

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till kommunallag

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en ny kommunallag som skall ersätta den gamla kommunallagen som trädde i kraft 1977.

Den nya kommunallagen innehåller grundläggande stadganden om kommunalförvaltningens allmänna organisationsform. Den reglerar de nödvändiga förutsättningar för kommunernas självstyrelse. Alla kommuner skall ha fullmäktige, kommunstyrelse, kommundirektör, revisionsnämnd och revisor. Lag- en klarlägger ställningen för fullmäktigeledamöterna, som utsetts genom val, och deras ansvar samt skiljer åt den politiska och den administrativa ledningen. Den nya kommunallagen skall vara mera flexibel än den tidigare.

Fullmäktige skall i övrigt besluta om kommunens organisation och fullmäktige skall få möjlighet att återkalla uppdragen för samtliga medlemmar i ett organ under pågående mandatperiod till följd av misstroende. I lagen förs på ett mera accentuerat sätt än tidigare fram kommunmedlemmarnas rätt att medverka. Systemet skall dock basera sig på representativ demokrati och direkt demokrati skall vara ett kompletterande medel. I syfte att förbättra kommunalförvaltningens politiska trovärdighet klarläggs och delvis skärps valbarhetsbegränsningarna beträffande dem som är anställda hos kommunen och sammanslutningar som kommunen äger.

Kommunens förvaltningsförfarande skall regleras i en förvaltningsstadga. I lagen utfärdas också nya stadganden om budgeten och den ekonomiska planeringen. Budgetens, ekonomiplanens och bokslutets struktur utvecklas så att de alla skall kunna jämföras med varandra. Kalkylerna skall beskriva kommunens ekonomi med avseende på både resultat och finansiering. I kommunens bokföring och bokslut övergår man enligt vad som föreslås till att tillämpa bokföringslagen. I fråga om granskningen av förvaltningen och ekonomin framhävs betydelsen av yrkesmässig revision och sådan föreslås också bli obligatorisk för kommunerna.

Stadgandena om samarbete mellan kommuner har reviderats vid ingången av 1993 och de ingår nästan oförändrade i den nya lagen. Enligt den föreslagna lagen införs ett förfarande med rättelseyrkande före egentliga kommunalbesvär. Rättelseyrkande skall vara ett led i kommunens interna förvaltningsförfarande.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft vid ingången av 1995, dock så stadgandena som gäller kommunens ekonomi och granskningen av den, träder i kraft vid ingången av 1997. Till dess skall gällande motsvarande stadganden tillämpas.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1	3.3.2. Målen och de viktigaste förslagen rörande kommunens kompetens och uppgifter	24
Innehållsförteckning	2	3.4. Kommunens förtroendeförvaltning	25
ALLMÄN MOTIVERING	4	3.4.1. Bedömning av nuläget	25
1. Inledning	4	Invånarnas självstyre	25
Den kommunala självstyrelsens betydelse	4	Kommunfullmäktige	26
Behovet av en ny kommunallag	4	3.4.2. Målen och de viktigaste förslagen rörande förvaltning genom förtroendevalda	27
2. Nuläge	5	Fullmäktige	28
2.1. Lagstiftning och praxis	5	Den övriga förtroendevalda förvaltningen	28
2.2. Allmänna utvecklingsdrag	7	Överföring av befogenheter	31
Allmänt	7	3.5. Kommunens ledning	31
Kommunstrukturen och kommunernas samarbete	7	3.5.1. Bedömning av nuläget	31
Statsandelsreformen	8	3.5.2. Målen och de viktigaste förslagen rörande ledningen av kommunen	33
Upphävning av normerna	8	3.6. Kommuninvånarnas rätt att delta	34
Frikommunförsöket	8	3.6.1. Bedömning av nuläget	34
Medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter	9	3.6.2. Målen och de viktigaste förslagen rörande rätten att delta	36
Ändringar i nuvarande kommunallag	9	3.7. Förtroendevalda	38
2.3. Internationell bakgrund	10	3.7.1. Bedömning av nuläget	38
2.4. Kommunalförvaltningen i vissa europeiska länder	11	3.7.2. Målen och de viktigaste förslagen rörande förtroendevalda	41
Huvuddragen i den europeiska kommunalförvaltningen	11	3.8. Personal	42
Kommunernas uppgifter	12	3.8.1. Bedömning av nuläget	42
Representativ demokrati — direkt demokrati	12	3.8.2. Målen och de viktigaste förslagen rörande personalen	45
Kommunens organisation	13	3.9. Kommunens förvaltningsförfarande	45
Den politiska ledningen och tjänstemannaledningen	14	3.9.1. Bedömning av nuläget	45
2.5. Förnyelsen av kommunalförvaltningen i det övriga Norden	14	De allmänna principerna för kommunens förvaltningsförfarande	45
Allmänt	14	Jäv	46
Sverige	14	Delegering av ärenden till kommunstyrelsen eller en nämnd	46
Norge	15	Sammanträdesförfarandet	47
Danmark	16	Behov av att ändra förvaltningsförfarandet	47
2.6. Bedömning av nuläget	17	3.9.2. Målen och de viktigaste förslagen rörande kommunens förvaltningsförfarande	47
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen	19	3.10. Kommunens ekonomi	49
3.1. Den allmänna ramen för lagförslaget	19	3.10.1. Bedömning av nuläget	49
3.2. Förhållandet mellan staten och kommunen	19	Budget	49
3.3. Kommunens kompetens och uppgifter	21	Kommunplan	50
3.3.1. Bedömning av nuläget	21	Bokföring	51
Definitioner av kommunens kompetens	21	3.10.2. Målen och de viktigaste förslagen rörande kommunens ekonomi	52
Allmän kompetens	22	Budgeten avspeglar kommunens hela ekonomi	52
Specialkompetens	23		
Skötseln av uppgifter och anordnandet av service	23		
Kommunens uppgifter av uppdragsnatur	24		

	Sida		Sida
Verksamhets- och ekonomiplanering på lång sikt	53	4. Propositionens verkningar	73
Budgeten som ett styrmedel för verksamhet och ekonomi	54	4.1. Ekonomiska verkningar	73
Behoven av att utveckla bokföringen	55	4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal	73
Behovet av normering på lagstiftningsnivå	56	4.3. Miljöeffekter	73
Normeringsalternativ	57	4.4. Verkningar för medborgarna	73
Förslagen rörande budget och ekonomiplan	58	5. Ärendets beredning	73
Förslagen rörande bokföring och bokslut	58	Riksdagens uttalanden	73
Begränsning av utlåning och säkerheter som kommun ställer ...	60	Beredningsmaterial och utlåtanden	74
3.11. Granskning av förvaltning och ekonomi .	60	6. Andra omständigheter som inverkar på propositionens innehåll	74
3.12. Samarbete mellan kommuner	63	6.1. Samband med andra propositioner	74
3.12.1. Bedömning av nuläget	63	Avvecklande av speciallagstiftningen	75
Inledning	63	Stadganden om ekonomin och bokföringslagsstiftning	75
3.12.2. Målen och de viktigaste förslagen rörande kommunernas samarbete	64	Granskning av förvaltning och ekonomi .	75
3.13. Rättelseyrkande och ändringssökande ..	65	6.2. Förhållandet till internationella fördrag och förpliktelser	75
3.13.1. Bedömning av nuläget	65	Europeiska stadgan om lokal självstyrelse .	75
De allmänna dragen hos systemet för ändringssökande	65	Demokrati och rätt att delta	77
Särdrag i kommunalbesvären ...	66	Ekonomiska, kulturella och sociala rättigheter	77
Delgivning av beslut	67	Rättskydd	78
Besluts verkställbarhet	68	Offentligt stöd till företagen	78
Internationella avtal	68	Offentlig upphandling	78
Behovet av att ändra stadgandena om ändringssökande	69	DETALJMOTIVERING	79
3.13.2. Målen och de viktigaste förslagen rörande systemet för ändringssökande	71	1. Lagförslag	79
Allmänna mål	71	2. Ikraftträdande	135
Kommunalbesvär	71	LAGFÖRSLAG	136
Rättelseförfarandet	71		

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Den kommunala självstyrelsens betydelse

Indelningen i kommuner är enligt Regeringsformen för Finland en administrativ grundindelning. Kommunernas förvaltning skall vara grundad på medborgerlig självstyrelse, enligt vad som stadgas härom i särskilda lagar.

Följande faktorer anses som väsentliga drag i självstyrelsen:

— Kommuninvånarna har rätt att själva utse kommunens högsta beslutande organ, kommunfullmäktige. Kommunens förvaltning skall även i övrigt bygga på att de förtroendevalda har en avgörande ställning.

— Kommunfullmäktige har allmän befogenhet att besluta om angelägenheter som är gemensamma för kommuninvånarna. Därutöver har kommunen vissa uppgifter som särskilt ålagts den genom lagstiftning.

— Kommunen är åtskild från statsförvaltningen och dess organ har ett visst mått av oberoende gentemot staten.

— Kommunen har rätt att beskatta sina medlemmar.

Kommunernas självstyrelse sköts inom ramen för gällande lag. Till självstyrelsen hör också en viss ekonomisk självständighet.

Kommunalförvaltningens frihet betonar kommunernas rätt att själva besluta om sina uppgifter, sin förvaltning och sin ekonomi. Eftersom kommunalförvaltningen i alla händelser verkar inom ramen för rättsordningen, innebär kommunens frihet en sådan frihet att handla eller låta bli att handla som skyddas av rättsordningen. Friheten i självstyrelsen innebär — på samma sätt som individens fri- och rättigheter — skydd mot åtgärder som inte grundar sig på statens lagar. Man har i många länder försökt trygga kommunernas ställning genom stadganden på grundlagsnivå, varvid också lagstiftarens möjligheter att ingripa i den är begränsad. För det andra har målet varit att gränserna för kommunalförvaltningen uttryckligen skall fastställas genom lagstiftarens åtgärder och inte genom författningar på lägre nivå. Dessa båda rättsliga medel att trygga självstyrelsens frihet finner vi både i Regeringsformen

för Finland och i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse.

Med demokrati avses inom kommunalförvaltningen kommuninvånarnas rätt att delta i fattandet av beslut som rör dem själva. När beslutsfattandet och förvaltningen ordnas iaktas följande principer:

— De högsta beslutsfattarna utses genom allmänna val.

— Förvaltningen är i så hög grad som möjligt offentlig, så att medborgarna kan följa verksamheten inom förvaltningen och reagera på den.

— Medborgarna har grundläggande fri- och rättigheter, som ger dem förutsättningar att delta både i kommunalförvaltningen och i samhällslivet i allmänhet.

Inom kommunalförvaltningen har den representativa demokratin traditionellt betonats, och likaså fullmäktiges ställning som det organ som förmedlar kommuninvånarnas vilja till kommunalförvaltningen. Allt viktigare blir dock olika former av direkt deltagande, såsom kommuninvånarnas omedelbara möjlighet att påverka besluten och deras beredning eller delta i och påverka ordnandet av serviceverksamhet.

Kommunens grundläggande uppgift är att trygga sina invånares välfärd. För att besluten skall bli allmänt erkända måste de överensstämma med invånarnas vilja.

Tryggandet av socialt och ekonomiskt välstånd kan i en välfärdsstat också ses som en begränsning av självstyrelsen eftersom de nationella målen går före kommunernas och medborgarnas självstyrelse. Man kan anse att kommunalförvaltningen har ålagts att förverkliga välfärdsvärdena endast av den anledningen att staten vid verkställandet utnyttjar fördelarna med politisk och administrativ decentralisering.

Behovet av en ny kommunallag

Medan välfärdsstaten byggts upp har socialt och ekonomiskt välstånd varit ett av de viktigaste målen. I den nordiska välfärdsstaten har tjänster i stor utsträckning producerats som offentlig service, som kommunerna i praktiken har svarat för. Kommunernas verksamhet har styrts genom ramlagstiftning. Med stöd av den

har ett planeringssystem skapats, som starkt har kringskurit kommunernas rörelsefrihet. Då även statsandelssystemet har varit inriktat på understöd för enskilda uppgifter, har kommunen i praktiken verkställt den statliga välfärdspolitiken. Även regleringen av kommunernas förvaltning har lämnat kommunerna små möjligheter att anpassa förvaltningen till sina egna behov. Förvaltningens frihet har varit skenbar och begränsad.

Från och med 1980-talet kan en förändring skönjas i förhållandet mellan kommun och stat. Den kommer till synes i målsättningen för reformen av normgivningen, statsandelsreformen och försöket med frikommuner. Till stora delar har förändringen dock tills vidare endast ägt rum i lagstiftningen. Förvaltningskulturen förändras betydligt långsammare både i kommunerna och inom statsförvaltningen.

