

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE
nr 18/1991-92 med anledning av
landskapsstyrelsens framställning till
landstinget med förslag till landskapslag
om ändring av kommunallagen för
landskapet Åland.

Landstinget har den 16 december 1991 inbegärt lagutskottets yttrande över framställningen. Utskottet, som hört lagberedningssekreteraren Lotta Wickström-Johansson och finanschefen Sigurd Lindvall från Mariehamns stad, får härmed anföra följande.

I framställningen ingår förslag till ändring och modernisering av vissa bestämmelser i kommunallagen som gäller den ekonomiska förvaltningen. Rätten att delegera beslutanderätt från kommunfullmäktige till lägre organ föreslås utökad. Vidare föreslår landskapsstyrelsen att kravet på kvalificerad majoritet för beslut om nytt anslag upphävs.

Kvalificerad majoritet

Bakgrund

Frågan om huruvida och i vilka fall kvalificerad majoritet skall krävas för beslut i kommunala organ har regelbundet diskuterats ända sedan den moderna kommunallagstiftningens tillkomst. De finländska och åländska kommunallagarna har hittills innehållit krav på att beslut i ärenden av särskild betydelse skall fattas med kvalificerad majoritet. Under beredningen av gällande åländska kommunallag hade den dåvarande kommunallagskommittén ett särskilt uppdrag att behandla frågan om kvalificerad majoritet. Kommittén föreslog att alla bestämmelser om kvalificerad majoritet skulle utgå ur kommunallagen. Den framhöll att beslut inom kommunalförvaltningen bör grunda sig på majoritetens vilja och att det inte kan anses demokratiskt riktigt att en minoritet som representeras av en tredjedel kan förhindra majoritetens beslut. Kommittén hänvisade till att man i Sverige redan på 1940-talet slopade kraven på kvalificerad majoritet.

Landskapsstyrelsen föreslog emellertid i sin framställning till ny kommunallag (Ls framst.nr 50/1978-79) att kravet på kvalificerad (2/3) majoritet skulle bibehållas då beslut fattas i viktigare frågor. Lagutskottet omfattade i sitt betänkande (nr 39/1978-79) förslaget, dock så att kvalificerad majoritet i anslagsfrågor skulle krävas endast för beviljande av nytt anslag, däremot inte för höjning av anslag, vilket landskapsstyrelsen

hade föreslagit och som även rikets kommunallag fortfarande kräver. Detta blev även landstingets beslut.

Enligt kommunallagens 30 § krävs i fem fall kvalificerad majoritet för beslut i fullmäktige. Landskapsstyrelsen föreslår i framställningen att beslut i ärende om beviljande av nytt anslag framdeles inte skulle fordra kvalificerad majoritet. Förslaget motiveras inte på annat sätt än att "... det förlorat sin betydelse i praktiken".

Motiv för och emot kvalificerad majoritet

Kraven på kvalificerad majoritet brukar motiveras bl.a. med att oöverlagda beslut därigenom förhindras, särskilt i viktiga ekonomiska avgöranden. Bestämmelsen anses bidra till att ett brett samförstånd kan uppnås innan fullmäktige fattar beslut i viktiga frågor. Härigenom tryggas även stabiliteten i kommunen. Ytterligare en ofta framförd aspekt är att bestämmelsen utgör en viktig form för minoritetsskydd.

Som argument mot krav på kvalificerad majoritet framhålls att minoriteten härigenom ges ett för stort inflytande och att den kommunala demokratin, som den återspeglas i valresultatet, delvis sätts ur spel. En planmässig utveckling av kommunen kan också försvåras genom att reformer och åtgärder som vunnit understöd i beredningen förhindras i fullmäktigebehandlingen av en minoritet. Omständigheter av mera praktisk natur är att reglerna om kvalificerad majoritet är svårtolkade och därför en vanlig orsak till att besvär anförs.

