



LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE nr 27/1988-89 med anledning av landskapsstyrelsens framställning till landstinget med förslag till landskapslag om försök med frikommuner.

Landstinget har den 22 maj 1989 inbegärt utskottets yttrande över framställningen. Utskottet har i ärendet hört vicelantrådet May Flodin, landskapsstyrelseledamöterna Holger Eriksson och Ragnar Erlandsson, t.f. kanslichefen Peter Lindbäck, finanschefen Dan E. Eriksson, socialchefen Bengt Linde, skolinspektören Stina Colerus-Nordlund, polismästaren Björn Andersson, stadsstyrelsens ordförande, ltm Roger Jansson och stadsdirektören Ritva Sarin-Grufberg från Mariehamns stad, kommundirektören Roy Melander från Finströms kommun samt kommunsekreteraren Alice Pehrsson från Kumlinge kommun. Utskottet får med anledning härav anföra följande.

Allmän motivering

I framställningen föreslås att man på Åland, liksom på andra håll i Norden, skulle möjliggöra försök med frikommuner. I försöket skulle de kommuner som så önskar och meddelar landskapsstyrelsen härom kunna delta. Till skillnad från förhållandena i riket skulle även kommunalförbund kunna ta del i försöksverksamheten. Försöket med frikommuner innehåller enligt landskapsstyrelsens förslag i huvudsak fyra beståndsdelar, nämligen

- * möjligheten att anordna kommunens förvaltning på ett från gällande lagstiftning avvikande sätt, t.ex. genom indragning eller sammanslagning av nämnder,
- * möjlighet att från vederbörande landskapsmyndighet till visst organ i frikommunen delegera förvaltningskompetens inom vissa i lagen närmare angivna angelägenheter,
- * upphävande av underställningsskyldigheten för kommunala beslut i fråga om vissa ärenden, samt
- * rätt för fullmäktige i frikommun att handlägga ärenden avvikande från i speciallagstiftningen ingående regler inom de ramar frikommunlagen anger.

Utskottet har uppfattat avsikten med framställningen vara att nå ett bättre effektivitetsutnyttjande av de kommunala resurserna, att den kommunala servicen ur kommunmedlemmarnas synvinkel förbättras, att kommuninnevånarnas och särskilt de förtroendevaldas deltagande i det kommunala beslutsfattandet ökar samt att landskapsmyndigheternas tillsyn och överinseende över det kommunala beslutsfattandet skulle minska. Landskapsstyrelsens framställning betonar dessutom starkare än motsvarande frikommunförsök på andra håll möjligheterna att i särskilda frågor decentralisera beslutsfattandet från en central myndighet, här främst landskapsstyrelsen, till det kommunala planet.

Landskapsstyrelsen föreslår att försöken med frikommunverksamhet skulle kunna igångsättas redan från och med början av år 1990 och pågå till och med utgången av år 1995.

Såväl i riket som i övriga nordiska länder pågår försöksverksamhet med frikommuner, vilken dock omfattar endast ett begränsat antal kommuner. Centrala frågor i dessa frikommunförsök har framför allt varit möjligheten att ordna den kommunala förvaltningen på ett från gällande lagstiftning avvikande sätt. I Sverige har exempelvis två alternativa tillvägagångssätt tillämpats, antingen så att man sammanslagit uppgifter och hänfört dem till en gemensam nämnd eller så att man inrättat kommundelsnämnder som handlagt de flesta för en viss kommundel gemensamma frågorna utan sektorindelning. En annan viktig beståndsdel i övriga frikommunexperiment utgörs av befrielsen från underställningsskyldighet. Vidare har kommunerna getts möjlighet att hos respektive regering eller annan statlig myndighet begära om befrielse eller dispens från iakttagande av vissa lagstadgade bestämmelser. Överföring av beslutanderätten från statliga myndigheter till myndigheter i frikommunen förekommer men i begränsad omfattning. I riket har riksdagen nyligen slutbehandlat ett förslag till lag om rätt för frikommuner att avvika från vissa stadganden och bestämmelser (proposition nr 19/1989). De uppgifter som enligt propositionen överförs till handläggning i frikommun är något färre och delvis av annan karaktär än vad landskapsstyrelsen nu föreslår för Ålands del.

