

LAGUTSKOTTETS betänkande nr 5/1971-72

Framst. nr 36/1971.

med anledning av Ålands landskapsstyrelsens framställning till Ålands landsting med förslag till landskapslag om lagberedningen.

Med anledning av ovannämnda framställning, varöver Landstinget inbegärt utskottets utlåtande, får utskottet vördsamt anföra följande:

Lagberedningen omhänderhades under självstyrelsens tre första decennier av landskapssekreteraren vid sidan av hans övriga uppgifter såsom kansliavdelningens föredragande. Under 1920-talet och 1930-talet torde också lantrådet ha tagit aktiv del i beredningen av dessa ärenden. År 1948 inrättades en biträdande landskapssekreterartjänst för att uppdelat föredragandeuppgifterna på två tjänstemän, varigenom landskapssekreteraren fick större möjligheter att ägna sig åt lagberedningsuppgifterna. År 1960 inrättades en särskild lagberedningssekreterartjänst med enbart lagberedningen som uppgift, varvid Landstinget likväl befarade att denna icke skulle giva honom full sysselsättning eftersom landskapsstyrelsen gavs rätt att anförtro honom också andra tjänsteåligganden. Det blev dock uppenbart att lagberedningsarbetet mer än väl förslog för att ge en tjänsteman full arbetsbörda. De övriga arbetsuppgifter som mera tillfälligt ålades landskapssekreteraren kom att inkräkta på hans ordinarie arbetsuppgifter.

I förvaltningslagkommitténs andra delbetänkande, som citeras i landskapsstyrelsens framställning, finner man också en tydlig strävan att skilja lagberedningen från den övriga förvaltningen. Det är också uppenbart, att skötandet av de fortlöpande föredragandeuppgifterna inom närmast kansliavdelningen medför så många störande moment för landskapssekreteraren, att nödig arbetsro för lagberedningsarbetet svårligen kan uppnås under sådan tid, då han måste vara tillgänglig för allmänheten.

Utskottet kan på dessa grunder omfatta det allmänna syftet med framställningen att avgränsa lagberedningen såsom en från landskapsförvaltningen fristående avdelning. Den allmänna organisationen med tvenne juristtjänster, en laggranskningsnämnd och för speciella ändamål tillsatta kommittéer synes också enligt utskottets mening vara den riktiga. I stora drag utgör detta den nuvarande organisationsformen, som utbildats på grund av genom tiderna vunna erfarenheter.

Lagberedningsarbetet liksom också andra betydelsefulla uppgifter inom landskapsstyrelsen har stött på svårigheter genom den tidsnöd, som ofta uppstått vid föredragningarna. I synnerhet under månaderna närmast före landstingssessionerna har landskapsstyrelsens sammanträden blivit belastade av så mycket arbetsuppgifter, att det funnits risk för, att lagstiftningsärendena icke kunnat ägnas den omsorg som vore önskvärt med tanke på deras centrala betydelse för hela självstyrelsen.

Förvaltningslagskommittén fann det därför angeläget att genom förslaget om enskild föredragning avföra från landskapsstyrelsens plenisammanträden så mycket som möjligt av de mindre betydelsefulla ärendena till förmån för bl. a. lagberedningsarbetet.

Praxis har hittills varit, att ett förslag till framställning till Landstinget först underkastats behandling i landskapsstyrelsen, varefter det hänskjutits till laggranskningsnämnden för att därefter slutligt behandlas av landskapsstyrelsen före överlämnandet till Landstinget. Utskottet anser att lagberedningsarbetet borde vinna på att förslaget till framställning granskas av laggranskningsnämnden redan före överlämnandet till landskapsstyrelsen för föredragning. Förslaget skulle då ha en i sakligt, lagtekniskt och språkligt avseende mera definitiv form och landskapsstyrelsens behandling kunde mera koncentreras på framställningens sakliga innehåll och politiska betydelse. Eventuella ändringar i landskapsstyrelsen borde i regel remitteras till laggranskningsnämnden för granskning förrän framställningen slutligt godkännes i landskapsstyrelsen.

