

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE nr 34/1986-87 med anledning av vtm Karl-Gunnar Fagerholms m.fl. hemställningsmotion till landskapsstyrelsen om en utredning av intresset och förutsättningarna för ett samordnande takorgan för förvaltningen av interkommunala inrättningar och engagemang.

Landstinget har den 26 mars 1986 i enlighet med 53 § 2 mom. landstingsordningen beslutat inhämta nytt utlåtande i ärendet av lagutskottet. Utskottet har tidigare i betänkandet nr 12/1985-86 avgett yttrande över motionen. Utskottet, som hört riksdagsmannen Gunnar Jansson, får i ärendet anföra följande.

I motionen efterlyses en utredning om förutsättningarna för att inrätta ett samordnande takorgan för förvaltningen av interkommunala inrättningar och engagemang. Utskottet föreslog i sitt betänkande nr 12/1985-86 att motionen måtte förkastas men anvisade samtidigt olika vägar i avsikt att uppnå en bättre samordning av de åländska kommunernas interkommunala åtaganden.

Under ärendets enda behandling aviserade vtm Fagerholm ett förslag till ändrad lydelse av motionens kläm, som förslagsställaren avsåg att vid detaljbehandlingen framlägga för omröstning som motförslag till utskottsbetänkandets kläm. Vid diskussionen kom härvid förutom sakfrågan även att beröras gränserna för utskottens och enskilda landstingsmäns rätt att framställa ändringsförslag. Utskottet har därför, sedan ärendet återremitterats för nytt yttrande, även befattat sig med tolkningen av landstingsordningens 57 § 1 mom.

#### Ändringsrättens omfattning

##### Allmänt

Enligt 57 § 1 mom. landstingsordningen får av landstingsman under ärendets behandling framställt förslag, som inte har direkt sakligt sammanhang med ärendet, inte upptas till behandling. Enligt 62 § landstingsordningen får talmannen vägra att till handläggning uppta väckt fråga eller att framställa omröstningsförslag om han finner förslaget strida mot lag. Av ett ändringsförslag som framställts av landstingsman under ett ärendes behandling, antingen i ett utskott eller under

plenum, krävs sålunda ett saksammanhang med den framställning eller motion som ligger till grund för behandlingen.

I procedurfrågor i landstinget, liksom även i andra parlament, är tolkningen i allmänhet restriktiv. Man har strävat till att åstadkomma och iaktta en fast praxis. I landstinget har förfarandet i riksdagen i motsvarande fall vanligtvis åberopats som tolkningsgrund.

Vid landstingsordningens tillkomst berördes tolkningen av 57 § i detaljmotiveringarna till landskapsstyrelsens framställning nr 15/1971. Landskapsstyrelsen konstaterade att frågekomplexet (d.v.s. ändringsförslag i lagframställning) är svårtolkat och återgav därför ett centralt avsnitt ur riksdagens grundlagsutskotts utlåtande nr 7/1952 som tillsammans med samma utskotts betänkande nr 17/1957 har utgjort de centrala tolkningsdokumenten för tillämpningen av utskottens och riksdagsmännens rätt att vid utskottsbehandlingen och i plenum framställa ändringsförslag (amendmangsrätten). Ifrågavarande paragraf kommenterades inte i något av de utskottsbetänkanden som härefter avgavs. Hänvisningen till tolkningen i riksdagen av ändringsrätten får därför anses vara riktlinjer även för hur gränserna i motsvarande fall skall dras upp i landstinget.

Riksdagens tolkning av ändringsrätten har i någon mån förändrats under årens lopp. Detta återspeglas bl.a. i grundlagsutskottets utlåtande nr 2/1972 och framförallt i samma utskotts betänkande nr 17/1980. Genom det sistnämnda betänkandet har riksdagsmännens ändringsrätt utvidgats i något friare riktning. Principen om att ändringarna skall ligga inom ramen för det "ärende" som behandlas kvarstår. Inom ramen för det föreliggande ärendet har dock det ansetts möjligt att utvidga rätten att framställa ändringsförslag. Vid behandlingen av dessa frågor i riksdagen har konstaterats att man har att befatta sig med tre separata frågekomplex vilka mycket nära griper in i varandra, nämligen 1) riksdagsmännens motionsrätt, 2) utskottens behörighet och 3) den rätt enskild riksdagsman har att vid ett ärendes andra behandling föreslå ändringar i lagtexten.