När statens styrning av kommunerna minskar, får kommunerna i allt högre grad själva bära ansvaret för revideringen av kommunalförvaltningen. Tidigare ansågs det att kommuninvånarnas välfärd krävde att serviceproduktionen styrdes genom enhetliga administrativa och funktionella standarder. Nu försöker man nå samma mål genom att framhäva kommunernas handlingsfrihet. De ekonomiska svårigheterna begränsar kommunernas möjligheter och tvingar fram en omvärdering av de disponibla resurserna.

Det finns många skäl till att styrningsförhållandena mellan stat och kommun har förändrats; t.ex. följande:

— En allmän förändring av tänkesätten betonar individualitet.

— Det blir allt svårare att styra samhällsutvecklingen statscentrerat.

— Den offentliga ekonomin har även i Finland nått gränserna för tillväxt på nuvarande basis.

Kommunernas möjlighet att på ett flexibelt sätt anpassa sin verksamhet efter förändringarna i omgivningen ses nu som en grundläggande förutsättning för trygghet av välfärden. Förändringarna tvingar fram en omvärdering av vissa av verksamhetsprinciperna för den nordiska modellen: man kan inte i lika hög grad som tidigare hålla fast vid att den offentliga makten alltid själv producerar välfärdsservicen. Kommunen ansvarar för välfärdsservicen, men den kan också skaffa den på annat håll. Den statliga strategin är att ge kommunerna rörelsefrihet så, att de på nytt tar ansvar för sina

invånares välfärd som en äkta självstyrelseuppgift.

När den offentliga förvaltningen utvecklas är det viktigaste målet i allmänhet att åstadkomma god service med god kvalitet eller att förbättra servicen. Serviceutbudet kopplas dock inte lika nära samman med social och regional jämställdhet som fallet var när välfärdsstaten byggdes upp. Samma saker kan betonas på olika sätt i olika förhållanden.

I synnerhet åtstramningen av den offentliga ekonomin riktar också uppmärksamheten på verksamhetens inre effektivitet — på produktiviteten och lönsamheten. Även om det är skäl att huvudsakligen finansiera den nödvändiga basservicen med skattemedel, gäller detsamma inte utan vidare annan service. Om medborgarna måste betala för servicen, delvis eller till fullt belopp, överväger de också om de behöver den. Det ankommer på det politiska beslutsfattandet att avgöra vilka tjänster som utgör avgiftsfri eller underprissatt basservice eller sådana för invånarna viktiga funktioner som samhället har orsak att stöda. Utgångspunkten för beredningen av den nya kommunallagen har varit att trygga grunderna och principerna för det finländska välfärdssamhället på grundvalen av ett nytt, flexibelt självstyrelsetänkande.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning och praxis

Beredningen av den nuvarande kommunallagen (953/76) inföll under ett intensivt uppbyggnadsskede i välfärdsstaten. Beredningen inleddes 1968 då det tillsattes en kommitté för att bereda en totalrevision av lagstiftningen angående den allmänna kommunalförvaltningen och -hushållningen. Kommunalförvaltningskommitténs betänkande (kommittébetänkande 1973:60) blev färdigt 1973. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till kommunallag och därtill anslutna lagar avläts hösten 1975. Lagen trädde i kraft vid ingången av 1977. Därigenom upphävdes 1948 års kommunallag (642/48) jämte däri senare gjorda ändringar samt lagen om kommunvapen (261/41).

Lagens centrala mål var att förenhetliga stadgandena om olika kommunformer, att stärka kommunernas självstyrelse och att utvidga den kommunala demokratin. Stadgandena

skulle ha samma innehåll för alla kommuner. I lagen fästes särskild uppmärksamhet vid strävan att trygga den kommunala demokratin i föränderliga samhällsförhållanden. Medlen var att stärka de förtroendevaldas ställning och att öka kommuninvånarnas möjlighet att delta. Man ville begränsa statens makt och stärka kommunernas självstyrelse.

I strävandena efter förenhetligande kan man se ett samband med uppbyggandet av välfärdsstaten. Genom att slopa olikheterna mellan kommunformerna och förenhetliga de grundläggande stadgandena om förvaltningen kunde man lägga en tydlig grund för speciallagstiftningen för olika förvaltningsområden. När kommunplaneringen blev obligatorisk befästes det planeringstänkande som var nödvändigt för att bygga upp välfärdsstaten.

När kommunallagen stiftades kunde man kanske inte i tillräcklig utsträckning beakta hur kraftigt speciallagstiftningen på 1970- och 1980-talet skulle komma att styra kommunernas verksamhet, förvaltning och ekonomi. I kommunallagen försökte man stärka den kommunala självstyrelsen genom att upphäva vissa underställningsskyldigheter (kommunstyrelsens reglemente, fonderings- och borgensbeslut). Men samtidigt infördes övergripande planeringssystem genom vilka verksamheten styrdes i mycket stor utsträckning. Man försökte stärka självstyrelsen genom att förkorta och förenhetliga lagen. I lagen slopades talrika stadganden om frågor som man ansåg att kunde överlämnas till kommunens eget beslutsfattande.

I utredningarna och förslagen om kommunens kompetens koncentrerade man sig på den allmänna kompetensen. Kompetensen bestämdes fortfarande genom en generalklausul. Om specialkompetensen stadgades att det ankommer på kommunen att handha för kommunen i lag särskilt stadgade uppgifter. Stadgandet om specialkompetensen anslöt sig skarvfritt till välfärdsstatstänkandet: lagstiftaren kan påföra kommunen nya uppgifter enligt rådande samhällsbehov. Fastän kommunens allmänna kompetens i princip är en viktig hörnsten för självstyrelsen, utgör den verksamhet som bedrivs i stöd av den bara en bråkdel av kommunens verksamhet och ekonomi.

Antalet fullmäktige och suppleanter utökades. Detta gav kommunalförvaltningen en bredare bas av förtroendevalda. De förtroendevaldas ställning förstärktes också genom stadgan-

den om ersättning för förlust av förtjänst, förtroendevalds rätt att få uppgifter samt system med personliga suppleanter.

Under beredningen av lagen behandlades också frågan om kommunal folkomröstning. I enlighet med tidigare utredningar konstaterade man att det inte finns fog för att införa ett system med folkomröstningar eftersom kommuninvånarnas åsikt kan utredas också genom opinionsundersökningar. Däremot intogs stadganden om kommundelsförvaltning i lagen. Systemet blev stelt och tungt och tillämpningen blev i praktiken utan betydelse. Innehållet i systemet innehåll påverkades delvis av särdragen hos medborgarverksamheten på 1970-talet. Genom stram reglering ville man garantera att demokratin förverkligades. Man försökte också förbättra kommuninvånarnas deltagarmöjligheter genom att stadga om initiativrätt för kommuninvånarna samt om informationsverksamhet.

Grundstrukturen i kommunens förtroendemannaförvaltning ifrågasattes inte under beredningen av kommunallagen. Det centrala syftet med organisationsstadgandena var att förenhetliga stadgandena om olika kommunformer. Betydande ändringar i kommunstyrelsens och nämndernas ställning gjordes inte. Till sin grund har kommunens förvaltning varit oförändrad sedan 1920-talet då stadsstyrelsens ställning stärktes i förhållande till nämnderna. Redan tidigare hade de övriga nämnderna i landskommunerna underställts kommunalnämnden.

I regleringen av kommunens uppgifter har som regel också ingått reglering av organisationen: obligatoriska organ och tjänster. Kommunens organisation har fastställts som en summa av speciallagarna. Kommunen har således haft begränsade egna möjligheter att utforma funktionerna till en förnuftig helhet. Utvecklingen främjades också av det dåvarande statsbidragssystemet som underströk isolationen i funktioner.

En betydande förändring skedde i fråga om kommundirektörens ställning. Kommundirektör skulle väljas i alla kommuner. Enligt den nya lagen var kommundirektören inte längre kommunstyrelsens ordförande utan styrelsens föredragande. Kommundirektörens ställning som en tjänsteinnehavare som var underställd kommunstyrelsen förtydligades. Det ansågs inte vara förenligt med demokratins principer

att en på obestämd tid vald tjänsteinnehavare innehade ställningen som självskrivnen medlem i kommunstyrelsen.

Stadgandena om samarbete mellan kommuner reviderades 1961. Bland annat därför inbegreps stadgandena i 1976 års kommunallag nästan oförändrade. Missförhållandet mellan sammansättningen av kommunalförbundets förbundsfullmäktige och den politiska sammansättningen av befolkningen i området togs till behandling men förslag om att korrigera saken framlades inte. Också senare har man försökt finna en lösning men fått konstatera att det är svårt att finna en modell som kan förverkligas. På basis av utskottsbehandlingen fogades däremot till lagen ett nytt 122 § 4 mom. som stadgar om den politiska sammansättningen av förbundsstyrelsen och denna underställda organ.

2.2. Allmänna utvecklingsdrag

Allmänt

Redan på 1970-talet framträdde missförhållandena i de planeringssystem som rådde när välfärdsstaten byggdes upp. Delegationen för kommunal ekonomi lade 1976 fram de allmänna utvecklingsbehoven och målen för utvecklandet av kommunernas statsandels- och statsbidragssystem (kommittébetänkande 1976:24). Det ansågs att kommunernas egen beslutanderätt begränsades av ett statsandelssystem som var bundet till uppgifter och kostnader jämte erforderliga normer. Stärkandet av den kommunala självstyrelsen var också annars en central fråga under 1980-talet. Inrikesministeriet tillsatte 1985 en arbetsgrupp för att utreda försök som stärker den kommunala självstyrelsen. Arbetsgruppens utredning (kommittébetänkande 1987:2) ledde till att försöket med frikommuner kom i gång.

När välfärdsstatens servicestruktur byggts upp till stora delar var det många faktorer som krävde en omvärdering av servicestrukturen. Reformarbetet krävde en samordning av finansieringsmöjligheterna inom den offentliga sektorn och av medborgarnas behov. Man försökte skapa systematiska ramar för tillväxten med hjälp av ett avtal eller regleringsdokument mellan staten och kommunalförvaltningen. Det första regleringsdokumentet undertecknades 1975.

Diskussionen om omvärderingen av den of-

fentliga förvaltningen kom i gång i Finland i början av 1980-talet. Som ett tecken på nydanandet finns bl.a. betänkanden som avgivits av följande kommittéer: betänkande avget av kommunernas självstyrelsekommitté, betänkanden avgivna av kommittén II för förnyande av förvaltningen i mellaninstans. Vidare tillsattes normkommissionen 1981. En grund för arbetet att reformera förvaltningen lades med hjälp av dessa förslag (kommittébetänkande 1983:3, 1982:71 och 1983:57 samt 1982:21 samt förslagen i betänkandet (1986:12) från den kommitté som tillsatts för att utreda en decentralisering av förvaltningen.

Reformerna fortskred dock långsamt. Den goda ekonomiska utvecklingen på 1980-talet upprätthöll verksamhetsprinciper som byggde på ett starkt tillväxttänkande. Ännu i slutet av 1980-talet tillämpades lagstiftningsbeslut som byggde på en detaljerad reglering av bl.a. miljövärden, barndagvården och biblioteksväsendet i kommunerna.

I takt med att den statliga styrningen minskat och normerna upphävts har kommunerna tvingats ändra sina verksamhetsmetoder. Man försöker också använda marknadsmekanismerna för att förbättra resultaten inom den offentliga verksamheten. Den offentliga makten ansvarar för att basservicen är tillgänglig och håller en skälig standard. Däremot producerar den offentliga sektorn nödvändigtvis inte servicen själv utan kan välja det mest ändamålsenliga produktions sättet.

Kommunstrukturen och kommunernas samarbete

Den diskussion om kommunstrukturen som fördes i början av 1970-talet avmattades fram till slutet av 1980-talet då frågan blev aktuell på nytt. Det ansågs att det finns för många kommuner i vårt land. Det ansågs också att den nuvarande kommunstrukturen utgör ett hinder för en rationell utveckling av regionerna och för en tillgänglig service. Man försökte fortfarande utveckla kommunstrukturen på frivillig väg men genom aktivt stöd. De kommuner som gick samman kunde få statens anslutningsunderstöd enligt lagen om stimulerande av frivilliga kommunsammanslagningar under 1992 och 1993 (1266/90).

