga fall om förvaltningsbesvär. Grunden för landskapsstyrelsens ställning som besvärshögre instans i rättsfrågor är lagen om tillämpningen i landskapet Åland av lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden (18/79). Enligt lagens huvudregel skall besvär över beslut som fattats av lägre förvaltningsmyndighet anföras hos landskapsstyrelsen, om ärendet hör till självstyrelsen. Bestämmelsen har av Republikens president tolkats så att under begreppet "lägre förvaltningsmyndighet" faller även kommunal myndighet, om den "i något avseende underställts landskapsstyrelsen". (Beslut 27 juni 1986.)

Enligt landskapsstyrelsens bedömning måste de kommunala myndigheter till vilka temporärt delegerats uppgifter, som enligt huvudregeln tillhör landskapsförvaltningen och vilkas handhavande landskapsstyrelsen övervakar, anses underställda landskapsstyrelsen på det sätt Republikens president avsett i sitt ovan nämnda beslut.

Vissa av de uppgifter som delegerats handhas normalt av polismyndighet, i vilka fall landskapsstyrelsen är besvärshögre myndighet p.g.a. bestämmelserna i den nämnda lagen. I dessa fall torde landskapsstyrelsen fortfarande vara besvärshögre myndighet. Handhavandet av uppgifterna övervakas nämligen av landskapsstyrelsen. Dessutom kan polismyndighet inte utan specialregler fungera som besvärshögre instans, eftersom den inte kan betraktas som sådan högre förvaltningsmyndighet som avses i 2 och 6 §§ lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden (FFS 154/50). Slutligen är det uppenbart att de kommunala myndigheterna inte lyder under polismyndighet på det sätt som i sistsagda paragraf avses.

Som ovan framgått är det fråga om vilken instans som skall avgöra besvär i rättsfrågor som föranlett tolkningsproblem. I fråga om besvärgången i ändamålsenlighetsfrågor föreligger däremot inga sådana problem, vilket beror på att dylika frågor hör till förvaltningens område (medan besvär i rättsfrågor hör till rättsskipningen) och följaktligen, med hänsyn till bestämmelserna i 19 § självstyrelselagen regleras genom landskapslagstiftning, när fråga är om sakområde som underliggör landstingets lagstiftningsbehörighet.

Typiskt för kommunalbesvär är att överklagande på ändamålsenlighetsgrund inte är tillåten (en omständighet som föranleds av den kommunala självstyrelsen) medan motsatsen gäller i fråga om förvaltningsbesvär, (varvid besvärshögre instansen såvitt gäller lämplighetsaspekten är en överordnad myndighet).

I förevarande sammanhang vore möjligheten till besvär på ändamålsenlighetsgrund tänkbar i speciellt de fall då fråga är om uppgifter som delegerats från landskapsmyndighet till kommunal myndighet. Emellertid är avsikten med frikommunexperimentet att främst undersöka i vilka avseenden den kommunala

självstyrelsen kan utvidgas och därför är det förenligt med lagens syfte att på det sätt som föreslås utesluta möjligheten till ändringssökande på lämplighetsgrund.

13 §. Enligt landskapsstyrelsens bedömning bör lagen vara i kraft under tillräckligt lång tid för att det skall vara möjligt att dra några säkra slutsatser i fråga om vilka bestående förändringar frikommunförsöket kan ge anledning till samt att genomföra dessa förändringar innan lagens giltighetstid utgår. Av praktiska skäl bör försöksverksamheten avslutas samtidigt som mandattiden för de kommunala förtroendeorganen upphör. Lagen föreslås därför vara tillämplig fram till utgången av år 1995.

Avsikten är att de lagändringar som behövs skall träda i kraft samtidigt som denna lag förlorar sin giltighet.

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 §

Tillämpningsområde

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 §

Omorganisering av förvaltningen

Oavsett vad därom är särskilt föreskrivet kan fullmäktige i frikommun bestämma om uppgiftsfördelningen mellan olika kommunala organ. Fullmäktige kan även besluta om indragning av organ som enligt lag 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 finns särskilda bestämmelser.