Ändringsrätten kan betraktas som ett uttryck för folkrepresentationens rätt att besluta om ett anhängigt ärendes slutliga innehåll. Ändringsrätten kan härledas ur den s.k. beredningsprincipen, som i landstinget framgår ur landstingsordningens bestämmelser om de olika utskotten och deras uppgifter samt ur bestämmelserna i 54 § landstingsordningen. Å andra sidan bör beaktas att varken landstingets eller riksdagens utskott tillerkänts någon egen självständig initiativrätt. Ändringsrätten

kan sålunda inte jämföras med motionsrätt. Större och mera genomgripande ändringsförslag som inte har ett direkt saksammanhang med det behandlade ärendet kan därför inte framföras. Däremot jämföras i riksdagens praxis utskottens och enskild riksdagsmans rätt att framställa ändringsförslag.

Motionsrättens omfattning har diskuterats närmast i anslutning till s.k. parallell motioner eller motioner på grund av inträffad händelse utanför den egentliga motionstiden. I riksdagen får numera lagmotioner inlämnas året om, vilket lett till att de tidigare svåra tolkningsproblemen rörande när motion får inlämnas och vad den får innehålla inte längre är aktuella. Utskottet utgår från att en motsvarande reform snarast möjligt förverkligas även i landstinget.

Utskottet har därför inte i detta sammanhang närmare tagit ställning till gränserna för ändringsrättens omfattning i lagstiftningsärenden. En övergång till den tolkningspraxis som tillämpas i riksdagen borde dock ske, åtminstone så snart en utvidgning av rätten att väcka lagmotion genomförts. Utskottet fogar som bilaga till betänkandet ett sammandrag av de i riksdagen tillämpade principerna.

#### H e m s t ä l l n i n g s m o t i o n e r

Den praxis som uppkommit och de direktiv som utarbetats beträffande ändringsrättens omfattning gäller lagstiftningsärenden. Enskilda riksdagsmäns hemställningar kommer i andra parlament ytterst sällan till behandling och då i regel i anslutning till en proposition i ett motsvarande ärende. Såväl praxis som litteraturkommentarer saknas därför praktiskt taget helt.

Utskottet anser att man vid bedömningen av rätten att framföra ändringsförslag under behandlingen av hemställningsmotioner fortfarande bör hålla fast vid principen om att förslaget skall hålla sig inom ramen för det väckta ärendet. Härvid beaktas framför allt de reformbehov som uttrycks i motionens kläm men även i dess motivering. På basen härav bör man sträva till att klargöra motionens syftemål. För att ett ändringsförslag skall anses ligga inom ärendet bör syftet vara detsamma som i ursprungsförslaget. Nya aspekter borde inte i högre grad tillföras frågan i ett ändringsförslag. I synnerhet om motionens ursprungliga kläm har getts en kategorisk utformning med krav på särskilda åtgärder i viss riktning kan syftet ofta komma att förändras genom ändringsförslag. Ändringsförslaget skulle då överskrida gränserna för ärendet och sålunda inte vara möjligt att framföra. En mera allmänt formulerad kläm med önskemål om utredning eller dylikt kan däremot ibland till följd av sin utformning ge ärendet en något vidare ram.

Utskottet nödgas dock konstatera att hemställningsmotionerna ofta till sin karaktär och utformning är sådana att absoluta och fasta riktlinjer är svåra att ange. Den slutliga bedömningen av om ett ändringsförslag har ett sakligt sammanhang med ursprungsförslaget måste sålunda göras från fall till fall av vederbörande utskott och talmannen.