Ett alternativ till reformering av kommunstrukturen är smidigare samarbete mellan kommunerna. Förutom att kommunens interna

beslutssystem gjorts smidigare har också reformen av samarbetet mellan kommunerna kraftigt framhävts på 1980-talet. Missförhållandena inom kommunalförbundssystemet påskyndade reformen. I många frågor av lokal vikt upplevde man att kommunalförbunden hade fjärmats från medlemskommunerna. Under 1980-talet upplöstes därför bl.a. många kommunalförbund för folkhälsoarbetet.

Diskussionen om kommunernas antal har lett till att de attitydmässiga hindren för samarbete mellan kommunerna har försvunnit. Som ett alternativ bereddes införandet av ett särskilt samkommunsystem. På förslag av kommunkommittén (kommittébetänkande 1990:53) reformerades stadgandena om samarbetet mellan kommunerna genom en delrevision av kommunallagen. Delrevisionen trädde i kraft från ingången av 1990.

Statsandelsreformen

Ända fram till 1980-talet påfördes kommunerna nya uppgifter genom att det stadgades lagar om uppgifterna och anvisades statsandel för skötseln av uppgifterna. Statsandelen gjorde det möjligt att påföra kommunerna nya uppgifter.

Statsandelssystemet med tillhörande administrativa bestämmelser och anvisningar begränsade kraftigt kommunernas självstyrelse. Reformen av statsandelssystemet hade inletts på 1970-talet och beretts under hela 1980-talet och kom nu slutgiltigt i gång när den offentliga sektorns tillväxt stannade av. Det planerings- och statsandelssystem för hälsovården som infördes 1984 baserade sig ännu på sektorvis planering och detaljerad styrning.

Missförhållandena i den sektorvisa planeringen framhävdes i slutet av 1980-talet. Systemet upplevdes som invecklat och stelt. Sedda från kommunal självstyrelseaspekt omfattade planeringssystemen också många missförhållanden. Först i början av 1993 verkställdes en statsandelsreform som skulle ha behövts mycket tidigare. Inom statsandelarna övergick man till ett kalkylerat system. De kostnadsbaserade statsandelarna för driftshushållningen ersattes med kalkylerade statsandelar som bygger på siffror som beskriver kommunen, dess befolkning och verksamhet. Statsandelarna för driftshushållningen består av allmän statsandel, komplettering av skatteinkomsterna, statsandel

för undervisnings- och kulturväsendet samt statsandel för social- och hälsovården. Den kalkylerade statsandelen betalas utan ansökan till primärkommunen.

Reformen understryker kommunernas självständighet och ansvar samt lönsamhet och effektivitet vid produktion och anordnande av service. Normerna om kommunernas förvaltning och ekonomi upphävs och lindras. Också styrnings- och uppföljningssystemet reformeras så att det betjänar kommunernas egen resultatstyrning samt deras ansvar för verksamhet och ekonomi. Av kommunerna förväntas självständigare beslut. Syftet är att uppmuntra kommunerna att söka nya administrativa och funktionella principer.

Upphävning av normerna

Som en följd av den ökade ram- och målsättningslagstiftningen tilltog också normgivningen från de olika myndigheterna inom statens centralförvaltning i synnerhet på 1970-talet. Genom de riksomfattande planerna och myndigheternas föreskrifter och anvisningar påfördes kommunerna även skyldigheter för vilka det inte fanns bemyndigande i lagstiftningen.

Genom lagen om åtgärder som gäller myndigheternas föreskrifter och anvisningar (573/89) begränsades de statliga myndigheternas normstyrning gällande kommunerna. De bindande bestämmelserna om kommuner och samkommuner får meddelas endast med stöd av ett individualiserat bemyndigande i lag. Lagen och det kompletterande statsrådsbeslutet om åtgärder som gäller myndigheternas föreskrifter och anvisningar (786/89) gäller till utgången av 1996. De föreskrifter och anvisningar som givits innan normlagen trädde i kraft skulle under 1990 ändras så att de motsvarade lagen och statsrådets beslut.

Frikommunsförsöket

Enligt lagen om försök med frikommuner (718/88) och kompletterande stadganden har försök med frikommuner sedan början av 1989 gjorts i 56 frikommuner och i över 200 förvaltningsförsökskommuner. Försöket har senare utsträckt också till samkommuner. Syftet med försöket är att stärka kommunernas självsty-

relse, utveckla kommunernas förvaltning och de kommunala tjänsterna, effektivera användningen av resurserna samt utöka det demokratiska beslutsfattandet och medborgarnas möjligheter att delta. Försöket har utsträckt till den mandatperiod som började vid ingången av 1993. Det har också gjorts möjligt för alla kommuner att delta.

Framför allt har frikommunförsöket bearbetat attityder och uppmuntrat till försök med större reformprojekt. Ändringarna i statsandelssystemet och kommunallagen visar beredskap att ändra lagstiftningen i en smidigare riktning. Riksdagens förvaltningsutskott framhöll i sitt betänkande FvUB 9/1992 rd att det för att de fortsatta åtgärderna med anledning av försöket skall lyckas är viktigt att framhäva vikten av att kommuninvånarna får ökade möjligheter till inflytande och försökets betydelse då det gäller att reglera behörigheten enligt speciallagar.

Vid frikommunförsöket ställdes stora förhoppningar på en lindrad reglering. Under två och ett halvt år lämnade frikommunerna in över 800 ansökningar om rätt att avvika från lagstiftningen. De flesta ansökningarna gällde enskilda specialstadganden. En betydande del av de förändringar som framställningarna avser har genomförts som bestående reformer.

Medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter

Utvidgandet eller preciseringen av medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter gäller kommunerna i egenskap av huvudsaklig producent av offentliga tjänster. Kommittén för grundläggande fri- och rättigheter (kommittébetänkande 1992:3) lade utom preciseringen av de s.k. grundläggande fri- och rättigheterna även fram nya ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Vissa av dessa rättigheter borde ha verkställts som grundläggande subjektiva rättigheter, d.v.s. rättigheter som ges medborgarna. Kommitténs förslag blev dock föremål för kritik i synnerhet eftersom de ekonomiska verkningarna av förslagen inte hade utretts tillräckligt.

Betänkandet från kommittén för grundläggande fri- och rättigheter ledde till fortsatt beredning. I det betänkande som arbetsgruppen för de grundläggande fri- och rättigheterna överlämnade den 19 februari 1993 beaktades

särskilt hur tillämpliga stadgandena är samt deras praktiska betydelse. Utgångspunkten var att den ekonomiska utvecklingen eller beviljandet av nya förmåner inte kan verkställas utgående från stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter. I synnerhet förverkligandet av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna förutsätter lagstiftning på lägre nivå. I samband med denna lagstiftning kan också de ekonomiska verkningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna bedömas. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) avläts den 17 december 1993.

Ändringar i nuvarande kommunallag

Kommunallagen från 1976 har ändrats ett flertal gånger. Det är mindre än hälften av lagens ursprungliga stadganden som inte har ändrats. De flesta ändringarna har snarare varit av lagteknisk art än av principiell. Följande ändringar har gjorts i lagen:

- sammanträdes- och beslutsförfarande, delegering av kompetens samt samarbete mellan kommuner (388/81)
- bestämmande av uttaxeringen per skattöre, tilläggsbudget samt fonder (527/82)
- kommundelsfullmäktige (659/84)
- samarbete mellan kommuner (529/86)
- valbarhet för fullmäktige samt ändringsökande (244/89)
- utländsk medborgares behörighet för kommunala tjänster (727/89)
- kommunalförbund (25/90)
- rösträtt och antalet fullmäktige (435/90)
- rådgivande kommunal folkomröstning (655/90)
- jäv, budget och upplåning (1122/90)
- rösträtt och valbarhet för utländska medborgare (1718/91)
- kommunalberättelse samt sektioner i nämnder (689/92).

De principiellt största ändringen av kommunallagen (979/92) gjordes utgående från kommundelskommitténs förslag och ändringen trädde i kraft vid början av 1993. Genom reformen ville man göra beslutsfattandet och upplägningen

av förvaltningen smidigare. Särskilt ville man främja samarbetet mellan kommunerna.

2.3. Internationell bakgrund

Kommunalförvaltningens rötter är djupt förankrade i den nordiska lokalförvaltningstraditionen. Den kommunala självstyrelsens ideologi och förvaltningsmodell har en gång i tiden anammats från Tyskland.

Då tidigare kommunallagar har beretts har det dock endast varit fråga om att hämta impulser och regleringsmodeller från andra länder. För första gången i kommunallagsberedningens historia har den internationella — i synnerhet den europeiska — regleringen också en direkt och bindande inverkan på revideringen av kommunallagen och annan kommunallagstiftning. Principerna i de internationella överenskommelser som är bindande för Finland styr kommunallagens målsättningar. När den kommunala självstyrelsen, demokratin samt kommuninvånarnas välfärd och rättssäkerhet utvärderas skall också de skyldigheter som internationella överenskommelser medför beaktas.

Europarätten, som Finlands kommunalförvaltning omfattas av, har utvecklats snabbt sedan Finland 1989 blev medlem i Europarådet. Ett annat betydande steg är ikraftträdandet av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) vid ingången av 1994. Av Europarådets avtal är det ur kommunernas synvinkel viktigaste Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (FördrS 66/91), men många andra överenskommelser som ingåtts inom ramen för rådet inverkar också de på kommunalförvaltningen. Sedan EES-avtalet trätt i kraft binds Finland av ett omfattande EG-regelverk, som genom lagen om godkännande av vissa bestämmelser i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och om tillämpningen av avtalet har införlivats med Finlands rättsordning (1504/1993).

I diskussionerna om Finlands medlemskap i Europeiska unionen (EU) har man från kommunalt håll starkt betonat *subsidiaritetsprincipens* betydelse inte bara i relationerna mellan gemenskapen och staten utan också mellan staten och kommunerna. Inom Europeiska unionen behandlas som bäst ett direktiv som gäller utlänningars rösträtt och valbarhet och som enligt fördraget om Europeiska unionen

(Maastrichtfördraget), skall godkännas före 1995. Artikel 8b.1 i Maastrichtfördraget har i svensk översättning följande lydelse:

Varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat där han inte är medborgare skall ha rösträtt och vara valbar vid kommunala val i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten. Denna rätt får utövas om inte annat följer av de närmare bestämmelser som rådet före den 31 december 1994 skall anta genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet; dessa bestämmelser kan föreskriva undantag om det är motiverat med hänsyn till särskilda problem i en medlemsstat.

Möjligheten att få rättssäkerhet vid ett förfarande som uppfyller de grundläggande funktionella och organisatoriska minimikraven är en av de viktigaste mänskliga rättigheterna. Denna princip har slagits fast bl.a. i den av Förenta Nationernas generalförsamling godkända internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/76) och i den av Europarådets medlemsstater ingångna konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 19/90; Europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna). I synnerhet Europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna har redan nu stor betydelse också inom regleringen av förvaltningslagskipningen och kommer i framtiden att bli allt viktigare. Krav på rättegångsförfarandet ställs i artikel 6. I artikel 13 har man försökt garantera alla vilkas erkända rättigheter och friheter har kränkts ett effektivt rättsmedel, även då de som gjort sig skyldiga till kränkningen är personer i tjänsteutövning.

Ramkonventionen om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan, som ingicks av Europarådets medlemsstater (FördrS 76/90), trädde i kraft i Finland 1990. Enligt inledningen till konventionen är samarbete över riksgrensarna av särskild betydelse på sådana områden som berör regional utveckling, tätorts- och landsbygdsutveckling, miljövärd, förbättrande av offentliga anläggningar och offentlig service och ömsesidigt bistånd vid nödlägen. Konventionen främjar så långt som möjligt sådant samarbete och bidrar på så sätt till ekonomiskt och socialt framåtskridande i gränsområden. Avtalsparterna strävar bl.a. efter att utreda sådana rättsliga,

administrativa och tekniska svårigheter som kan förhindra samarbetet enligt konventionen.

Om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser har en överenskommelse ingåtts mellan Finland, Danmark, Norge och Sverige (FördrS 2/79). Enligt inledningen till överenskommelsen är det särskilt fråga om behoven i gränsområdena att ta till vara de fördelar som kan uppnås genom samarbetet mellan kommunerna. I synnerhet inom kulturliv, miljövård, sjukvård, samfärdsel och turism finns det behov av samarbete över gränserna. För Finlands del gäller överenskommelsen både kommuner och samkommuner.

Överenskommelsen mellan Republiken Finlands regering och Ryska Federationens regering om samarbete i Murmanskområdet, Republiken Karelen, S:t Petersburg och Leningradområdet (FördrS 62/92) trädde i kraft den 10 augusti 1992. Syftet med överenskommelsen är att skapa de rättsliga ramarna för närområdes-samarbetet och uppmuntra regionala och lokala myndigheter till direkta kontakter över gränsen.