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

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, dock så att ärendet prövas av landskapsstyrelsen om landskapet är sakägare;

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 24 § landskapslagen om naturvård (41/77);

7) föreläggande av vite som avses i 35 § landskapslagen om naturvård, såvitt gäller ärenden som nämns i 6 punkten;

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) ärenden rörande tillstånd till beställningstrafik för personbefordran enligt landskapslagen om yrkesmässig trafik (33/76), med beaktande av att den som förvärvat tillstånd till personlinjetrafik även har rätt att idka beställningstrafik enligt vad därom är särskilt föreskrivet;

12) tillståndsärenden enligt 10 kap. 7 § vattenlagen (FFS 264/61), såvitt gäller angelägenheter vilka enligt 2 § landskapslagen om tillämpning av vattenlagen i landskapet Åland (36/63) ankommer på landskapsstyrelsen;

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

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

15) 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

16) 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) 20 § 2 mom. landskapslagen om offentliga nöjestillställningar (28/69),
- 2) 5 § 2 mom. landskapslagen om barndagvård (38/73) samt
- 3) 15 § 2 mom., 69 § 2 mom. och 86 § 1 mom. grundskollagen för landskapet Åland (18/88).

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 avvikelse 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;
- 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 minuthandels affärstid (10/70) 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 (38/73) 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 dock 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 hänförs 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, såvida 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 §

Ändringssökande

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 1 januari 1990 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 13 april 1989