En väsentlig målsättning med frikommunexperimenten bör vara att förstärka den kommunala självstyrelsen och att utveckla kommunernas servicenivå. Likaså eftersträvas en höjning av kommunalförvaltningens effektivitet. Utskottet betonar samtidigt i likhet med landskapsstyrelsen att försöken inte bör äventyra kommunmedlemmarnas rättssäkerhet och inte heller tillgången till service. Ett frikommun-

experiment bör vidare vara ägnat att förstärka de förtroendevaldas ställning i kommunerna och härigenom indirekt även kommuninvånarnas möjligheter till medbestämmande. Reformen ställer särskilda krav på kommunernas beredskap och resurser, varför de kommuner som önskar delta i experimentet först har att ta ställning till i vilken omfattning det ur kommunens invånares och kommunförvaltningens synvinkel är ändamålsenligt att delta i experimentet.

Enligt framställningens 7 § skall landskapsstyrelsen följa försöket med frikommuner. En sådan uppföljning är enligt utskottet nödvändig för att tillräckliga erfarenheter skall vinnas av experimentet. Särskilt viktigt är att landskapsstyrelsen granskar hur frikommunerna utnyttjar de i 4 och 6 §§ angivna befogenheterna, i synnerhet som förvaltningen inom dessa områden under experimenttiden kan komma att splittras mellan olika myndigheter. Vid uppföljningen av frikommunexperimentet är det enligt utskottets åsikt viktigt att resultaten granskas både med tanke på effektivitetsvinsterna för den kommunala förvaltningen och verkningarna för de enskilda kommunmedlemmarna. Eftersom frikommunexperimentet i förhållande till landskapsförvaltningen dessutom berör många olika förvaltningssektorer vill utskottet understryka att den plan för att följa försöket, som landskapsstyrelsen enligt framställningen skall göra upp, utgår från en bred samverkan mellan berörda enheter.

Behovet av en uppföljning accentueras av bestämmelserna i lagens 8 §. Detta lagrum föreskriver nämligen att kommunerna endast är skyldiga att underrätta landskapsstyrelsen om sina beslut att omorganisera den kommunala förvaltningen, överta beslutanderätten i vissa ärenden eller avvika från för vissa ärendetyper gällande stadganden. Eftersom någon förberedande beredning eller något tillstånd från landskapsstyrelsens sida således inte erfordras är det särskilt viktigt att informationsutbytet mellan kommunerna och landskapsstyrelsen fungerar väl.

Utskottet har sålunda i huvudsak omfattat landskapsstyrelsens framställning. Ur förteckningen över de ärenden där beslutanderätten kan delegeras från landskaps- till kommunalförvaltningen har ärenden rörande tillstånd till beställningstrafik för personbefordran samt handläggning av vissa tillståndsärenden enligt vattenlagen avlägsnats. En ny punkt som möjliggör för kommunerna att bevilja tillstånd för nöjestillställningar har fogats till förteckningen. Vidare föreslår utskottet att beslut om antagande av stadsplan eller byggnadsplan inte behöver underställas landskapsstyrelsen för fastställelse om beslutet fattats av en frikommun. I övrigt har endast mindre ändringar eller tillägg gjorts i framställningen.

Detaljmotivering

2 §. Utskottet tillstyrker efter omröstning (3-2) framställningen. Minoriteten (ordföranden Nordman och ledamoten Wiklöf) anmäler avvikande åsikt och anser att försöket med frikommuner i detta skede borde begränsa sig till att omfatta primärkommunerna men inte kommunalförbunden.