Redan i och med EES-avtalet har Finland förbundit sig till en omfattande EG-reglering. Ett eventuellt medlemskap i EU skulle ytterligare intensifiera Finlands relationer till den internationella gemenskapen och öka vårt beroende av den. De indirekta verkningarna av internationaliseringen och den ekonomiska integrationen kommer till synes också i kommunernas ställning och i den rättsliga regleringen av den.

I fördraget om bildande av Europeiska gemenskapen (Romfördraget) nämns kommunerna inte alls, fastän många bestämmelser om den offentliga makten tillämpas också på kommunerna t.ex. bestämmelserna om statligt stöd i artiklarna 92 och 93. EU har tills vidare inte heller på annat sätt definierat sin egen uppfattning om den kommunala självstyrelsen, trots att Europas lokala och huvudsakligen också regionala förvaltning bygger på medborgarnas självstyrelse. Principerna för den kommunala självstyrelsen har slagits fast i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse. I praktiken varierar verksamhetsprinciperna för regional- och lokalförvaltningen betydligt mellan olika EU-länder. Också i EU är det varje medlemsstats egen sak att ordna av landets interna förvaltning på regional- och lokalnivå.

EU har redan i Romfördraget förbundit sig att bygga ett Europa som är grundat på

demokrati. Subsidiaritetsprincipen, som ingår i Maastrichtfördraget (artikel 3 b), förutsätter för sin del att beslutsfattandet sker så nära medborgarna som möjligt. På de områden där gemenskapen inte är ensam behörig skall den enligt artikeln i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå.

Kommunalförvaltningen kan betona de nämnda principerna när den strävar efter att bevaka sina intressen i gemenskapen. Skyddet för den kommunala självstyrelsen i EU:s eget rättssystem är dock diffust och svagt. De stadganden till skydd för självstyrelsen som finns i nationella grundlagar har ingen betydelse, eftersom gemenskapsrätten åsidosätter även dem.

Ett annat viktigt mål för att trygga den kommunala självstyrelsen är att kommunalförvaltningen skall få tillräcklig yttranderätt inom EU:s beslutsfattande. Detta mål betjänas av regionkommittén, som inrättas genom Maastrichtfördraget. Avsikten är att kommittén skall höras i alla ärenden som gäller regional- och lokalförvaltningen.

2.4. Kommunalförvaltningen i vissa europeiska länder

Huvuddragen i den europeiska kommunalförvaltningen

Beskrivningen av de europeiska kommunalförvaltningssystemen begränsas här till Västeuropa, eftersom kommunalförvaltningen i de tidigare socialistiska länderna fortfarande håller på att ta form. Systemen för kommunalförvaltningen i Västeuropa indelas ofta i den nordliga och den sydliga traditionen. För den sydliga traditionen används också namnet napoleontraditionen, eftersom det ursprungligen är fråga om ett system som Napoleon införde i de områden han erövrat eller som dessa områden frivilligt antog.

Den nordliga traditionen, till vilken Finland hör, är förutom i Norden förhärskande bland annat i Nederländerna, Österrike, en del av Tyskland och Schweiz. Skillnaderna mellan de

länder som omfattas av denna tradition är dock betydande. T.ex. kan de nordiska länderna på grund av deras omfattande kommunala välfärdsservice med fullt skäl räknas som en egen grupp inom den nordliga traditionen.

Följande drag är karaktäristiska för den nordliga traditionen:

— Kommunernas autonoma ställning är fastställd i grundlag.

— Kommunerna har allmänna befogenheter att vidta åtgärder för att främja invånarnas välfärd.

— Kommunerna har ett omfattande lagstadgat uppgiftsområde och en omfattande omsorgsskyldighet gentemot kommuninvånarna.

— De kommunala myndigheterna står i nära samarbete med statliga myndigheter på olika nivåer; kommunerna anses som viktiga verkställare av den nationella politiken.

Storbritannien räknas i allmänhet också med i den nordliga gruppen, trots att många av de drag som är utmärkande för systemet saknas i landets kommunalförvaltning, bl.a. grundlagsskyddet för självstyrelsen och de allmänna befogenheterna.

Till *den sydliga traditionen* hör Frankrike, Italien, Spanien, Portugal, Belgien, Luxemburg och Grekland. Även dessa länder kan kommunalförvaltningen vara tryggad i grundlag, men i fråga om serviceproduktionen är kommunerna i allmänhet beroende av hjälp och styrning från decentraliserade statliga enheter. Också den privata sektorns ställning inom välfärdsservicen är starkare än i den nordliga traditionens länder. Det yttersta syftet med kommunalförvaltningen är snarare politiskt än uppgiftsinriktat. Typiskt är också de statliga myndigheternas starka styrande makt inom kommunalförvaltningen; bl.a. borgmästaren är i vissa länder åtminstone formellt utnämnd av en statlig myndighet och sköter utöver de kommunala uppgifterna också uppgifter inom statsförvaltningen. Dessutom kan kommunernas budgeter fastställas av en statlig myndighet.

Kommunernas uppgifter

Europeiska stadgan om lokal självstyrelse förutsätter inte att kommunerna har allmänna befogenheter, det vill säga kompetens. I de flesta länder har kommunerna emellertid garanterats rätt att också genom egna beslut åta

sig skötseln av lokala uppgifter. Det viktigaste undantaget är Storbritannien, där uppgifterna helt och hållet är baserade på specialreglering. I Storbritannien uppfattas kommunerna i högre grad än på kontinenten som myndigheter med många befogenheter, vilka sköter serviceproduktionen. Kommunernas politiska och sociala roll har inte betonats.

I alla västeuropeiska länder ankommer det i allmänhet på kommunalförvaltningen att sköta vissa centrala uppgifter inom lokalförvaltningen. Sådana är t.ex. olika samhällsplaneringsuppgifter, socialväsendet, grundutbildningen och teknisk service. En uppgiftsförteckning ger dock i sig ingen bild av vilken ställning kommunen har i fråga om ordnandet av denna service eller hur stora resurser som används för ordnandet. Befogenheterna kan vara delade mellan kommunerna och en högre statlig myndighet eller självstyrelsemyndighet eller annars noga avgränsade genom lag. I små kommuner kan skötseln av uppgifter vara skenbar även av den anledningen att det inte finns disponibla resurser att sköta uppgifterna. Kommunen kan vara den som ordnar och producerar servicen, eller också kan den enbart stöda service som ordnas och produceras privat.

Representativ demokrati — direkt demokrati

I de flesta europeiska stater bygger kommunalförvaltningen på ett nästan renodlat representativt system. Ett undantag är Schweiz, där den direkta demokratin har en stark ställning både i teorin och i praktiken. Den schweiziska direkta kommunala demokratin innebär i sin tydligaste form att kommuninvånarna, dvs. kommunstämman har inflytande i alla frågor. I Schweiz har fördelningen av befogenheter mellan kommunstämman och rådet traditionellt inte hindrat kommunstämman från att ta upp vilken sak som helst till behandling. Denna lära är inte längre förhärskande. Befogenhetsfördelningen mellan kommunstämman och rådet grundar sig på lag. I stället för kommunstämma har man också ofta en obligatorisk, bindande folkomröstning. I vissa kantoner har man övergått till representativ demokrati genom att ersätta kommunstämman med ett kommunparlament, som sköter både kommunstämmans och rådets uppgifter. En renodlat representativ kommundemok-

rati har dock inte antagits i någon enda kanton.

I andra länder än Schweiz har arrangemangen gällt medborgarnas möjlighet att delta i och påverka kommunens beslutsfattande och förvaltning utan att det representativa systemet åsidosätts. Det är härvid skäl att skilja mellan medborgarnas möjlighet att delta i utövandet av kommunens högsta beslutanderätt och olika former av deltagande och påverkan som gäller det skede då besluten verkställs, dvs. då servicen produceras.

Inom kommunalrätten i Tysklands delstater har de mest omfattande stadgandena om medborgarnas deltagande och inflytande sedan gammalt funnits i Baden-Württemberg. I Schleswig-Holstein infördes 1990 stadganden av samma typ i lagstiftningen om både kommuner och distrikt. I de olika delstaterna känner man bl.a. följande sätt att delta och påverka:

Sammanställande av medborgarmöte kan ske på initiativ av antingen en viss del av fullmäktige (Rheinland-Pfalz) eller en viss del av kommuninvånarna (Baden-Württemberg; 10%) eller också skall ett sådant möte enligt lag sammankallas med jämna mellanrum (Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein). Mötet kan antingen bara diskutera eller också har det rätt att ta initiativ, som skall behandlas av det behöriga organet inom en viss tid (Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein). Genom medborgarinitiativ kan en fråga föras till fullmäktige för behandling. Medborgarinitiativ kan också vara det inledande skedet till en folkomröstning. Folkomröstningar finns i många former från rådgivande till bindande. Den viktigaste gränsdragningen i förhållande till den representativa demokratin gäller huruvida kommuninvånarna kan få kommunal fråga underkastad en bindande folkomröstning. De tyska systemen känner en sådan möjlighet åtminstone i Baden-Württemberg och Schleswig-Holstein.

De nordiska länderna har förhållit sig mycket mera försiktigt till denna typ av påverkningsmedel än länderna i Mellanuropa. T.ex. togs i den nya svenska kommunallagen inte in stadganden om folkomröstning ens i rådgivande form. Frågan har dock utretts.

Försiktighet har även präglat den nordiska diskussionen om medborgarnas deltagande i ordnandet av den kommunala servicen. När kommunallagarna i Sverige och Norge bered-

des övervägde man möjligheten att välja ett organ för t.ex. en kommundel genom direkta val. En sådan möjlighet infördes dock inte i någotdera landet.

Medborgarnas deltagande är inte bara ett förvaltningsorganisatoriskt problem, utan det är fråga om på vilket sätt välfärdsservicen produceras och hur denna produktion styrs. I Sverige har debatten snabbt utvidgats till att gälla förhållandet mellan kommunala och privata tjänster, utnyttjande av marknadsmekanismerna vid ordnande av service osv. En kommitté som utreder behoven av att utveckla den lokala demokratin har fått i uppdrag att också utreda åtgärder som underlättar ibruktagandet av alternativa produktionsätt inom den kommunala verksamheten.

Kommunens organisation

Enligt artikel 3.2 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse utövar fullmäktige, som valts genom direkta val, de rättigheter som hör till den lokala självstyrelsen, men det kan dessutom finnas verkställande organ som är ansvariga inför fullmäktige. Detta utgör inget hinder för att det i lag stadgas om kommuninvånarnas direkta deltagande.

Av de nordiska länderna har Sverige och Finland traditionellt betonat fullmäktiges representativitet. Antalet medlemmar i fullmäktige måste vara tillräckligt stort för att olika invånargrupper och kommundelar skall vara representerade i tillräcklig omfattning.

I Norge föreslog den kommitté som beredde kommunallagen att fullmäktige skulle ha minst 11 medlemmar. Kommunen skulle enligt förslaget kunna bestämma om ett större antal fullmäktige. Detta förslag frångicks redan i regeringspropositionen, varvid antalet medlemmar i fullmäktige bands till invånarantalet. Man ansåg att den nationella lagstiftningen måste garantera att fullmäktige är tillräckligt representativt lokalt och politiskt sett. Självstyrelseaspekterna måste frångås om de åsidosätter ett annat viktigt värde, demokratin.

I Danmark är antalet fullmäktigemedlemmar betydligt mindre än i de övriga nordiska länderna. Fullmäktige består i praktiken oftast av i medeltal ca 20 personer. Vad gäller befogenheterna står danska fullmäktige också i

övrigt närmare vissa europeiska länders rådsförvaltning än den nordiska modellen.

I rådsmodellen har fullmäktige närmare kontakt med beredningen och verkställigheten av beslut än inom den nordiska modellen. Detta garanteras av borgmästarens starka ställning som fullmäktiges och styrelsens ordförande samt av att styrelsemedlemmarna utses inom fullmäktige. Styrelsemedlemmarna är i likhet med ministrar ansvariga för beredningen av ärenden som hör till vissa förvaltningsområden. I Schweiz och Nederländerna är kommunalförvaltningen organiserad på detta sätt. I Schweiz betonas dock även i detta sammanhang ett kollegialt organs, dvs. rådets primära makt och ansvar framom en stark borgmästare.

I den nationella lagstiftningen slås vanligen fast att fullmäktige utövar den högsta beslutanderätten i kommunen. Dessutom räknas de saker upp i vilka fullmäktige inte får överlåta sin beslutanderätt på något annat organ. Full frihet att delegera fullmäktiges makt till lägre organ kan t.o.m. stå i strid med Europarådets stadga, eftersom befogenheterna för det av kommuninvånarna valda organet inte är tryggade i tillräckligt hög grad. En begränsning av delegeringen kan ses som en begränsning av självstyrelsen men är också ett skydd för medborgarnas möjligheter att delta och påverka.