Utskottets synpunkter och förslag

Utskottet har konstaterat att definitionen av begreppet "nytt anslag" gett upphov till tolkningsproblem och ibland lett till försök att kringgå kravet på kvalificerad majoritet. Den omständigheten att kvalificerad majoritet krävs för relativt små "nya" anslag vilket inte gäller ofta betydande förhöjningar av befintliga anslag har ibland lett till oskäligen konsekvenser. Vid övergången till nya budgeteringsprinciper, s.k. rambudgetering eller nettobudgetering, blir dessutom den nuvarande regeln alltmer svår att tillämpa. Såväl rambudgeteringen som nettobudgeteringen innebär att begreppet "anslag" i hittillsvarande gängse bemärkelse får allt mindre betydelse. Kommunfullmäktiges uppgift blir i dessa system mera att definiera politiska målsättningar och att ange allmänna ekonomiska ramar för olika kommunala verksamhetsområden medan detaljstyrningen i högre grad blir en angelägenhet för nämnder och förvaltning.

Enligt utskottets bedömning finns det, åtminstone så länge krav på kvalificerad majoritet kvarstår för övriga beslut enligt 30 §, likväl skäl att bibehålla ett krav på kvalificerad majoritet för de väsentligaste kommunala volymökningarna, d.v.s. stora investeringar och betydande nya verksamheter. Tolkningssvårigheterna bör dock minimeras och beslut om alla former av "nya anslag" av mindre storlek och mindre ekonomisk betydelse för kommunen bör kunna fattas med enkel majoritet.

Utskottet föreslår därför att 30 § 2 punkten kvarstår i kommunallagen, dock så att bestämmelsen om kvalificerad majoritet i anslagsfrågor föreslås omformad i förhållande till nuvarande bestämmelser. I fråga om investeringsutgifter föreslås att kvalificerad majoritet krävs om investeringens totalkostnad beräknas utgöra ett belopp som överstiger fem procent av kommunens senast fastställda årliga skatteinkomst. Gäller beslutet driftsanslag skall kvalificerad majoritet krävas om verksamheten är att betrakta som ny och driftskostnaderna beräknas överstiga en procent av de senast fastställda årliga skatteinkomsterna. Förslaget innebär i praktiken att endast till beloppet relativt stora anslag berörs av kravet på kvalificerad majoritet.

De föreslagna minimigränserna om fem respektive en procent är enkla att tillämpa även då rambudgeteringsprincipen fullt genomförs genom att kravet på kvalificerad majoritet tillämpas uttryckligen då beslutet om genomförandet av investeringen eller den nya verksamheten fattas. Totalinvesteringen eller den årliga driftskostnaden måste alltid anges av kommunstyrelsen i fullmäktiges beslutsunderlag vid förslag om dylika nyinvesteringar eller nya verksamheter. Verksamhet är att betrakta som ny då den i föreslagen form inte tidigare finansierats av kommunen.

Utskottets beslut har fattats efter omröstning (3-2) varvid minoriteten (viceordföranden Sundback och ledamoten Christer Jansson) ansåg att landskapsstyrelsens framställning skulle godkännas.

Övriga i framställningen berörda frågor

Enligt förslaget i 40 § kan kommunstyrelsen utse en av sina ledamöter till tillfällig ordförande. Utskottet konstaterar med hänvisning till 51 § 2 mom. gällande lag att denna regel blir tillämplig även i fråga om nämnd.

Utskottet anser att den nettobudgeteringsprincip som följer av förslaget 59 § 2 mom. är ändamålsenlig och ägnad att höja kostnadsmedvetenheten i det kommunala beslutsfattandet. Vidare minskas detaljstyrningen från fullmäktiges sida till förmån för ett ökat inflytande för nämnderna och förvaltningen. Enligt framställningen skall

nettoprincipen vara obligatorisk vad gäller kapitalinkomster och -utgifter medan fullmäktige för vissa särskilt angivna områden kan besluta om en nettoprincip inom övriga delar av budgeten. Utskottet föreslår en ändring av lagtextens formulering så att det skulle stå fullmäktige fritt att besluta om netto- eller bruttoprincipen skall tillämpas. Härvid skall låneamorteringar betraktas som utgifter och nya lån som inkomster.