Utskottet har också velat understryka dels laggranskningsnämndens roll som en del av lagberedningen dels dess uppgift som ständigt rådgivande organ till de på lagberedningen tjänstgörande två föredragandena. Därför föreslås också, att laggranskningsnämnden skulle ha regelbundet återkommande sammanträden minst en gång i månaden, varvid jämväl skulle behandlas de initiativ som från lagberedningens sida blir aktuella och i vilken ordning lagberedningen lämpligen borde verkställas. Utskottet avser därmed att laggranskningsnämnden jämväl skulle få göra förslag om de lagstiftningsåtgärder, som från lagberedningens sida anses vara erforderliga.

Landskapsstyrelsens lagförslag anser utskottet i redaktionellt avseende kunna förbättras genom en ändring av den allmänna dispositionen på det sätt utskottet föreslår.

Detaljmotivering.

1 §. (1 §). Utskottet föreslår, att laggranskningsnämnden också skall ägna lagförslagen en saklig granskning, vilket redan granskningen av behörighetsfrågan förutsätter. Till denna paragraf har också överförts bestämmelsen om specialkommittéer (11 § 2 mom.) för sådana lagstiftningsområden, för vilka det anses vara ändamålsenligt. Stadgandet har utformats så, att det kan innefatta såväl fasta lagberedningskommittéer som tillfälliga och utskottet förutsätter att tidsbegränsning skall föreskrivas för de tillfälliga. Lagberedningen bör också övervaka att arbetsresultatet i de fasta kommittéerna motsvarar deras syftemål.

2 §. (2 §). I princip bör all lagberedning anförtros de speciella lagberedningsorganen. I den mån det kan anses ändamålsenligt anser utskottet att landskapsstyrelsen kan anförtro beredningen av sådana landskapsstyrelsens beslut, som skall publiceras i Ålands författningssamling, åt andra avdelningar. Det är dock skäl att den slutliga utformningen av besluten också i dessa fall granskas av laggranskningsnämnden.

3 §. (4 §). Landskapsstyrelsen föreslår att chefen för lagberedningen skulle kallas lagberedare. Utskottet har för sin del ansett att lagberedningschef vore en riktigare benämning. Det bör också uttryckligen stadgas, att han närmast bär ansvaret för lagberedningens verksamhet.

Då både lagberedningschefen och lagberedningssekreteraren kommer att självständigt bereda lagförslag, synes det ändamålsenligt att de också vardera kommer att fungera som föredragande i sina ärenden i landskapsstyrelsen. Utskottet har dock ansett att samarbetet mellan dessa tjänstemän på allt sätt borde understrykas, dels för lagstiftningens enhetlighet men också för att de samfällt skall verka för landskapslagstiftningens utveckling.

4 §. (5 §). Såsom kompetensvillkor för lagberedaren (lagberedningschefen) föreslår landskapsstyrelsen domarkompetens. Då meritering för vicehäradshövdingstiteln numera icke har samma betydelse som tidigare och möjligen kommer att avvecklas i nuvarande form och då förvaltningstjänst eller privat tjänst borde beaktas såsom jämbördig merit, anser utskottet att den formella kompetensen bör begränsas till juriskandidatexamen för båda tjänsterna vid lagberedningen men av lagberedningschefen borde därutöver fordras ådagalagd administrationsförmåga.

5-6 §§. (6 § och 13 § 1 mom). I lagen kan icke hänvisas till landskapslagen om det centrala ämbetsverket, som ännu icke blivit antagen, varför utskottet föreslagit en annan avfattning av stadgandena.