Det finns flera alternativ för hur beredningen och verkställandet av frågor som hör till kommunens olika förvaltningsområden organiseras. I Danmark tillsätter fullmäktige inom sig utskott, vilkas uppgifter är av samma typ som våra nämnders. Det är också möjligt att medlemmarna i kommunstyrelsen sköter dessa uppgifter antingen som utskottsordförande eller som biträden till borgmästaren vid ledandet av förvaltningen (Nederländerna, Schweiz). Modellerna utesluter heller inte varandra. T.ex. Schweiz har både rådsmedlemmar som är ansvariga för förvaltningsområden och kollegiala organ. Om de kollegiala organen är direkt valda av folket, är deras syfte att trygga serviceanvändarnas yttranderätt vid styrningen av verksamheten.

Den politiska ledningen och tjänstemannaledningen

I Mellan- och Sydeuropa är borgmästaren stark, eftersom han har en självständig ställ-

ning som grundar sig direkt på lag och som ytterligare kan framhävas genom direkta folkkal (t.ex. de sydtyska delstaterna Baden-Württemberg och Bayern). Borgmästarens lagstadgade uppgifter omfattar utöver uppgifter i samband med kommunalförvaltningen uppgifter som klart hör till statens lokalförvaltning. Borgmästarens lagstadgade ställning kan i vissa länder ytterligare accentueras av att en statlig myndighet gör den slutliga utnämningen.

I Sverige har det politiska ledandet betonats på praktisk väg. I de flesta svenska kommuner finns ett eller flera kommunalråd, förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid. Kommunalrådets uppgifter har inte fastställts i lag, utan kommunerna har ganska stor fri prövningsrätt. I Danmark står borgmästaren redan närmare det mellaneuropeiska systemet, men också han lyder under förtroendemannaorganen.

2.5. Förnyelsen av kommunalförvaltningen i det övriga Norden

Allmänt

I det följande tas de viktigaste dragen i de olika nordiska ländernas kommunalförvaltning upp, i synnerhet de omständigheter som avviker från arrangemangen i Finland. Speciellt granskas de kommunallagsreformer som nyligen genomförts i Sverige och Norge.

Sverige

Sverige har 286 kommuner och 23 landsting enligt uppgifter från år 1992. Kommunerna är efter den kommunreform som genomfördes på 1970-talet betydligt större än i Finland. I många kommuner har en nyindelning av kommunerna diskuterats och vissa kommuner har också genomfört en sådan. Som minst var antalet kommuner 277.

Uppgiftsfördelningen mellan staten, landstingen och kommunerna har varierat. Landstingen fick nya uppgifter i synnerhet på 1970-talet, medan överföringen av uppgifter de senaste åren gått i riktning från landstingen till kommunerna. Landstingens huvudsakliga uppgiftsområde är hälso- och sjukvården, som omfattar både sjukhusvård och basvård.

Kommunernas förvaltningsorganisation lik-

nar den i Finland. Kommunstyrelsen har dock inte lika stark lagstadgad ställning som hos oss, och det finns inga stadganden i lag om kommundirektören. Den ledande förvaltningstjänstemannen i kommunen är förvaltningsdirektören eller kanslichefen, vars ställning inte regleras i lag. De flesta kommuner har en eller flera förtroendevalda med uppdraget som huvudsyssla, kommunalråd, som är närmare knutna till ledningen av kommunen än de ledande förtroendevalda i Finland.

Beredningen av den kommunallag som trädde i kraft vid ingången av 1992 påbörjades redan före mitten av 80-talet och var närmast tänkt som en språklig och teknisk revidering av 1977 års kommunallag. Under beredningens gång inriktades reformen emellertid också på viktiga sakfrågor.

Lagen har påverkats starkt av 80-talets utveckling inom kommunalförvaltningen. Målet för det försök med frikommuner som inleddes 1984 och resultatet av försöket var mycket lika dem i Finland. Nämndförvaltningen gjordes friare och statstillsynen i enskilda frågor minskade. På grund av att kommunerna är större har man i Sverige fäst större uppmärksamhet vid kommundelsförvaltningen och andra former av när demokrati än i Finland.

Syftet med den nya kommunallagen var för det första att skapa bättre arbetsförhållanden för de förtroendevalda. Om den saken gjordes en särskild utredning i samband med att lagen bereddes (Förtroendevald på 90-talet; SOU 1989:108). I motiveringen till regeringens proposition betonas bl.a. de förtroendevaldas ekonomiska möjligheter att sköta sitt förtroendeuppdrag. I lagen ålades kommunerna att betala ersättning till de förtroendevalda för den inkomst som de förlorar. Tidigare var detta bara en möjlighet. Man har också försökt stärka de förtroendevaldas ställning genom att undanröja hinder för genomförande av målstyrning: delegeringsbegränsningarna har minskats och i stadgandena betonas resultatuppföljning. Regeringen konstaterade emellertid att man inte genom lagstiftning kan skapa ett nytt politiskt ledningssätt, utan detta måste ske i varje enskild kommun.

Ett annat mål var att trygga medborgarnas möjligheter att påverka kommunernas och landstingens verksamhet. Utgångspunkten är dock fortfarande representativ demokrati. Där-

för har man inte tagit in stadganden om direkta val av kommundelsorgan eller bindande folkomröstning i lagen.

Eftersom kommunala verksamheter i allt större utsträckning bedrivs i bolagsform, togs i lagen med ett stadgande om kommunala företag. Kommunfullmäktige skall bl.a. fastställa det "kommunala ändamålet" med verksamheten hos ett aktiebolag som sköter kommunens uppgifter. Syftet är i synnerhet att trygga att verksamheten hålls inom ramen för kommunens befogenheter. Fullmäktige skall också alltid utse bolagets styrelseledamöter och revisorerna. Likaså skall fullmäktige besluta i vilken utsträckning bolagets handlingar skall vara offentliga. Medborgarnas påverkningsmöjligheter betonas också i motiveringen till stadgandena om räkenskapsföring och revision. Bl.a. av detta skäl har man velat behålla förtroendemannarevisionen.

I den nya kommunallagen har möjligheterna att ordna förvaltningen utvidgats. I synnerhet regleringen av förvaltningen på nämndnivå har mildrats. Likaså har stadganden om obligatoriska nämnder som funnits i speciallagar upphävts. Kommunen kan besluta vilka nämnders uppgiftsområden som skall sammanslås, vilka ärenden som skall skötas inom kommunens centralförvaltning och vilka som skall skötas inom kommunens delområden. Dessutom har möjligheterna att delegera beslutanderätt från nämnderna till personalen utvidgats.

Det har stadgats om nya former för kommunens ekonomiska styrning. Stadgandena om budgeten, räkenskapsföringen och resultatuppföljning har reviderats. Kommunen skall förut om den årliga budgeten godkänna en treårig ekonomiplan. Erfarenheterna visar att det krävs planering och realiserande under en längre period än ett år för att obalansen mellan inkomster och utgifter skall kunna korrigeras. Lagen stadgar också att koncernrapportering är obligatorisk, eftersom kommunerna i större utsträckning än tidigare stöder sig på privaträttsliga verksamhetsformer. Också i detta sammanhang måste medborgarnas möjlighet att få en redogörelse för kommunens hela verksamhet tryggas.

Norge

År 1990 fanns det 448 kommuner i Norge. Det genomsnittliga invånarantalet i kommun-

erna var alltså något lägre än i Finland. Dessutom har Norge 19 sekundärkommuner, fylken, vilkas uppgifter har utökats sedan 1976 då deras fullmäktige började utses genom direkta val och de fick beskattningsrätt. Fylkeskommunerna har uppgifter bl.a. i anslutning till kollektivtrafiken, mellanstadieutbildningen, sjukvården och kulturen. Regionala utvecklingsuppgifter och miljövård kommer att bli nya prioriteringsområden under de närmaste åren.

Kommunernas förvaltningsorganisation liknar den i Finland. Till kommunstyrelsen har dock enbart valts fullmäktigemedlemmar enligt proportionalitetsprincipen. I den nya kommunallagen är kommunstyrelsen inte längre ett obligatoriskt organ. Ställningen för kommunens ledande tjänsteman, rådmannen, påminner också den i rätt hög grad om ställningen för vår kommundirektör.

För Norges nya kommunallag, som trädde i kraft vid ingången av 1993, ställdes i regeringspropositionen upp följande mål:

— minskande av bestämmelserna om stats-tillsyn

— större rörelsefrihet för lokala alternativ inom den administrativa och politiska organisationen

— större direkt deltagande för medborgarna i lokalsamhällets angelägenheter

— effektivisering av planeringen på lång sikt så, att anpassningen till statens bestämmelser och viljeyttringar förbättras

— förstärkande av det politiska ansvaret inom lokalförvaltningen

— omfattande och flexibel intern delegering så att den politiska och administrativa tillsynen består.

Fullmäktiges storlek är i den nya lagen bunden till invånarantalet, men i lagen stadgas endast om ett minimiantal medlemmar. I de minsta kommunerna är minimiantalet 11. I kommuner med över 50 000 invånare är kommunfullmäktiges minimistorlek 43. I den gamla lagen var minimiantalet större och dessutom fanns ett maximiantal.

Såsom ovan nämnts är kommunstyrelsen enligt lagen inte längre ett obligatoriskt organ i kommunen. Sloandet av tvånget motiverades i regeringspropositionen bl.a. med att fullmäktiges minimistorlek minskades, varvid en trestegsförvaltning inte längre var nödvändig i alla

kommuner. Kommunerna kan ha permanenta nämnder, styrelser för inrättningar samt kommittéer.

I samband med val till kommunalnämnderna togs frågan om direkt val till dessa organ upp. Direkt val föreslogs av kommittén men utelämnades dock ur regeringspropositionen. Regeringen lovade att fortsättningen på försöket med frikommuner kommer att inbegripa en möjlighet till direkt val av kommunalnämnder.

Kommunfullmäktige kan med kvalificerad majoritet besluta om ibruktagande av kommunal parlamentarism. I de kommuner där man har övergått till parlamentarism iakttas inte de stadganden om kommundirektören för vilka redogörs nedan, utan kommunstyrelsen, som utsetts genom majoritetsval, och dess enskilda medlemmar kan ansvara för förvaltningen som "ministrar". Styrelsen och dess medlemmar är skyldiga att avgå om de får ett misstroendeavt ut från fullmäktige.

Enligt lagen har alla kommuner som förvaltningschef en *kommundirektör*, rådmannen, vars uppgift bl.a. är att sköta beredningen och verkställandet av ärenden. Till honom kan även delegeras beslutanderätt, t.ex. i fråga om inrättande och indragning av tjänster. Om förvaltningsledarens arbetsrättsliga ställning finns inga stadganden i lagen, men även visstidsanställning kan komma i fråga. Kommunfullmäktige kan också bestämma att övriga ledande tjänster är tidsbestämda. Mandattiden skall vara minst sex år.

I Norge finns inget system med kommunalbesvär som anförs av kommuninvånare. Laglighetsövervakningen är i hög grad beroende av de förtroendevalda och de statliga myndigheterna. Minst tre fullmäktigemedlemmar kan få lagligheten i ett beslut av ett kommunalt organ eller en kommunal tjänsteman prövad av ministeriet. Detta kan också ske på ministeriets eget initiativ. Ministeriet kan dessutom kräva uppgifter om ett enskilt ärende eller om kommunens uppgiftsområde, och det har rätt att få uppgifter ur kommunens samtliga handlingar. Även fullmäktige har stark tillsynsmakt. Den omfattar bl.a. rätten att åta sig avgörandet av vilket som helst av de ärenden som behandlas i kommunen.

Danmark

I Danmark är kommunerna efter den kom-

munreform som genomfördes 1970 relativt stora. Före reformen fanns 1365 kommuner; numera är de 273. Det finns 14 amtskommuner, dvs. sekundärkommuner.

Amtskommunernas största uppgiftsområde är sjukhusen. De ansvarar också för sjukförsäkringen och för många uppgifter inom socialvården. Ett särdrag är att nästan alla sociala utgifter, också inkomstöverföringar, går via kommunalförvaltningen, vilket höjer kommunalförvaltningens andel av den offentliga konsumtionen.