På grund av hemställningsmotionernas karaktär har de däri ingående förslagen inte i allmänhet beretts som i framställningar eller lagmotioner ingående lagförslag. Hemställningsmotioner undergår i landstinget endast en behandling och ifråga om dem tillämpas inte heller det förfarande med återremiss till utskott som gäller i lagstiftnings- och budgetärenden om utskottets förslag inte oförändrat godkänns. Detta innebär att ändringsförslag, särskilt sådana som framställs under enda behandlingen, inte granskas och bereds lika omsorgsfullt som ändringsförslag som görs i samband med lagstiftningsärenden. Även av dessa orsaker finner utskottet skäl till en viss restriktivitet i bedömningen av ändringsförslag som görs vid behandlingen av hemställningsmotioner.

#### Vtm Karl-Gunnar Fagerholms ändringsförslag

Vid bedömningen av det ändringsförslag vtm Karl-Gunnar Fagerholm framlagt, måste man först definiera "ärendet" sådant det framgår ur vtm Fagerholms hemställningsmotion nr 26/1984-85. Utgår man från motionens kläm, är ett nyckelord "takorgan". I motionens motiveringar diskuterar motionärerna ingående hur det avsedda takorganet skulle vara uppbyggt och vilka dess uppgifter skulle vara. Ett andra centralt begrepp i klämmen är "förvaltningen av interkommunala inrättningar". I inledningen till motionens motiveringar berör motionärerna det interkommunala samarbetet och bristerna i kommunernas påverkningsmöjligheter vad gäller detta samarbete. Enligt motionärerna kan primärkommunernas möjligheter i detta avseende ökas genom inrättande av ett i motionen avsett takorgan.

I ändringsförslaget har förslagsställaren ersatt begreppet "ett samordnande takorgan" med uttrycket "mera samordning och utökat direkt kommunalt inflytande". Nyckelord i båda förslagen är fortfarande "samordning/samordnande". Begreppet "takorgan" återfinns däremot inte i ändringsförslaget. I någon mån kan begreppen "takorgan" respektive "direkt kommunalt inflytande" anses stå i motsatsförhållande till varandra. Däremot kvarstår i ändringsförslaget utgångspunkten från motionens kläm att de efterlysta reformerna avser "förvaltningen av interkommunala inrättningar och engagemang".

En snävare tolkning av vtm Fagerholms vid plenum framförda ändringsförslag lägger tonvikten vid ordet "takorgan". Ett "utökat direkt kommunalt inflytande" kan då anses vara en annan sak, varvid ändringsförslaget inte står i det direkta sakliga sammanhang till ursprungsförslaget som landstingsordningens 57 § 1 mom. förutsätter. En något vidare tolkning utgår från begreppet "förvaltningen av interkommunala inrättningar och engagemang" vilket återfinns i motionens kläm och ändringsförslaget. Utskottet anser för sin del att den senare tolkningen kan accepteras med hänsyn till att samordningsaspekter i vartdera fallet ingår i förslagen. En sådan tolkning motiveras även av att både ursprungsförslaget och ändringsförslaget efterlyser en allmän utredning av samordningsfrågorna i interkommunala sammanhang utan att ställa krav på vissa åtgärder. Enligt utskottets åsikt kan sålunda vtm Fagerholms ändringsförslag föredras för omröstning utan att detta skulle strida mot landstingsordningens bestämmelser.

#### Utskottets ställningstagande i sakfrågan

I sitt betänkande nr 12/1985-86 anvisade utskottet olika synpunkter på hur samordningsfrågorna inom det interkommunala samarbetet på Åland kunde främjas. Utskottet ansåg att dessa synpunkter lika väl som den efterlysta utredningen kunde leda till resultat. Sedan betänkandet återremitterades till utskottet har ett kommittéarbete utförts rörande möjligheterna till samordning av vårdinrättningarna på Åland. Kommitténs betänkande (ÅUS 1987:4) innehåller förslag om att landskapet skulle överta huvudmannaskapet för en gemensam vårdorganisation omfattande all hälso- och sjukvård i landskapet.