7 §. (7 och 9 §§). Laggranskningsnämnden föreslås av utskottet utökad till fyra medlemmar, av vilka lagberedningschefen skall vara självskriven medlem och en av de övriga, som väljas av landskapsstyrelsen för två år i sänder, skall vara jurist. Utskottet anser att lagberedningschefen icke behöver vara självskriven ordförande i nämnden, som alltså kan utse ordförande inom sig. Antalet adjungerade medlemmar har minskats till två, vilket bör vara tillfyllest, då det är fråga om sakkunnigmedlemmar, eftersom högst två medlemmar adjungeras vid laggranskningsrådet i riket. En medlem i utskottet (Andersson) ansåg att lagberedningschefen icke borde vara medlem i nämnden men skulle vara skyldig att närvara vid nämndens sammanträden.

8 §. (8 och 10 §§). Då ett uppdrag icke hunnit slutföras förrän de valda medlemmarnas i laggranskningsnämnden tjänstgöringsperiod utgår bör landskapsstyrelsen kunna förordna, att de skall slutbehandla denna uppgift. Enligt landskapsstyrelsens förslag kunde landskapsstyrelsen uppskjuta valet av nya medlemmar eller deras inträde i laggranskningsnämnden, vilket utskottet icke finner riktigt.

9 §. (12 §). Ändringarna är närmast av redaktionell natur.

10 §. (Ny). Utskottet har här infört ett stadgande om laggranskningsnämndens månatliga sammanträden. Lagberedningschefen bör dock vara berättigad att sammankalla laggranskningsnämnden till extra sammanträde då brådskande ärenden påkallar det.

11 §. (Ny). Då laggranskningsnämnden enligt utskottets förslag kommer att ha fyra medlemmar, är det nödvändigt att reglera beslutsprocessen i nämnden närmare. Utskottet anser att också avvikande mening alltid skall framföras till landskapsstyrelsen, som fattar det slutliga beslutet i ärendet.

12 §. (3 §). I den allmänna motiveringen berördes utskottets förslag om att laggranskningsnämnden borde granska förslag till framställning redan före föredragningen i landskapsstyrelsen. Då större lagstiftningskomplex eller mera betydelsefulla framställningar planeras borde enligt utskottets mening ärendet i första hand tagas upp i landskapsstyrelsen för ställningstagande till frågan om ärendet skall beredas i lagberedningen eller om en särskild lagberedningskommitté skall tillsättas. Allt efter ärendets art kan kommittén ges en fackmannasammansättning eller en sammansättning, som mera tager hänsyn till intressegrupper i landskapet. Skall lagberedningen bereda ärendet, möjligen med anlitan av sakkunniga, kan det ofta vara till fördel för det fortsatta arbetet om landskapsstyrelsen vid ett senare tillfälle tager principiell ställning till förslagets bärande grundsatser.

Sedan förslaget till framställning utarbetats, bör laggranskningsnämnden bringa det i slutlig form även i språkligt avseende så att landskapsstyrelsens behandling såvitt möjligt kan begränsas till en rent saklig behandling som går ut på att granska om förslaget uppfyller det syftemål, som avses med framställningen. Därvid tillkommande ändringar borde, om de icke är av mindre betydelse, ytterligare granskas av laggranskningsnämnden för att framställningens enhetlighet icke skall äventyras.

13 §. (13 §). Då lagberedningen bereder lagstiftningsärenden torde sakkunnighjälp ofta vara behövlig. Utskottet har infört ett stadgande om att landskapsstyrelsens föredragande och övriga tjänstemän skall

vara skyldiga att bistå lagberedningen i sådant avseende. Utomstående sakkunniga bör vara berättigade till arvode för sitt bistånd. Det är enligt utskottets mening skäl att ställa ett visst anslag till lagberedningens förfogande för sådana fall. Härom torde närmare bestämmelser kunna införas i arbetsordningen.

14 §. (11 § 1 mom.). De adjungerade medlemmarna i laggranskningsnämnden har hittills erhållit arvode enligt principerna i landskapets kommittéer. Utskottet anser att denna princip kan lagfästas.