Förvaltningen av Danmarks kommuner avviker i många avseenden från de övriga nordiska ländernas system; i synnerhet från Finlands och Sveriges. Antalet fullmäktige är litet. I lagen stadgas endast om minimistorleken (9) och maximistorleken (31). I största delen av de danska kommunerna har fullmäktige 15—21 medlemmar. De senaste åren har man försökt begränsa antalet medlemmar.

Kommunfullmäktiges ordförande kallas borgmästare. Hans uppgift är att sköta ordförandeskapet för kommunfullmäktige och kommunstyrelsen, det vill säga ekonomiutskottet. Dessutom verkar han i ledningen för kommunens förvaltning och sköter alltså också sådana uppgifter som hos oss ankommer på kommundirektören.

Medlemmarna i ekonomiutskottet och likaså i de permanenta utskotten skall vara fullmäktigemedlemmar. Fullmäktige kan efter en lagändring 1993 också besluta att kommunen inte alls har några utskott. Härvid sköter fullmäktige själva tillsammans med borgmästaren ekonomiutskottets och de övriga utskottens uppgifter. Tre stora städer, Odense, Ålborg och Århus, har dock magistrat i stället för ekonomiutskott. Magistraten består av borgmästaren och 4—5 rådmän. De sköter sådana uppgifter som i andra kommuner ankommer på de permanenta utskotten. Köpenhamn har på motsvarande sätt sex borgmästare. I magistratstäderna utreder utskotten frågor och gör framställningar till magistratet.

För kommunernas tillsyn finns ett separat tillsynsråd, som leds av amtsrådets ordförande och vars medlemmar är fyra andra fullmäktigemedlemmar som amtsrådet har utsett bland sig. Rådets beslut kan överklagas hos inrikesministeriet. Rådet kan upphäva ett lagstridigt beslut som fattats av en kommunal myndighet samt förelägga beslutsfattarna vite för uppfyl-

lande av skyldigheterna. I lagen finns inga stadganden om hur ett ärende anhängiggörs i tillsynsrådet.

2.6. Bedömning av nuläget

Kommunalförvaltningen har under den tid den existerat försökt förverkliga vissa grundläggande värden, nämligen kommunal självstyrelse, demokrati samt kommuninvånarnas sociala och ekonomiska välfärd. Traditionellt har också ansvaret för den fysiska strukturen inom kommunens område och samhälle och för utvecklingen av miljön legat hos kommunen. Under olika tider har dessa värden betonats olika och de medel genom vilka man försökt förverkliga dem har varierat.

Vid den tid då den nuvarande kommunallagen stiftades var det viktigaste målet att säkerställa och befästa en regionalt likvärdig social och ekonomisk välfärd. Kommunallagen stadgar om enhetliga ramar för alla kommuners förvaltning och ekonomi. Ramarna har kompletterats med lagstiftning inom de olika förvaltningsområdena. Den offentliga förvaltningen, i synnerhet kommunalförvaltningen, har ansvarat för produktionen av välfärdsservicen. Största delen av kommunens uppgifter har grundat sig på speciallagstiftning, som i praktiken har åsidosatt kommunallagen. Styrningen av kommunernas verksamhet har preciserats genom bindande planeringssystem. Statsandelssystemet har dessutom varit inriktat på enskilda uppgifter och kostnadsbaserat. Den ekonomiska ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna har varit oklar. I praktiken har kommunerna fungerat som verkställare av den statliga välfärdspolitiken.

Den nuvarande kommunallagen har med små ändringar redan i snart två decennier varit den lag som reglerar ramarna för kommunalförvaltningen. Lagen är dock i många avseenden bunden till tänkesättet vid den tidpunkt då den stiftades — det skede då välfärdsstaten byggdes upp. Verksamhetsmiljön för kommunalförvaltningen är inte längre densamma som när kommunallagen trädde i kraft. Därför stöder kommunallagen inte längre kommunerna på bästa möjliga sätt i deras verksamhet. I stället för konformitet och enhetlighet betonas nu individualism och pluralism. Internationaliseringen ändrar maktstrukturerna och öppnar nya verksamhetsmöjligheter för regioner och

kommuner både internationellt och nationellt. Den förvaltningsmodell som byggt på traditionell myndighetsverksamhet söker nya vägar i fråga om produktionen av service genom att utnyttja den privata sektorns verksamhetsmetoder. Kommunen måste på ett flexibelt sätt utnyttja alla serviceproducenter, både offentliga och privata. Förändringarna i förhållandet mellan kommunen och staten accentuerar kommunalförvaltningens betydelse men tvingar också kommunerna till inre förnyelse. Samarbetet mellan kommunerna söker nya former. Genom samarbete eftersträvas kostnadsinbesparingar, rationalisering av verksamheter, koordinering av ärenden och service, främjande av näringarna på området samt effektivisering av intressebevakningen. Kommunernas ekonomi har som en del av krisen i hela samhällsekonomin snabbt stramats åt, vilket också har krävt att kommunernas uppgifter och skyldigheter omvärderas.

Vilka riktningar förändringarna tar kommer också till synes i betoningen av kommunalförvaltningens grundläggande värden. Den kommunala självstyrelsen framhävs: en grundläggande förutsättning för att välfärden skall kunna tryggas är att kommunen förmår anpassa sin förvaltning, sin ekonomi och sina verksamhetsmetoder till de krav som den föränderliga verksamhetsmiljön och internationaliseringen ställer. Varje kommun bör ha vittgående frihet att besluta om sin egen förvaltning, ekonomi och verksamhet. Trots att den representativa demokratin alltjämt är hörnstenen i vårt system, betonas invånarnas direkta inflytande på frågor inom deras egen livsmiljö. I fråga om serviceutbudet beaktas också regionala olikheter. Allt oftare blir servicen avgiftsbelagd, och dessutom på olika sätt i olika kommuner. Vi behöver också i fortsättningen ett nationellt ansvar när det gäller att trygga tillgången på den viktigaste basservicen. Detta kan dock genomföras på olika sätt, anpassat till de rådande förhållandena.

I den nuvarande kommunallagen har många ändringar gjorts, men de har i huvudsak varit tekniska. Ändringar i den lagstiftning som berör kommunalförvaltningen har främst gjorts i speciallagstiftningen. Efter att kommunernas uppgifter i hög grad varit lagstadgade och föremål för detaljerad styrning har man övergått till att framhålla flexibilitet också i lagstiftningen. Kommunallagen har anpassat sig till ändringarna — den har inte varit ett hinder

för förändringen men inte heller alltid stött den tillräckligt.

De största problemen i lagstiftningen om kommunalförvaltningen har alltså gällt förhållandet mellan kommunallagen och speciallagstiftningen. På grund av att speciallagstiftningen är mycket omfattande och detaljerad har kommunallagen inte varit den grund för kommunalförvaltningen som den var avsedd att vara. Därför har ändringar i lagstiftningen om kommunalförvaltningen kunnat genomföras utan att kommunallagen rörts. I de revideringar som redan gjorts eller som är anhängiga har man försökt ingripa i förhållandet mellan kommunallagen och speciallagstiftningen närmast på så sätt att den speciallagstiftning som styr kommunens verksamhet medvetet har minskats. De viktigaste lagstiftningsreformer som redan ändrat verksamhetsätten inom kommunalförvaltningen är statsandelsreformen, försöket med frikommuner och revideringen av normgivningen.

De många delreformerna har gjort kommunallagen splittrad, vilket helheten har lidit av. Det har blivit nödvändigt att utvärdera lagstiftningen om kommunalförvaltningen. En utvärdering förutsätts bl.a. i fråga om

- förhållandet mellan kommun och stat
- förhållandet mellan representativ demokrati och invånarnas direkta deltagande
- det kommunala politiska och administrativa systemets funktionsduglighet
- de förtroendevaldas ställning
- kommunernas skötsel av sin ekonomi och granskningen av den samt
- systemet för sökande av ändring.

Förvaltningen har under de senaste åren utvecklats genom att stadganden har upphävts. Ett upphävande av regleringen kan dock endast vara ett mellansteg i utvecklingen av förvaltningen. Den nya kommunallagen kan inte heller beredas enbart genom att den nuvarande regleringen gallras. Man måste bedöma vad som styrs genom lagstiftningen och på vilket sätt det sker. I den nuvarande lagen förenhetligades förvaltningens struktur och kommunformerna. Nu behövs en rymlig och smidig lag som tillåter olika lösningar i de enskilda kommunerna.

Den nuvarande lagen har i praktiken legat till grund för speciallagstiftningen inom de olika sektorerna. Den nya lagen bör göra speciallagstiftningen onödig vad gäller förvalt-

ningen och förfaringssätten. Kommunen måste ha stor frihet att välja sättet att ordna sin service så som den finner bäst.

Den representativa demokratin behöver medborgarnas direkta deltagande och påverkan till sitt stöd. Förutsättningar måste skapas för ett så omfattande deltagande som möjligt. Detta kan emellertid inte ske genom exakt angivna, lagstadgade skyldigheter, utan genom att kommunerna ges möjlighet att ordna sin förvaltning och verksamhet så att olika invånargrupper, kommundelsinvånare och de som använder kommunens service om de så vill kan delta och påverka.

Det är också tydligt att det finns ett behov av att utvärdera kommunalpolitikens ansvarighet och trovärdighet. Kommuninvånarnas tro på beslutssystemets tillförlitlighet vacklar. Det faktum att kommunens egen personal och olika intressegrupper, t.ex. banker och byggnadsfirmor, i stor omfattning har deltagit i kommunalförvaltningen som förtroendevalda har väckt misstankar om att de driver sina egna intressen. I den nya lagen måste lagstiftningens metoder noga granskas för att förtroendet skall återställas.

I fråga om kommunens ledning krävs det att gränsdragningen mellan den politiska och yrkesmässiga ledningen klargörs. Man måste veta vem som bär det politiska ansvaret i kommunen och vem som ansvarar för ledningen av organisationen.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1. Den allmänna ramen för lagförslaget

Den föreslagna nya lagen, kommunallagen, och de övriga lagarna som reglerar kommunalförvaltningen utgör en helhet. Det är meningen att den speciallagstiftning som gäller kommunerna inte skall innehålla stadganden om förvaltning och procedurer utan att kommunallagen skall tillämpas till denna del.

Den nya lagen föreslås heta kommunallagen. Den nya lagens finskspråkiga namn har fått en ny utformning som skall avspegla den förändring som ägt rum i fråga om kommunens ställning och i fråga om attityderna. Kommunen är den offentliga förvaltningens primärenhet. Kommunens förhållande till staten är självständigare än förut. Statsandelsreformen

innebar en tydlig förstärkning av den kommunala självstyrelsen. Den centraliserade statliga styrningen upphävs och kommunens egna verksamhetsbetingelser ökar. Tyngdpunkten i besluten överförs till kommunerna. Också de nya bestämmelserna om samarbetet mellan kommunerna understryker primärkommunens ansvar för samarbetet och de uppgifter som sköts genom samarbete.

3.2. Förhållandet mellan staten och kommunen

Enligt 51 § 2 mom. regeringsformen skall kommunernas förvaltning vara grundad på medborgerlig självstyrelse. Enligt 1 § gällande kommunallag är Finland indelat i kommuner, vilka äger självstyrelse. Också i den tidigare kommunallagen från 1948 ingick en bestämmelse med samma innehåll. Den kommunala självstyrelsen har sina rötter i medborgarnas eller i praktiken kommuninvånarnas självstyrelse. Kommunen är den organisation som verkställer invånarnas självstyrelse. I den kommunala självstyrelsen understryks kommunens förhållande till staten, lagstiftaren och det övriga samhället. Kommunen har rätt att handha sina uppgifter på eget ansvar och enligt invånarnas intresse. I denna rättighet ingår också tillräcklig rörelsefrihet vid arrangerandet av förvaltning och verksamhet.

Förhållandet mellan staten och kommunen har förändrats betydligt sedan gällande kommunallag stiftades. I likhet med ansvaret för servicen och invånarnas välfärd har kommunernas uppgifter ökat så att kommunerna redan ansvarar för två tredjedelar av den offentliga servicen. Inom serviceproduktionen har samarbetet mellan kommunerna och staten ökat och fått nya former. Det är inte befogat att betrakta kommunerna och staten som varandras motpoler eftersom båda i samarbete verkställer de mål för välfärds- och rättsstaten som har fastställts i lagstiftningen.

Att samarbetet har blivit mera framträdande än övervakning och underställning har gjort det behövligt att omvärdera statens styrningsmedel. Den centrala grunden för den statliga övervakningen, misstroendet mot rätt skött verksamhet, har förlorat sin betydelse. Kommunernas egen sakkunskap har ökat och kommunens egen interna övervakning är effektivare än tidigare. Vidare har vi i dag också direkta

deltagar- och påverkningsmöjligheter för invånarna parallellt med den representativa demokratin.

