

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE nr 5/1975-76 med anledning av landskapsstyrelsens framställning till Landstinget med förslag till

- 1) landskapslag angående ändring av 119 och 121 §§ landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland och
- 2) landskapslag angående ändring av 96 § landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad.

Landstinget har inbegärt lagutskottets utlåtande över ovannämnda framställning och med anledning härav får utskottet, som i ärendet hört lagberedningschefen Sune Carlsson, värdsamt anföra följande. Utskottet har funnit att landskapsstyrelsen med de i framställningen ingående nya bestämmelserna om förfarandet i vissa fall i ärenden angående underställning av kommunalfullmäktiges beslut avsett att förenhetliga och förtydliga sagda förfarande som för övrigt i landskapet avviker från motsvarande förfarande i riket, där underställningsmyndighet alltid också är besvärinstans. Såvitt gäller förvaltningstillsynen över kommunerna i landskapet Åland tillkommer lagstiftningsbehörigheten i hithörande angelägenheter otvivelaktigt landstinget. Underställningsinstitutet är en form av förvaltningstillsyn.

Angående verkställigheten av kommunalfullmäktiges beslut gäller såsom huvudregel att besluten kan verkställas redan innan de vunnit laga kraft. En särskild grupp för sig bildar emellertid sådana kommunala beslut, som för fastställelse skall underställas särskild tillsynsmyndighet. Dylika beslut anses icke falla under ovannämnda huvudregel. Ett beslut, som t.ex. gäller nya eller förhöjda avgifter kan icke träda i kraft utan den fastställelse som underställningsmyndigheten utfärdar.

I förslaget till landskapslag angående ändring av 119 § landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland har nu landskapsstyrelsen föreslagit att "beslut av kommunalfullmäktige, som - - - - skall underställas - - - - för fastställelse, bör, försett med bevis över att det vunnit laga kraft, insändas - - - -". Detta innebär m.a.o. att landskapsstyrelsen inplacerat sådana beslut, som skall underställas, i ovannämnda undantagskategori, som icke kan vinna gällande kraft utan dels lagkraftbevis och utan dels fastställelse. Samma princip gäller i riket, beslut som skall underställas får verkställas först efter det de blivit fastställda. Genom att i riket underställningsmyndigheten och besvärmyndigheten är densamma bortfaller emellertid i stor utsträckning den på Åland aktuella problematiken. Verkställbarheten av ett beslut, som skall underställas, begynner med fastställelsen men aldrig heller dessförinnan och

den verkställbarheten åter är i sin tur i princip oberoende av om fastställebeslutet vunnit laga kraft eller icke. Naturligtvis kan dock besvärsmyndigheten, regelmässigt högsta förvaltningsdomstolen, förbjuda verkställigheten.

Nu har landskapsstyrelsen föreslagit att landskapsstyrelsen skulle få möjligheter att förordna att nya eller förhöjda avgifter oaktat besvär skulle få uppbäras från i beslutet angivet datum, såvida besvärsmyndighet icke annorlunda bestämmer. Frånsett att föreslaget stadgande i praktiken innebär att länsrätten i landskapet Åland skulle få möjligheter att övergripa beslut av Ålands landskapsstyrelse, innebär stadgandet också att landskapsstyrelsen, med avvikelse från vad som för motsvarande fall i riket är gällande, skulle tilläggas möjligheter att, i motsats till stadgandet i 119 §, förordna om interimistisk gällande kraft av beslut som icke är fastställt och som icke heller kunnat fastställas därför att det icke ännu vunnit laga kraft. Det synes ytterst tveksamt om landskapsstyrelsen utan åtminstone uttryckligt undantag från 119 § kan tilläggas sådan rätt att förordna om verkställighet. Sådant förordnande kan möjligen anses såsom en förberedande åtgärd till fastställelsen och på den grund anses falla inom ramen för förvaltningstillsynen, men helt säkert är det inte. Man bör sålunda t.ex. observera, att ett ännu icke fastställt beslut icke är slutligt eller bindande. Ett sådant beslut kan när som helst återkallas av beslutsfattande instans. Det synes också mindre ändamålsenligt att tvenne myndigheter samtidigt skall pröva ett ärende dels ur laglighets- och dels ur ändamålsenlighetssynpunkt. Systematiskt att föredraga skulle otvivelaktigt vara om först besvärinstanserna eller åtminstone den första besvärinstansen, skulle pröva lagligheten av ett kommunalt beslut och först därefter landskapsstyrelsen skulle pröva ändamålsenligheten.