4 §. I paragrafens 1 mom. anges i punktform sådana angelägenheter där en kommun som deltar i frikommunexperimentet kan överta beslutanderätten från den landskapsmyndighet som enligt gällande lagstiftning skall handlägga ärendena. I allmänhet ankommer beslutanderätten på landskapsstyrelsen men vissa ärenden handläggs även av andra myndigheter, t.ex. polismyndighet. Utskottet utgår från att de kommuner som önskar delta i frikommunexperimentet på basen av sina resurser och förutsättningar granskar vilka ärenden som lämpar sig för respektive kommun att handlägga innan beslut fattas om övertagande av förvaltningskompetens.

3) p: Enligt framställningen skulle beslutanderätten beträffande dispensansökningar enligt 121 § 1 mom. byggnadslagen förbehållas landskapsstyrelsen även i en frikommun om landskapet är sakägare. Utskottet finner att en sådan begränsning inte överensstämmer med grundtankarna för frikommunexperimentet och att en mera enhetlig reglering av ärendena uppnås om frikommunen övertar beslutanderätten även till denna del. Utskottet föreslår därför att begränsningen utgår ur lagförslaget.

6) p: Landskapsstyrelsen föreslår i framställning nr 30/1988-89 en sådan ändring av 23 § landskapslagen om naturvård att byggnadsnämnden skulle vara den myndighet som beviljar tillstånd för att uppsätta skyltar för trafikens eller turismens behov utanför planerat område. Beslutanderätten ligger enligt gällande lag på landskapsstyrelsen. Utskottet konstaterar mot bakgrunden av tidigare handläggning av motsvarande initiativ att frågan är väl lämpad att anslutas till frikommunexperimentet. Utskottet förslår därför att till 6) punkten fogas rätt för frikommun att överta förvaltningskompetensen i 23 § 5 mom. landskapslagen om naturvård avsedda ärenden. Utskottet föreslår i konsekvens härmed i sitt betänkande nr 28/1988-89 att framställning nr 30/1988-89 förkastas.

9) p: Utskottet omfattar framställningens förslag. Ledamoten Wiklöf har anmält avvikande åsikt och anser att beslutanderätten med tanke på förvaltningens enhetlighet och de säkerhetsaspekter som hänför sig till bedrivande av härbärgerings- och förplägningsrörelser också i fortsättningen borde tillkomma landskapsmyndigheterna.

10) p: Utskottet omfattar framställningen men framhåller samtidigt att bestämmelserna i 5 kap. landskapslagen angående ordningsstadga för landsbygden i landskapet Åland är föråldrade och att kapitlet borde upphävas. Mera tidsenliga bestämmelser om brand- och personsäkerheten i samlingslokaler ingår i Finlands byggbestämmelsesamling som antagits att gälla i landskapet genom landskapsförordningen om tillämpning av Finlands byggbestämmelsesamling (93/77). Härutöver noterar utskottet att kommunallagen för landskapet Åland numera möjliggör även för landskommuner att anta ordningsstadga. Utskottet förutsätter mot bakgrunden av det anförda att landskapsstyrelsen skriker till åtgärder dels för att upphäva föråldrad lagstiftning, dels för att undanröja den omständigheten att sinsemellan motstridande lagstiftning existerar på området.

11) p: Gällande lagstiftning om yrkesmässig trafik förutsätter enligt utskottets åsikt en enhetlig bedömning och ett helhetsgrepp över tillståndsfrågorna samt en kontinuerlig uppföljning i nära samråd med övervakande myndigheter. Också kraven på upprätthållande av en ständigt fungerande service förutsätter en enhetlig handläggning. Beslutanderätten i dessa ärenden borde därför enligt utskottets mening även i fortsättningen tillkomma landskapsmyndigheterna, varför utskottet föreslår att punkten utgår. Utskottet konstaterar dock samtidigt att man på övriga håll i Norden dryftar en viss avreglering av den yrkesmässiga trafiken, framför allt avskaffande av behovsprövningen, en fråga som landskapsstyrelsen enligt utskottet bör utreda och därefter vidta av utredningen påkallade åtgärder.