15 §. Stadgandet har preciserats.

16 §. Utskottet anser att denna landskapslag kunde träda i kraft så snart förutsättningarna för publicering föreligger. Därigenom kunde en lagberedningssekreterare anställas tidigare utan undantagsstadgande härom och laggranskningsnämnden också tidigare få sin nya sammansättning och vidtaga med sina uppgifter enligt lagen.

Med hänvisning till det ovan anförda får utskottet vördsamt föreslå,
att Landstinget måtte antaga lagförslaget sålydande:

L a n d s k a p s l a g
om lagberedningen.

I enlighet med Ålands landstings beslut stadgas:

1 §.

På lagberedningen ankommer att bereda lag- och andra författningsförslag samt avgiva utlåtanden i juridiska frågor.

För den sakliga, lagtekniska och språkliga granskningen av lag- och andra författningsförslag tillsättes vid lagberedningen en laggranskningsnämnd.

För beredning av lagar och andra författningsförslag inom visst lagstiftningsområde må landskapsstyrelsen tillsätta lagberedningskommittéer.

2 §.

Lagberedningen åligger att bereda och till landskapsstyrelsen överlämna lag- och författningsförslag, som den anser behövliga eller som landskapsstyrelsen givit lagberedningen i uppdrag att utarbeta. Landskapsstyrelsen kan även överlåta åt någon avdelning vid landskapsstyrelsen att utarbeta förslag till sådant landskapsstyrelsens beslut, som skall publiceras i Ålands författningsamling.

3 §.

Vid lagberedningen finnes en lagberedningschef, som närmast ansvarar för lagberedningens verksamhet, och en lagberedningssekreterare. Lagberedningens förslag föredrages i landskapsstyrelsen av lagberedningschefen eller lagberedningssekreteraren.

Vad om föredragande vid landskapsstyrelsen är särskilt stadgat skall jämväl äga tillämpning på lagberedningschefen och lagberedningssekreteraren.

Inom ramen för i ordinarie årsstaten anvisade anslag kan vid lagberedningen inrättas ordinarie och extraordinarie befattningar.

4 §.

Kompetensvillkor för lagberedningschefen och lagberedningssekreteraren är juriskandidatexamen eller tidigare högre rättsexamen. Lagberedningschefen bör därjämte ha ådagalagt god administrationsförmåga.

Kompetensvillkor för övriga tjänstemän är för arbetsuppgifterna nödig utbildning och erfarenhet.

5 §.

Angående besättande av tjänst vid lagberedningen är gällande vad om besättande av tjänster inom landskapsförvaltningen är stadgat.

6 §.

Angående tjänstemännens vid lagberedningen rättigheter och skyldigheter gäller i tillämpliga delar vad angående landskapsförvaltningens tjänstemän och befattningshavare är stadgat.

7 §.

Laggranskningsnämnden består av lagberedningschefen och tre av landskapsstyrelsen förordnade fasta medlemmar, vilka genom sin tidigare verksamhet anses ha förvärvat för lagberedningsarbetet erforderlig förmåga och skicklighet samt av vilka åtminstone en skall ha avlagt juriskandidatexamen eller tidigare högre rättsexamen. Nämnden utser inom sig ordförande. De fasta medlemmarna förordnas på två år i sänder. Tjänstgöringsperioden begynner den 1 februari det år landskapsstyrelsens mandattid vidtager.

Landskapsstyrelsen kan dessutom förordna högst två personer till adjungerade medlemmar i laggranskningsnämnden då arten av viss granskningsuppgift påkallar det.

Lagberedningssekreteraren är sekreterare i laggranskningsnämnden.

8 §.

De fasta medlemmarna i laggranskningsnämnden deltar i handläggningen av alla förekommande ärenden. Adjungerad medlem deltar endast i handläggningen av den granskningsuppgift, för vilken han blivit förordnad.