Önskar man emellertid trots allt bibehålla landskapsstyrelsens möjligheter att förordna att beslut om nya eller förhöjda avgifter skall få uppbäras oberoende av anförda besvär, borde enligt lagutskottets mening åtminstone klart sägas ut att denna rätt i så fall tillkommer landskapsstyrelsen utan hinder av att beslutet icke är fastställt. Följande önskvärda steg i här antydd riktning skulle vara en sådan omarbetning av principen i lagförslaget, att landskapsstyrelsen skulle tilläggas rätt och skyldighet att omedelbart, efter prövning av beslutets ändamålsenlighet, fastställa detsamma. Över sådant fastställelsebeslut av landskapsstyrelsen kunde icke vidare ändamålsenlighetsbesvär anföras.

Anförandet eventuellt av laglighetsbesvär över ett kommunalt beslut skulle därmed icke längre vara något som särskilt skulle vidkomma landskapsstyrelsen. Landskapsstyrelsen skulle icke i nämnvärd omfattning taga hänsyn till de formella omständigheterna kring beslutsfattandet och besvärsmyndigheterna

icke taga hänsyn till ändamålsenligheten, ehuru för den delen i princip ingenting hindrar en besvärmyndighet att förbjuda verkställigheten av ett kommunalt beslut med hänsynstagande också till ändamålsenlighetsskäl. Verkställigheten av beslut kan förbjudas utan angivande av orsak. Å andra sidan skulle det naturligtvis också ligga i landskapsstyrelsens intresse att i viss utsträckning för sig notera eventuell kritik av lagligheten av ett beslut som skall fastställas, eftersom man ju bör kunna förutse att olagliga kommunala beslut kommer att upphävas och förty icke heller av den ändamålsenligheten prövande instanser utan vidare bör godtagas och fastställas.

Sist och slutligen, då föreslagna stadganden synes ge upphov till tolkningsvårigheter och till andra följdverkningar som man icke ens säkert kan överblicka, frågar man sig om icke kommunernas rätt att fastställa nya eller förhöjda avgifter, varom detta lagförslag ju i väsentlig utsträckning handlar, kunde lämnas utanför hela underställningsinstitutet. Om sänkning eller upphävande av avgifter kan ju för närvarande en kommun besluta utan skyldighet att underställa beslutet. Besvär över lagligheten av ett beslut kan alltid anföras och ansvaret för ändamålsenligheten av ett beslut borde de folkvalda inom kommunerna själva få taga på sig utan övervakning av någon tillsynsmyndighet.

Den 21 november 1975 har regeringen till riksdagen överlämnat en proposition med förslag till (ny) kommunallag och därtill anslutna lagar. I denna proposition framhåller regeringen att kommunallagen borde förkortas eller förenklas genom slopandet av stadganden, som måste anses onödiga med beaktande av den kommunala förvaltningens redan vedertagna organisations- och verksamhetsformer och den numera ständigt stigande standarden samt den utveckling som har ägt rum. Till de viktigaste målen vid utvecklande av det allmänna systemet för kommunalförvaltningen hör, anför man, att stärka den kommunala demokratin och öka de möjligheter kommunmedlemmarna har att delta i, inverka på och övervaka skötseln av den kommunala förvaltningen. Andra centrala frågor, som regeringen ansett att kräver överväganden och ståndpunktstaganden är de som rör innebörden och omfattningen av kommunens allmänna kompetens, valbarhet till kommunala förtroendeuppdrag, behovet av kvalificerad majoritet vid fattandet av beslut i vissa frågor samt skyldigheten att underställa vissa beslut statlig myndighet för fastställelse.

Ett särskilt förslag till lag om kommunala hammordningar och trafikavgifter har samtidigt överlämnats till riksdagen.