Som följd av utskottets ändringsförslag beträffande 30 § krävs ett tillägg till 94 § 1 mom. som anger hur bestämmelserna om kvalificerad majoritet för beslut om investering eller ny verksamhet tillämpas i kommunalförbunden. Till grund för beräkningen om investeringen eller driftskostnaden överstiger en viss procentuell andel läggs de kommunandelar medlemskommunerna erlägger till förbundet, däremot inte landskapsandelar i de fall sådana redovisas separat som inkomst. I gällande 94 § 1 mom. ingår en hänvisning till 59 § 2 mom. Som följd av paragrafens ändrade lydelse skall denna hänvisning i fortsättningen avse 59 § 1 mom.

Övriga ändringsförslag är av teknisk eller språklig natur.

Med hänvisning till det anförda föreslår utskottet

att Landstinget måtte anta det i framställningen ingående lagförslaget i följande lydelse:

L a n d s k a p s l a g om ändring av kommunallagen för landskapet Åland

I enlighet med landstingets beslut

(uteslutning)

ändras 19 § 2 mom., 30 § 1 mom. 2 punkten, 59 §, 62 § 1 mom., 66 och 71 §§ samt 94 § 1 mom. kommunallagen den 19 februari 1980 för landskapet Åland (5/80), av dessa lagrum 30 § 1 mom. 2 punkten och 66 § sådana de lyder i landskapslagen den 22 november 1983 (60/83), samt

fogas till 40 § ett nytt 2 mom., så att nuvarande 2-4 mom. blir 3-5 mom., och till lagen en ny 65a § som följer:

19 §

(Lika som i framställningen.)

30 §

Kvalificerad majoritet

För att beslut skall anses fattat fördras att minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna biträtt beslutet när ärendet avser

2) beslut om genomförande av investering vars beräknade totalkostnad utgör ett belopp som överstiger fem procent eller beslut om ny verksamhet som medför årliga driftskostnader vilka överstiger en procent av kommunens senast fastställda årliga skatteinkomst;

40 §

(Lika som i framställningen).

59 §

B u d g e t

Kommun skall årligen upprätta budget för nästa kalenderår. *I budgeten skall utgifterna och inkomsterna (uteslutning) vara i balans. Utgifterna fördelas på de anslag om vilka fullmäktige beslutar och till vilka även räknas reservationsanslag och överföringar till fonder. Överskott respektive underskott enligt bokslutet för det nästsenaste året skall tas in i budgeten som inkomst respektive utgift.*

(Uteslutning). Fullmäktige kan *(uteslutning)* besluta att endast skillnaden mellan *upplåningen och låneamorteringarna samt mellan* utgifterna och inkomsterna för ett visst i beslutet specificerat område tas in i budgeten.

62 §

K o m m u n a l s k a t t

Det belopp som utöver övriga inkomster *(uteslutning)* behövs för att täcka utgifterna bärs upp genom kommunalskatt.

65a och 66 §§

(Lika som i framställningen).

71 §

D e r e d o v i s n i n g s s k y l d i g a

Skyldig att redovisa för sin verksamhet *inom kommunens förvaltning* är förtroendevald och tjänsteman, dock inte i egenskap av ledamot och ersättare i fullmäktige eller revisor.

*Tillämpligheten av bestämmelser rörande
kommun och ombudsstämma*

Beträffande kommunalförbunds rättigheter och skyldigheter, hur dess förvaltning organiseras och förfarandet vid utövningen av densamma gäller till den del inte annat stadgats i tillämpliga delar vad som i motsvarande avseenden är föreskrivet om kommun. Vad i 59 § 1 mom. föreskrivs om intagande i budgeten av överskott och underskott skall dock inte tillämpas. De i 30 § 2 punkten avsedda kostnaderna som i en kommun beräknas som en viss andel av kommunens senast fastställda årliga skatteinkomst skall i ett kommunalförbund beräknas på grundvalen av förbundets senast fastställda årliga kommunandelar. Beträffande frister av det slag som avses i 43 §, 60 § 1 mom., 66 § och 69 § 3 mom. skall intas bestämmelser i grundstadgan.

Denna lag träder i kraft den 1 november 1992.

Mariehamn den 16 januari 1992

På lagutskottets vägnar:

Sune Eriksson
ordförande

Lars Ingmar Johansson
sekreterare

Närvarande vid ärendets avgörande behandling: ordföranden Sune Eriksson, viceordföranden Sundback, ledamöterna Isaksson och Christer Jansson samt ersättaren Roger Jansson.