L a n t r å d

Sune Eriksson

Lagberedningssekreterare

Birgitta Björkqvist

239. 1964. 1. 30 m. 40. 16

CONCLUSIONS

Journal of Management Education 30(6)p.789-804
© The Author(s) 2006

1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025, 2026, 2027, 2028, 2029, 2030, 2031, 2032, 2033, 2034, 2035, 2036, 2037, 2038, 2039, 2040, 2041, 2042, 2043, 2044, 2045, 2046, 2047, 2048, 2049, 2050, 2051, 2052, 2053, 2054, 2055, 2056, 2057, 2058, 2059, 2060, 2061, 2062, 2063, 2064, 2065, 2066, 2067, 2068, 2069, 2070, 2071, 2072, 2073, 2074, 2075, 2076, 2077, 2078, 2079, 2080, 2081, 2082, 2083, 2084, 2085, 2086, 2087, 2088, 2089, 2090, 2091, 2092, 2093, 2094, 2095, 2096, 2097, 2098, 2099, 2100, 2101, 2102, 2103, 2104, 2105, 2106, 2107, 2108, 2109, 2110, 2111, 2112, 2113, 2114, 2115, 2116, 2117, 2118, 2119, 2120, 2121, 2122, 2123, 2124, 2125, 2126, 2127, 2128, 2129, 2130, 2131, 2132, 2133, 2134, 2135, 2136, 2137, 2138, 2139, 2140, 2141, 2142, 2143, 2144, 2145, 2146, 2147, 2148, 2149, 2150, 2151, 2152, 2153, 2154, 2155, 2156, 2157, 2158, 2159, 2160, 2161, 2162, 2163, 2164, 2165, 2166, 2167, 2168, 2169, 2170, 2171, 2172, 2173, 2174, 2175, 2176, 2177, 2178, 2179, 2180, 2181, 2182, 2183, 2184, 2185, 2186, 2187, 2188, 2189, 2190, 2191, 2192, 2193, 2194, 2195, 2196, 2197, 2198, 2199, 2200, 2201, 2202, 2203, 2204, 2205, 2206, 2207, 2208, 2209, 2210, 2211, 2212, 2213, 2214, 2215, 2216, 2217, 2218, 2219, 2220, 2221, 2222, 2223, 2224, 2225, 2226, 2227, 2228, 2229, 2230, 2231, 2232, 2233, 2234, 2235, 2236, 2237, 2238, 2239, 2240, 2241, 2242, 2243, 2244, 2245, 2246, 2247, 2248, 2249, 2250, 2251, 2252, 2253, 2254, 2255, 2256, 2257, 2258, 2259, 2260, 2261, 2262, 2263, 2264, 2265, 2266, 2267, 2268, 2269, 2270, 2271, 2272, 2273, 2274, 2275, 2276, 2277, 2278, 2279, 2280, 2281, 2282, 2283, 2284, 2285, 2286, 2287, 2288, 2289, 2290, 2291, 2292, 2293, 2294, 2295, 2296, 2297, 2298, 2299, 2300, 2301, 2302, 2303, 2304, 2305, 2306, 2307, 2308, 2309, 2310, 2311, 2312, 2313, 2314, 2315, 2316, 2317, 2318, 2319, 2320, 2321, 2322, 2323, 2324, 2325, 2326, 2327, 2328, 2329, 2330, 2331, 2332, 2333, 2334, 2335, 2336, 2337, 2338, 2339, 2340, 2341, 2342, 2343, 2344, 2345, 2346, 2347, 2348, 2349, 2350, 2351, 2352, 2353, 2354, 2355, 2356, 2357, 2358, 2359, 2360, 2361, 2362, 2363, 2364, 2365, 2366, 2367, 2368, 2369, 2370, 2371, 2372, 2373, 2374, 2375, 2376, 2377, 2378, 2379, 2380, 2381, 2382, 2383, 2384, 2385, 2386, 2387, 2388, 2389, 2390, 2391, 2392, 2393, 2394, 2395, 2396, 2397, 2398, 2399, 2400, 2401, 2402, 2403, 2404, 2405, 2406, 2407, 2408, 2409, 2410, 2411, 2412, 2413, 2414, 2415, 2416, 2417, 2418, 2419, 2420, 2421, 2422, 2423, 2424, 2425, 2426, 2427, 2428, 2429, 2430, 2431, 2432, 2433, 2434, 2435, 2436, 2437, 2438, 2439, 2440, 2441, 2442, 2443, 2444, 2445, 2446, 2447, 2448, 2449, 2450, 2451, 2452, 2453, 2454, 2455, 2456, 2457, 2458, 2459, 2460, 2461, 2462, 2463, 2464, 2465, 2466, 2467, 2468, 2469, 2470, 2471, 2472, 2473, 2474, 2475, 2476, 2477, 2478, 2479, 2480, 2481, 2482, 2483, 2484, 2485, 2486, 2487, 2488, 2489, 2490, 2491, 2492, 2493, 2494, 2495, 2496, 2497, 2498, 2499, 2500, 2501, 2502, 2503, 2504, 2505, 2506, 2507, 2508, 2509, 2510, 2511, 2512, 2513, 2514, 2515, 2516, 2517, 2518, 2519, 2520, 2521, 2522, 2523, 2524, 2525, 2526, 2527, 2528, 2529, 2530, 2531, 2532, 2533, 2534, 2535, 2536, 2537, 2538, 2539, 2540, 2541, 2542, 2543, 2544, 2545, 2546, 2547, 2548, 2549, 2550, 2551, 2552, 2553, 2554, 2555, 2556, 2557, 2558, 2559, 2560, 2561, 2562, 2563, 2564, 2565, 2566, 2567, 2568, 2569, 2570, 2571, 2572, 2573, 2574, 2575, 2576, 2577, 2578, 2579, 2580, 2581, 2582, 2583, 2584, 2585, 2586, 2587, 2588, 2589, 2590, 2591, 2592, 2593, 2594, 2595, 2596, 2597, 2598, 2599, 2600, 2601, 2602, 2603, 2604, 2605, 2606, 2607, 2608, 2609, 2610, 2611, 2612, 2613, 2614, 2615, 2616, 2617, 2618, 2619, 2620, 2621, 2622, 2623, 2624, 2625, 2626, 2627, 2628, 2629, 2630, 2631, 2632, 2633, 2634, 2635, 2636, 2637, 2638, 2639, 2640, 2641, 2642, 2643, 2644, 2645, 2646, 2647, 2648, 2649, 2650, 2651, 2652, 2653, 2654, 2655, 2656, 2657, 2658, 2659, 2660, 2661, 2662, 2663, 2664, 2665, 2666, 2667, 2668, 2669, 2670, 2671, 2672, 2673, 2674, 2675, 2676, 2677, 26