12) p: Landskapsstyrelsen föreslår att frikommun skulle kunna överta beslutanderätten i vissa i vattenlagen reglerade ärenden som gäller anläggande av öppet avlopp för avledande av avloppsvatten från industriell eller motsvarande verksamhet. Till handläggningen av sådana ärenden kan även anknytas krav på uppförande av skydds- eller reningsanläggningar. Utskottet anser att landskapsstyrelsen på grund av frågornas karaktär är rätt organ att även i fortsättningen handlägga dylika ärenden. Punkten föreslås därför utgå.

15) p: (14 p. i betänkandet). Utskottet har efter omröstning (3-2) beslutat omfatta förslaget. Minoriteten (ordföranden Nordman och ledamoten Wiklöf) anmäler avvikande åsikt och anser att ärenden rörande skydd av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse för uppnående av lagstiftningens syfte borde handläggas av landskapsstyrelsen.

16) p: (15 p. i betänkandet). Utskottet omfattar landskapsstyrelsens förslag men konstaterar att beslut om skolornas lovdagar behöver koordineras med tanke bl.a. på samordningen av skolskjutsarna mellan de lokala skolorna och högstadierna. Utskottet förutsätter därför ett nära samarbete mellan kommuner och landskapsstyrelsen betr. lovdagarna för undvikande av oändamålsenliga och fördyrande beslut. Utskottet konstaterar samtidigt att möjligheten att överföra beslutanderätten på kommunerna underlättar mera flexibla lösningar bl.a. i skärgårdskommunerna.

Utskottet har fogat en ny punkt (11 p.) till momentet, enligt vilken frikommun kan överta rätten att besluta om tillstånd till nöjestillställningar i enlighet med 7 § landskapslagen om offentliga nöjestillställningar (28/69). Förslaget avser enligt utskottet att förbättra servicen för arrangörer av nöjestillställningar framförallt i glesbygden. Kommun som övertar beslutanderätten i dessa ärenden skulle dock enligt förslaget vara skyldig att underrätta polismyndighet om sitt beslut, vilket är nödvändigt bl.a. med tanke på de åtgärder för ordningens upprätthållande som polismyndigheten kan behöva vidta. Beslutanderätten i fråga om nöjestillställningar som hålls vissa helgdagar skulle även i fortsättningen förbehållas landskapsstyrelsen. Inte heller föreslås några ändringar i fråga om de s.k. anmälningspliktiga nöjestillställningarna, där anmälan också i fortsättningen skulle lämnas till polisdistriktet. Utskottets beslut har fattats efter omröstning (3-2), varvid minoriteten (ordföranden Nordman och ledamoten Wiklöf) ansett tillägget omotiverat eftersom ärendet rör en ordningsfråga.

Tillstånd, dispenser och avslagsbeslut i de ärenden som anges i 4 § 1 mom. är i de flesta fall belagda med stämpelskatt. I de fall kommunal myndighet övertar beslutanderätten ankommer det alltså på den kommunala myndigheten att tillse att expeditionen förses med stämpelmärken till rätt belopp och att rekvirera sådana märken från landskapsstyrelsen. Utskottet understryker vikten av att stämpelskattebestämmelserna till dessa delar följs även i de fall när kommunerna övertar beslutanderätten, något som bör beaktas i samband med informationen om och uppföljningen av frikommunexperimentet.

5 §. I framställningen konstateras att en genomgripande reform av byggnadslagstiftningen rörande bl.a. reglerna om planer och underställning av dem är aktuell, varför några förslag beträffande underställningsskyldigheten för stads- och byggnadsplaner inte gjorts. Utskottet anser dock att beslut om antagande av stads- respektive byggnadsplan hör till de ärenden där underställningsskyldigheten för frikommunernas del kunde utgå och föreslår därför en ny punkt av denna innebörd. .