Utskottet konstaterar med hänvisning dels till vårdsamordningskommitténs betänkande, dels med upprepande av vad som anfördes i utskottets tidigare betänkande i ärendet att någon ny utredning inte kan anses erforderlig. Samordningsfrågorna inom den interkommunala sektorn bör dock också i fortsättningen ägnas kontinuerlig uppmärksamhet. Utskottet har därför vidblivit sin tidigare ståndpunkt att motionen borde förkastas men att betänkandets motiveringar borde bringas till landskapstyrelsens kännedom.

Med hänvisning till det ovan anförda får utskottet vördsamt föreslå

att Landstinget med förkastande av hemställningsmotionen nr 26/1984-85 måtte besluta bringa detta betänkande och lagutskottets betänkande nr 12/1985-86 till landskapsstyrelsens kännedom.

Mariehamn den 1 oktober 1987

På lagutskottets vägnar:

Sune Eriksson  
ordförande

Lars Ingmar Johansson  
sekreterare

Närvarande vid ärendets avgörande behandling: ordföranden Sune Eriksson, vice-  
ordföranden Curt Carlsson samt ledamöterna Andersson och Jan-Erik Lindfors.

**GRÄNSERNA FÖR UTSKOTTENS RÄTT ATT ÄNDRA LAGFÖRSLAG:**

Följande regler tillämpas i riksdagen i fråga om utskottens rätt att företa ändringar i lagförslag som förelagts dem för behandling. Reglerna grundar sig på grundlagsutskottets tolkning av riksdagsordningens 32 och 66 §§. Grundlagsutskottets synpunkter utvecklas detaljerat i betänkandena nr 17/1957 och nr 17/1980.

1. Ändringsförslaget skall hålla sig inom ramarna för det ärende som avses i det till behandling föreliggande lagförslaget.
2. Vid begränsningen av omfattningen av ärendet beaktas det lagstiftningsbehov som uttrycks i det i regeringens proposition och/eller lagmotionen ingående lagförslagets rubrik, ingress, stadganden och motiveringar.
3. Om det behandlade lagförslaget avser ett ärende som tidigare inte reglerats genom lag, en ny totalreglering av något rättsområde eller förlängning av någon lags ikraftträdelse tid, kan utskottet befatta sig med det ifrågavarande ärendet i alla dess nödvändiga delar.
4. Om det behandlade lagförslaget avser ändring av en gällande lag skall vid definitionen av ärendets gränser beaktas omfattningen av den lag som skall ändras och av det lagförslag som avser ändring av lagen. En begränsad ("suppea") lag kan utgöra en sådan helhet där ändringsförslaget kan ge skäl till att befatta sig med den i lagförslaget avsedda lagen i dess helhet. Ett begränsat lagförslag som avser ändring av en till sin omfattning vidsträckt lag ger däremot inte orsak till att befatta sig med andra än de föreslagna eller till dem anslutande stadgandena. I samband med ett lagförslag som gäller ändring av en temporär lag kan utskottet föreslå att lagen ändras att bli bestående.
5. Ett ändringsförslag som på berörda sätt begränsar sig till de ramar ärendet uppdrar, kan gå i samma riktning som innehållet i det behandlade lagförslaget eller i motsatt riktning, det kan utvidga eller inskränka lagförslagets tillämpningsområde eller över- eller underskrida dess förslag i kvantitativt hänseende. Det finns med andra ord inte några snäva begränsningar för ändringsrättens innehållsliga utsträckning, utan utskottet kan, så länge det i sitt förslag håller sig inom ärendets ramar, göra de ändringar det anser nödvändiga.

Bestämmelserna rörande ändringsrätten tillämpas vid utarbetande av betänkande, utlåtande, reservation och avvikande åsikt i utskottet.

(Inofficiell översättning ur riksdagens "Valiokuntaopas").