Det är nödvändigt att överföra tyngdpunkten i den statliga övervakningen från eftergranskning av enskilda beslut till samverkan som gör det möjligt att på förhand trygga uppkomsten av lagenliga beslut. Ändamålsenlighetstillsynen av besluten är redan på tillbakagång. Denna övervakning har stått i klar konflikt till den kommunala självstyrelsen. Redan nu består den statliga övervakningen i allt större utsträckning av laglighetsövervakning.

Reformen av förhållandet mellan kommunen och staten påverkas också av förändringarna i tänkesätt och attityder. Slutsatsen blev att jämställdheten för medborgarna, som betraktade som ett centralt mål när välfärdsstaten byggdes upp, inte kan uppnås genom sträng enhetlighet eller genom detaljerad reglering och statlig övervakning. En tillräckligt vidsträckt kommunal självstyrelse med ett tillräckligt eget ansvar utgör inte hinder för jämlikhet för medborgarna. Mot detta strider inte heller att den allmänna tillgången till välfärdsservice är lagstadgad. Också den gamla principen om att respektera individens rättigheter och befogenheter och att framhålla hans ansvar håller på europeiskt sätt på att bli en riktningsskiss för reformen.

Förhållandet mellan kommunen och staten påverkas också centralt av Europeiska stadgan om kommunal självstyrelse. I artikel 8 i stadgan ingår en bestämmelse om principerna för den administrativa tillsynen över de lokala myndigheternas, dvs. hos oss kommunernas, verksamhet. I stadgan understryks särskilt att tillsynen över de lokala myndigheterna normalt endast skall syfta till att säkerställa efterlevnad av lag och konstitutionella principer. Ändamålsenlighetstillsyn är möjlig endast när det gäller uppgifter som överförts från högre myndigheter. Bestämmelserna i stadgan understryker behovet att revidera bestämmelserna om laglighetsövervakningen inom den statliga tillsynen både i kommunallagen och speciallagstiftningen.

Också fastställandet av kommunens rättskydd tas upp i stadgan (artikel 11). De lokala myndigheterna skall ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa ett fritt utövande av sina befogenheter och respekt för de principer om lokal självstyrelse som finns fastslagna i grundlagen eller den nationella

lagstiftningen. Övriga förvaltningsmyndigheter får inte kränka de gränser för självstyrelsen som genom lagstiftning fastställts för kommunen. Också till denna del krävs en utvärdering av hur väl lagstiftningen motsvarar kommunernas rättsskyddsbehov.

Uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna skall vara konsekvent och tydlig. Det finns dock inte klara principer för arbetsfördelningen. En orsak till det är att lagstiftningen är sektoriserad och har uppkommit under olika perioder. Den offentliga sektorn skall gemensamt ansvara för att primärservicen till medborgarna är tillräcklig och rättvis i fråga om tillgänglighet och kvalitet. Samarbetet inom den offentliga sektorn måste utvecklas så att medborgarna kan erbjudas tjänster som står allt närmare användarna. Det måste vara möjligt att utgående från det rådande läget ordna att uppgifterna sköts och tjänsterna produceras på ett förnuftigt och lönsamt sätt. I detta avseende förutsätter verkställigheten också en fördomsfri omvärdering av gränserna mellan de olika enheterna inom den offentliga sektorn.

Dessa mål vill man verkställa med hjälp av lagen om kundbetjäning vid gemensamma serviceenheter inom den offentliga förvaltningen (802/93). Genom lagen förverkligas en del av statsrådets program av den 7 maj 1992 för reformering av den offentliga förvaltningen.

Kommunerna har fått ökad självstyrelse i fråga om uppläggnings- och förvaltning och verksamhet men kommunernas ekonomiska möjligheter att arrangera service för invånarna har det oaktat försvagats i avgörande grad.

För närvarande finns det inte i lagen stadganden om kommunens insolvens och om skyddandet av borgenärer i sådana fall. Enligt den ståndpunkt som intagits i den juridiska litteraturen är det möjligt att låta en kommun gå i konkurs, särskilt som lagen om skärpt kontroll över kommuns förvaltning (179/33) upphävdes. Den väsentliga olikheten mellan en privat borgenär och kommunen bland annat i fråga om kommunens beskattningsrätt, obligatoriska medlemskap och myndighetsuppgifterna utgör dock inte hinder att tillgodose borgenärernas fordringar vid konkursförfarande. Regleringen är nödvändig också till följd av EES-avtalet som medfört internationalisering av kommunernas upphandling samt de direkta utländska lån. I den juridiska litteraturen anses att det inte råder något tvivel om möjligheten att försätta samkommuner i konkurs.

Genom lagen om konsolidering av kommuners ekonomi och om kommunutredning (658/94) har stadgats om statligt stöd till kommuner som råkat i exceptionella ekonomiska svårigheter och om ett förfarande för att säkerställa att en kommun förmår ordna nödvändig basservice för sina invånare och att den klarar av sina ekonomiska förbindelser utan att för längre tid och oskäligt höja uttaxeringen per skatteöre till en nivå som är högre än i andra kommuner. Lagen är temporär och gäller till den 31 december 1996.

Exceptionella ekonomiska svårigheter i vissa kommuner, snabb skuldsättning i kommunerna samt ökad förekomst av riskförbindelser har lett till ovisshet på penningmarknaden om kommunens kapacitet att svara för sina låne- och borgensförbindelser. Kumuleringen av ekonomiska problem har varit möjlig i vissa kommuner också eftersom lagstiftningen inte har begränsat upplåningen i kommunerna, lånevillkoren eller -objekten eller ingåendet av strängare riskförbindelser än kompetensstadgandet i kommunallagen förutsätter. Osäkerheten i fråga om de kommuner som råkat i svårigheter påverkar också kreditkostnaderna inom hela den kommunala sektorn.

Genom samrådsförfarandet eller regleringsdokumentet mellan staten och kommunerna har man sedan 1970-talet försökt anpassa utvecklingen av den offentliga ekonomin till den totalekonomiska utvecklingen och samordna åtgärderna inom statens och kommunernas ekonomi och förvaltning. På så sätt försöker man främja en planmässig och ekonomisk produktion av offentliga tjänster samt effektiva resursanvändningen. Till de centrala målen hör vidare att skatteskalen samt kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna skall förbli stabila.

Förfarandet med regleringsdokumentet har inte alltid fungerat så som parterna önskat. Det är dock viktigare än förr att betrakta den offentliga sektorn som en helhet. Nödvändigheten av ett samrådsförfarande liksom värderingen av samrådsförfarandet i samarbetet mellan staten och kommunerna kunde understrykas genom att ett stadgande därom tas in i kommunallagen.

I fråga om kommunen och staten borde den totala översynen av statens centralförvaltning effektivteras. Inrikesministeriets koordineringssuppgift är en central fråga. Inrikesministeriet borde ha ansvar för att se till principerna om

kommunal självstyrelse beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommuner och samkommuner.

Den statliga övervakningen skall vara klar laglighetsövervakning. Övervakningen skall ortsättningsvis utföras av länsstyrelsen som i allmänhet har god kännedom om kommunerna. I kommunallagen skall inte längre ingå stadganden som kräver att besluten underställs statens myndigheter för fastställelse. Förutom att frågan är av principiell vikt innebär avsaknaden av stadganden om underställning att behandlingen av ärendena samt lagstiftningen förenklas. I vissa ärenden som kräver särskild sakkunskap skall kommunen innan beslutet fattas skaffa utlåtande från statens myndighet. En sådan fråga är t.ex. godkännandet av kommunvapen där heraldiska aspekter skall beaktas. Laglighetsövervakningen fastställs närmast genom systemet för ändringssökande.

Stadganden om att kommunerna skall höras vid beredningen av lagstiftning som gäller dem har för närvarande splittrats upp på olika lagar. I kommunallagen föreslås ett övergripande stadgande om samrådsförfarande mellan staten och kommunerna. Vid förhandlingarna representeras kommunerna i praktiken av Finlands Kommunförbund som inledde sin verksamhet 1.6.1993. Vid statens och kommunernas samrådsförfarande behandlas lagstiftning som gäller kommunerna, principiellt viktiga och vittbärande frågor gällande kommunalförvaltningen och -ekonomin samt samordningen av stats- och kommunalekonomin. Förfarandet som i dag måste betraktas som absolut nödvändigt får en klarare utgångspunkt genom reglering på lagnivå.

3.3. Kommunens kompetens och uppgifter

3.3.1. Bedömning av nuläget

Definitioner av kommunens kompetens

Kommunens kompetens, det vill säga befogenheter, uppdelas i allmän kompetens och specialkompetens. Den allmänna kompetensen omfattar uppgifter som kommunen kan åta sig på grundval av sina egna beslut medan specialkompetensen omfattar sådana uppgifter som kommunen skall sköta enligt stadganden som ingår i olika lagar. Huvuddelen av kommunens uppgifter grundar sig på speciallagstiftning.

Kommunens allmänna kompetens är en central beståndsdel i den kommunala självstyrelsen. Stadgandet om kommunens allmänna kompetens har alltid ingått i en allmänt utformad norm, en generalklausul: Kommunen sköter de lokala uppgifter som hör till dess självstyrelse. I enskilda fall har förvaltningsdomstolen fått avgöra vilka uppgifter kommunen får sköta. En annan möjlighet är att detaljerat stadga om kompetensens innehåll. Allmänt kan det sägas att det är kommunen själv och i sista hand förvaltningsjuridisk praxis som styr utvecklingen av kompetensen vid reglering genom generalklausul medan utvecklingen vid detaljerad reglering styrs av lagstiftaren det vill säga riksdagen.

Huvuddelen av kommunens uppgifter baserar sig i dag på speciallagstiftning och omfattas alltså av specialkompetensen. Särskilt har medborgarnas välfärdsservice stadgats ankomma på kommunen. När specialkompetensen har breddats har den allmänna kompetensen begränsats åtminstone relativt.

Det stadgande om kompetensen som ingår i gällande lag bygger på kommunalförvaltningskommitténs förslag. Enligt kommittén borde kommunens allmänna kompetens fortfarande regleras genom en tjänjbar generalklausul i enlighet med rådande samhälls- och rättsuppfattningar, vilka sistnämnda kan förändras med de yttre förhållandena.

Allmän kompetens

Kommunernas självstyrelsekommitté ansåg i sitt betänkande år 1983 att kommunernas allmänna kompetensområde, utan någon närmare reglering i lag, fortfarande bör kunna ta form på basen av en allmän klausul i kommunallagen i enlighet med vad de samhälleliga uppfattningarna och de av dem beroende rättsuppfattningen förutsätter. I betänkandet föreslås också att systemet med förhandsbesked skall prövas på nytt: i viktiga ärenden rörande kommunernas allmänna kompetensområde vore det möjligt att på ansökan av en kommun ge ett bindande förhandsbesked. Vidare föreslås prövning av huruvida det till länsrätterna och högsta förvaltningsdomstolen borde kallas extra ledamöter med speciell kännedom om kommunalförvaltningen, vilka skulle delta i handläggningen av kommunala besvär gällande en kommuns kompetensområde och eventuellt

också i handläggningen av andra kommunala besvär. Kommitténs förslag ledde inte till lagstiftningsåtgärder.

I 5 § gällande kommunallag definieras kompetensen tjänjbart: "På kommunen ankommer att handha till dess självstyrelse hörande uppgifter". Stadgandet leder dock till att kommunens allmänna kompetens blir beroende av vad det vid olika tidpunkter anses ingå i kommunens självstyrelse — enligt rådande samhälls- och rättsuppfattning. I sista hand ankommer det på högsta förvaltningsdomstolen att definiera kompetensen.

I regeringens förslag till den gällande kommunallagen motiverades generalklausulen på följande sätt: "Stadgandet skulle fortfarande ha naturen av en generalklausul. Det föreslås icke att närmare stadganden om huruvida handhavandet av en viss sak hör till kommunens allmänna kompetens utfärdas särskilt för sig, emedan man härvid kan äventyra den ytterst viktiga principen, att innebörden och omfattningen av kommunens allmänna kompetens smidigt skall kunna anpassas till den samhälleliga utvecklingen och de behov denna utveckling för med sig".

Vid bedömningen av omfattningen av den allmänna kompetensen är också de allmänna principer som tillämpas inom förvaltningen viktiga. Principer som nämns i den juridiska litteraturen är

- förvaltningens subsidiära karaktär
- anpassningen av förvaltningen till en gemensam helhet samt beaktandet av dess intressen
- en förvaltning som stöder sig på allmänna principer
- kravet på rättvisa samt
- kravet på allmän ändamålsenlighet.