Har handläggningen av något ärende i laggranskningsnämnden icke avslutats då tjänstgöringstiden utlöper, kan landskapsstyrelsen förordna, att avgående medlem skall handha uppdraget beträffande denna uppgift till dess ärendet slutbehandlats.

-7-

9 §.

Lämnar medlem av laggranskningsnämnden sitt uppdrag före tjänstgöringsperiodens utgång eller får han förhinder, kan annan förordnas i hans ställe för den tid hindret varar, dock högst till tjänstgöringsperiodens utgång. Har handläggningen av något ärende icke avslutats då hindret upphörde, skall vad i 8 § 2 mom. är stadgat gälla.

10 §.

Laggranskningsnämnden sammanträder minst en gång i månaden på tid, som nämnden bestämmer.

Lagberedningschefen är berättigad att kalla laggranskningsnämnden till extra sammanträde.

11 §.

Såsom laggranskningsnämndens mening skall gälla den åsikt som majoriteten av medlemmarna omfattat. Falla rösterna lika avgör ordförandens röst. Avvikande åsikt skall antecknas i nämndens utlåtande.

12 §.

Innan förslag överlämnas från lagberedningen till landskapsstyrelsen för föredragning skall detsamma granskas av laggranskningsnämnden.

Landskapsstyrelsen kan under behandlingen av ärende inbegära utlåtande av laggranskningsnämnden.

Laggranskningsnämnden äger särskilt undersöka, huruvida i framställning ingående lagförslag i något avseende skulle komma att överskrida landstingets lagstiftningsbehörighet och huruvida förslag till landskapsförordning eller landskapsstyrelsens beslut kunde komma att överskrida landskapsstyrelsens förvaltningskompetens.

13 §.

Landskapsstyrelsens föredragande och övriga tjänstemän är skyldiga att infinna sig vid lagberedningen och lämna uppgifter från sitt förvaltningsområde.

Lagberedningen är berättigad att i de ärenden, som där beredas, höra sakkunniga.

14 §.

Fast medlem av laggranskningsnämnden erhåller för uppdraget av landskapsstyrelsen fastställt arvode, i vilket ingår ersättning för nämndens sammanträden. Arvodet erlägges med tillämpning av vad om utbetalning av extraordinarie befattningshavares avlöning är stadgat.

Adjungerad medlem erhåller arvode för varje sammanträde han deltar i enligt landskapsstyrelsens beslut om arvode för kommittémedlem.

15 §.

Landskapsstyrelsen kan i arbetsordning utfärda närmare bestämmelser angående lagberedningens verksamhet.

16 §.

Denna lag träder omedelbart i kraft. Genom densamma upphäves landskapslagen den 16 april 1952 angående landskapsförvaltningen i landskapet Åland (22/52), till de delar den står i strid med denna lag.

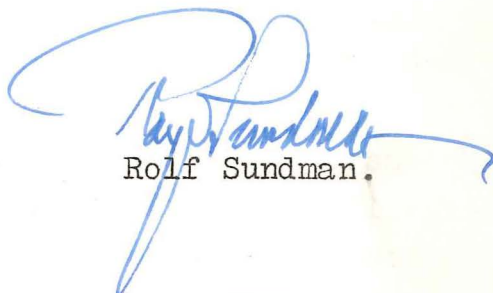
Genom denna lag ombildas den nuvarande lagberedningssekreterartjänsten till en tjänst som lagberedningschef, varvid nuvarande lagberedningssekreteraren utan minskning av löneförmåner överflyttas till den nya tjänsten.

Mariehamn, den 19 november 1971.

På lagutskottets vägnar:



Nils Dahlman



Rolf Sundman.

Närvarande i utskottet: ordföranden Dahlman, viceordföranden Andersson samt ledamöterna Olof M. Jansson, Sundblom och Wideman (delvis) samt suppleanten Fagerlund (delvis).