Enligt lagutskottets mening är detta synpunkter som lika väl gäller kommunalförvaltningen på Åland. De nuvarande tvenne landskapslagarna om kommunalförvaltning borde sammanslås och förnyas. Underställningsinstitutet borde överses och måhända inskränkas. I samband därmed borde underställningsmyndighetens rätt att fastställa beslut som ännu icke vunnit laga kraft närmare begrundas och - eftersom åtminstone lagutskottet för sin del är beredd att erkänna det praktiskt sett ändamålsenliga i ett sådant förfarande - uttryckligen lagfästas i en form som skulle vara såväl formellt som materiellt tillfredsställande. Kravet på kvalificerad majoritet för vissa beslut i kommunalfullmäktige kunde måhända uppmjukas. Dessa och andra problem inom den kommunala förvaltningssektorn skulle säkerligen påkalla beredning och bearbetning inom en särskild lagberedningskommitté för en ny kommunallag på Åland.

Under sådana förhållanden har lagutskottet trots allt ändock icke ansett det ändamålsenligt att just nu tillstyrka en delreform av kommunallagarna. Därför har utskottet också stannat för att nu endast undanröja det misstag som lagstiftaren tidigare gjort sig skyldig till genom att ställa kravet på vunnit laga kraft hos ett beslut mot fordran på att ett beslut skall tillställas underställningsinstansen inom viss tid efter beslutsdagen. Motiven som landskapsstyrelsen anfört till stöd för den därjämte föreslagna ändringen att landskapsstyrelsen oaktat besvär skulle ha möjligheter att utan fastställelse förordna att beslut, som skall underställas, får verkställas omedelbart, har vägt emot de, närmast formella, betänkligheter som ovan berörts och härvid har lagutskottet icke funnit motiven för en snabbt genomdriven lagändring tillräckligt tungt vägande, om än utskottet, såsom ovan redan framhållits, i princip icke ställer sig avvisande till tanken att landskapsstyrelsen på något sätt skulle få möjligheter att i något skede fastställa ett beslut, som skall underställas, oaktat med beslutet missnöjd part anfört besvär.

Med hänvisning till det anförda får utskottet vördsamt föreslå

att landstinget skulle antaga

L a n d s k a p s l a g

angående ändring av 119 och 121 §§ landskapslagen om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland.

I enlighet med Landstingets beslut ändras 119 och 121 §§ landskapslagen den 18 april 1956 om kommunalförvaltning i landskommunerna i landskapet Åland (16/56) såsom följer:

119 §.

(Likasom i landskapsstyrelsens framställning).

121 §.

Beslut, som underställts, skall fastställas oförändrat eller ogillas, därest ej annorlunda är särskilt föreskrivet. I beslutet får dock företagas justerande rättelser. Vägras fastställelse, skall skälen uppgivas, och kommunen har rätt att häröver anföra besvär i högsta förvaltningsdomstolen.

Därest beslut, som skall underställas, ej inom tre månader efter det beslutet vunnit laga kraft tillställts landskapsstyrelsen, har beslutet förfallit.

Denna lag träder i kraft den 1 april 1976. Lagen tillämpas ej på beslut som fattats innan den trätt i kraft.

L a n d s k a p s l a g
angående ändring av 96 § landskapslagen om kommunalförvaltning i Mariehamns stad.

I enlighet med landstingets beslut ändras 96 § 3 mom. i landskapslagen den 28 mars 1961 om kommunalförvaltning i Mariehamns stad (4/61) sådant lagrummet lyder i landskapslagen den 4 juli 1963 (31/63), såsom följer:

96 §.

- - - - -
Därest beslut, som skall underställas, ej inom tre månader efter det beslutet vunnit laga kraft tillställts landskapsstyrelsen, har beslutet förfallit.

Denna lag träder i kraft den 1 april 1976. Lagen tillämpas ej på beslut som fattats innan den trätt i kraft.

Mariehamn, den 15 december 1975.

På lagutskottets vägnar:


Jan-Erik Lindfors
ordförande.

Närvarande i utskottet: ordföranden Lindfors (delvis), viceordföranden Olof Jansson (delvis) samt ledamöterna Dahlman, Söderlund och Wilén ävensom ersättaren Arvidsson (delvis).