En betydande del av de planer som nu underställs avser endast mycket små områden varvid underställningen kan anses fördröja handläggningen. Enligt utskottets uppfattning förfogar dessutom flera åländska kommuner numera över sådan sakkunskap inom planeringsområdet, antingen i form av egen personal eller genom tillgång till konsulttjänster, att förslaget inte torde komma att medföra olägenheter. Ordföranden Nordman har anmält avvikande åsikt och förenar sig med landskapsstyrelsens framställning.

Enligt framställningen skulle fastställelse inte fordras för beslut enligt 69 § 2 mom. grundskollagen. Lagrummet innebär rätt för sökande att begära underställning av skolnämnds beslut om lärarval vid grundskola. Eftersom ändring i sådant beslut inte får sökas genom besvär är underställningen enligt utskottets åsikt betydelsefull med tanke på de sökandes rättsskydd. Utskottet föreslår därför att förslaget i 1 mom.3) p. till denna del skulle utgå.

6 §. Utskottet har omfattat landskapsstyrelsens förslag med ett tillägg till 1) punkten så att avvikelser från skyldigheten att höra granne inte skulle tillåtas vid frikommuners handläggning av byggnadslovsärenden. Utskottets beslut har beträffande 3) och 9) punkterna fattats efter omröstning (3-2), varvid minoriteten (ordföranden Nordman och ledamoten Wiklöf) i fråga om punkt 3 anfört att ett från gällande lagstiftning avvikande avgiftssystem inte borde möjliggöras inom folkhälsoarbetet och i fråga om punkt 9) att förändringar beträffande gruppindelningen inom barndagvården borde regleras i första hand via dagvårdslagstiftningen.

Ledamoten Wiklöf har i fråga om punkterna 5, 6 och 7 anmält avvikande åsikt och anser att de borde utgå ur förslaget som omotiverade.

12 §. Utskottet har efter omröstning (3-2) omfattat landskapsstyrelsens förslag beträffande begränsningarna i möjligheterna till sökande av ändring. Minoriteten (ordföranden Nordman och ledamoten Wiklöf) anmäler avvikande åsikt och anser att ändring i ärenden där beslutanderätten delegerats från landskapsmyndighet till ett organ inom en frikommun borde få sökas även på ändamålsenlighetsgrund.

Med hänvisning till det ovan anförda får utskottet vördsamt föreslå

att det i framställningen ingående lagförslaget måtte godkännas med följande ändringar:

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

(Ingressen lika som i framställningen).

Allmänna bestämmelser

1-2 §§

(Lika som i framställningen).

Försökets innehåll

3 §

(Lika som i framställningen).

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 (uteslutn.);

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 och 12 pp. i framställningen utesluts);

11) prövning av tillståndsansökningar enligt 7 § landskapslagen om offentliga nöjestillställningar (28/69), med beaktande av att polismyndigheten skall underrättas om beviljande av tillstånd;

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

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

14) 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

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

(2 mom. lika som i framställningen).

5 §

B e f r i e l s e f r å n u n d e r s t ä l l n i n g s s k y l d i g h e t

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 (61/79);

2) 20 § 2 mom. landskapslagen om offentliga nöjestillställningar (28/69);

3) 5 § 2 mom. landskapslagen om barndagvård (38/73) samt

4) 15 § 2 mom. (uteslutn.) och 86 § 1 mom. grundskollagen för landskapet Åland (18/88).

(2 mom. lika som i framställningen).

6 §

R ä t t t i l l a v v i k e l s e f r å n v i s s a r e g l e r

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 (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 ibrukttagande 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.

(2 och 3 mom. lika som i framställningen).

Övervakning av försöket

7-8 §§

(Lika som i framställningen).

Särskilda bestämmelser

9-13 §§

(Lika som i framställningen).

Mariehamn den 11 september 1989

På lagutskottets vägnar:

Gunnevi Nordman
ordförande

Lars Ingmar Johansson
sekreterare

Närvarande vid ärendets avgörande behandling: ordföranden Nordman, viceordföranden Jan-Erik Lindfors samt ledamöterna Christer Jansson, Karlsson och Wiklöf.