Rättspraxis som gäller gränserna för den allmänna kompetensen har närmast uppkommit i ärenden som gäller stöd till näringslivet och företagsverksamheten, stöd till politisk verksamhet samt internationella frågor. En detaljerad beskrivning av rättspraxis ingår i kommunkommitténs betänkande.

I fråga om stöd till företagsverksamheten motsvarar högsta förvaltningsdomstolens linje till stor del kommunernas uppfattningar och förväntningar. När det gäller direkt stöd tillämpar högsta förvaltningsdomstolen en stram linje. Här måste också framhållas att de beslut om borgen och stöd som har väckt intresse i offentligheten inte alltför ofta har prövats av

de rättsskipande myndigheterna. Det är sannolikt att åtgärderna inte alltid skulle ha tålt en laglighetsgranskning. I kommunens kompetens ingår inte att ta företagsrisker.

Man kan räkna med att den europeiska integrationsutvecklingen har en dämpande effekt i fråga om stödet till företagsverksamheten. Utgångspunkten är att det offentliga stödet inte får leda till snedvriden konkurrens på den gemensamma marknaden.

Den representativa demokratin i kommunen förverkligas närmast genom de politiska partierna. Kommun måste ha möjlighet att skapa betingelser för politisk verksamhet i kommunen. Frågan är också viktig med tanke på hur stort det allmänna intresset för de kommunala förtroendeuppdragen är. Fullmäktigegrupperna är en del av kommunens politiska system. Kommunerna bör ha rätt att på lika grunder stöda en förbättring av verksamhetsbetingelserna för fullmäktigegrupperna. Också i 15 § i lagförslaget stadgas om fullmäktigegrupperna som en del av kommunens politiska system. Det är dock skäl att fortsättningsvis låta frågan vara beroende av hur de allmänna befogenheterna utvecklas.

Gränserna för kommunens internationella verksamhet håller på att förändras vilket utvecklingen av rättspraxis visar. I internationella ärenden har högsta förvaltningsdomstolens linje förskjutits från stram formalitet i en för kommunerna och kommuninvånarna mera tjänbar riktning. När det gäller att reglera de allmänna befogenheterna finns det inte i praktiken beaktansvärda alternativ till en reglering av typen generalklausul.

Specialkompetens

I kommunallagen har kommunens uppgifter traditionellt delats i uppgifter inom ramen för den allmänna kompetensen och specialkompetensen. I allmänhet är det kommunens skyldighet att sköta de uppgifter som ingår i specialkompetensen. Därför är det tänkt att uppgifternas karaktär förutsätter att den statliga tillsynen utsträcks till skötseln av uppgifterna i större utsträckning än när det gäller uppgifter som ingår i den allmänna kompetensen.

Också i framtiden regleras kommunens uppgifter och skyldigheter i speciallagar. Kommunen sköter fortfarande uppgifter som grundar sig på speciallagstiftning, men speciallagstiftningen

anger i allt mindre utsträckning hur kommunen skall ordna skötseln av de uppgifter som den tilldelats i lagen och hur verksamhetens innehåll skall utformas. När speciallagstiftningen breddas eller upphävs, arrangeras förvaltning och verksamhet i allt större utsträckning enligt kommunallagen.

Skötseln av uppgifter och anordnandet av service

I den nuvarande kommunallagen stadgas inte hur kommunen kan ordna anskaffningen av de tjänster som skötseln av dess uppgifter förutsätter. Vid revideringen av kommunallagen var det en utgångspunkt att kommunen själv kan avgöra hur tjänsterna produceras. Alternativen är närmast att kommunen antingen producerar tjänsten själv eller i samarbete med andra kommuner, att den skaffar tjänsten hos en annan kommun eller samkommun, att den grundar ett aktiebolag eller annat offentligt bolag eller är delägare i det, att den skaffar tjänsten hos staten eller en annan offentlig sammanslutning eller skaffar tjänsten hos en privat serviceproducent.

I allt större utsträckning sköter kommunerna sina uppgifter och ordnar sin service i samarbete sinsemellan. Om formerna för samarbetet stadgas i kommunallagen. Kommunerna kan avtala om samarbetet sinsemellan eller grunda en särskild juridisk person — samkommun — som skall sköta de gemensamma uppgifterna. Kommunerna kan avtala om att inrätta en gemensam tjänst eller nämnd. En sådan gemensam tjänsteinnehavare eller nämnd kan också utöva offentlig makt. T.ex. en byggnadsinspektör eller en hälsovårdsinspektör kan förrätta lagstadgade inspektioner i alla kommuner som deltar i samarbetet.

Kommunerna ingår också avtal om att köpa service hos en annan kommun utan att inrätta en tjänst eller ett organ. Frågan är i princip problemfri: Kommunen kan köpa service hos en annan kommun på samma sätt som den kan köpa service hos en privat serviceproducent. Kommunen kan utan vidare avtala till exempel om att en annan kommuns anställda sköter gatuarbetena eller skolmältiderna.

Frågan blir problematisk när den service som skall köpas är förknippad med utövandet av offentlig makt, alltså när det gäller myndighetsverksamhet. Med det avses uppgifter och verksamhet som gäller den enskilda kommu-

ninvånarens eller annan parts rätt, intresse eller skyldighet. Hit hör i allmänhet beslut som gäller enskilda personer och som myndigheten fattat just i egenskap av myndighet, t.ex. beslut om olika lov och sociala förmåner.

Utgångspunkten är att beslutsprocessen i dessa myndighetsuppdrag skall stanna inom kommunen eller samkommunen eller annat system som möjliggörs av samarbetsbestämmelserna i kommunallagen och där offentlighets-, sekretess-, ansvars- och rättsskyddsaspekterna kan beaktas på ett riktigt sätt.

Om kommunen genom lag har förpliktats att sköta någon uppgift kan den inte överföra skötseln av uppgiften till någon enskild utan bemyndigande i lagen. Också då kan de uttryckliga verkställighetsuppdragen privatiseras. Om kommunen enligt lagen kan skaffa de tjänster som uppgifterna förutsätter hos en privat serviceproducent, berättigar detta inte kommunen att delegera beslutanderätt som gäller medborgarnas rättsskydd till serviceproducenten i fråga. I 4 § lagen om planering av och statsandel för social- och hälsovården (733/92) finns exempel på i det närmaste obegränsade möjligheter att skaffa tjänster inom välfärdsservicen. Inte heller där ges rätt att vidareöverföra beslutanderätt som ankommer på myndigheten till serviceproducenten.

Det föreslås att ett stadgande om kommunens lagstadgade uppgifter samt skaffandet av de tjänster dessa förutsätter intas i kommunallagen. Kommunen skall sköta de uppgifter som stadgas för den i lag (myndighetsuppdrag) själv eller i samarbete med andra kommuner enligt vad kommunallagen stadgar om samarbete mellan kommuner. De tjänster som skötseln av uppgifterna förutsätter kan kommunen också skaffa från andra serviceproducenter, antingen offentligt rättsliga sammanslutningar eller privata serviceproducenter. Om det anses behövt kan speciallagstiftningen fortfarande begränsa kommunens rätt att skaffa tjänster från utomstående.

Frivilliga uppgifter, dvs. uppgifter som kommunen själv åtagit sig, kan den sköta som den finner bäst. Det finns inte behov att reglera sättet att sköta dessa uppgifter och ordna servicen.

Kommunens uppgifter av uppdragsnatur

Den offentliga sektorn skall gemensamt an-

svara för att primärservicen till medborgarna är tillräcklig och rättvis i fråga om tillgänglighet och kvalitet. Samarbetet inom den offentliga sektorn måste utvecklas så att medborgarna kan erbjudas tjänster som står allt närmare användarna. Det måste vara möjligt att utgående från det rådande läget se till att uppgifterna blir skötta och tjänsterna producerade på ett förnuftigt och lönsamt sätt. Verkställandet av detta förutsätter möjligen också en fördomsfri omvärdering av gränserna mellan de olika enheterna inom den offentliga sektorn. I mån av resurser kunde kommunen åta sig uppgifter som ankommer på staten om arrangemanget är ändamålsenligt för vardera, för både kommunen och staten.

En generalklausul kunde också tas in i kommunallagen om skötseln av dylika offentliga uppgifter som ankommer på staten eller andra offentliga sammanslutningar, t.ex. folkpensionsanstalten. Kommunen kunde genom avtal åta sig att sköta också andra uppgifter inom den offentliga förvaltningen än sådana som ingår i dess egen självstyrelse. I praktiken blir utgångspunkten att kommunen får full ersättning för skötseln av dessa uppgifter. För att t.ex. staten skall kunna föra över uppgifter som ankommer på den till kommunen kan detta förutsätta ett lagstadgat bemyndigande att överföra uppgifterna. För kommunen är det fråga om avtal.

3.3.2. Målen och de viktigaste förslagen rörande kommunens kompetens och uppgifter

Målet är att samhällsutvecklingen fortfarande beaktas när kommunens kompetens, dvs. befogenheter, fastställs samt att kommunen själv smidigt skall kunna bestämma om detaljerna i befogenheterna. Inom ramen för sina befogenheter sköter kommunen också uppgifter enligt speciallagstiftningen. De resurser som används för uppgifterna är en del av kommunens totala resurser och kommunen avgör själv hur den organiserar skötseln av sina uppgifter.

Om kommunens befogenheter eller uppgifter stadgas genom en generalklausul i 2 § kommunallagen på samma sätt som i nuvarande lag. I lagen föreslås ett stadgande om att kommunen sköter de uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen. Definitionen lämnar i praktiken den frågan öppen vilka uppgifterna är, vilket ger kommunen behövlig rörelsefrihet.

Regleringssättet understryker självstyrelsen för varje kommun utgående från att kommunernas inbördes olikhet skall godkännas.

Kommunens befogenheter har redan nu breddats så att det finns mera rörelsefrihet än förut för kommunens egna beslut. Vidsträckta och tänjbara befogenheter innefattar också ansvar för framtiden. De förändrade förhållandena, framför allt den kraftigt försvagade kommunala ekonomin, medför tvång att beakta ekonomiska och andra risker vid beslutsfattandet.

Det är skäl att särskilt beakta sådana kommunala förbindelser, i allmänhet borgen för företag, där det råder uppenbar obalans i förhållande till kommunens ekonomiska och andra resurser. I kommunens befogenheter ingår inte att ta sådana risker som när de förverkligas kan hota kontinuiteten i kommunens verksamhet. Garantier och annat stöd borde i allmänhet ges bara sådana sammanslutningar som kommunen kan bestämma över och vilkas verksamhet hör nära samman med kommunens egen verksamhet. Också EES-regleringen begränsar givandet av offentligt stöd till företagsverksamheten.

Helheten och mångsidigheten i kommunens uppgifter preciseras i stadgandet att kommunens uppgift är att främja sina invånares välfärd och en hållbar utveckling inom sitt område.

Vidare har det ansetts nödvändigt att i lagen ta in ett stadgande som motsvarar 5 § 2 mom. i den nuvarande lagen om att kommunerna inte får ges nya uppgifter eller skyldigheter eller frånges uppgifter eller rättigheter på annat sätt än genom lag.

Kommunallagen föreslås också få ett stadgande om skötseln av lagstadgade uppgifter. Kommunen skall själv eller i samarbete med andra kommuner enligt kommunallagen sköta de uppgifter som stadgas för den i lag. Om kommunen genom lag har ålagts att sköta någon uppgift kan uppgiften inte överföras på privata om inte lagen ger möjlighet till det. Sådana "myndighetsuppdrag" skall skötas inom kommunalförvaltningen. Också då kan uttryckliga verkställighetsuppdrag överföras till utomstående. De tjänster som skötseln av uppgifterna förutsätter kan kommunen också skaffa från andra serviceproducenter.

I lagen skall också stadgas om kommunens uppgifter. Med uppgifter av uppdragsnatur avses då sådana uppgifter som det ankommer på någon annan offentlig sammanslutning än

kommunen att sköta. De här uppgifterna kan också vara sådana som inte ingår i den kommunala självstyrelsen. Genom avtal kan kommunen åta sig att sköta uppgifter som ankommer på någon annan offentlig sammanslutning såsom staten, församlingen eller folkpensionsanstalten. Det gäller då uppgifter som genom lag påförts övriga instanser eller uppgifter som de skall sköta. Uppgifterna ingår alltså inte i kommunens egen självstyrelse. Om villkoren för skötseln av dem avtalas i ett avtal mellan parterna. Utgångspunkten är att kommunen får full ersättning för att sköta uppgifter som inte ankommer på den. För kommunen blir det då en avtalsfråga. Att överföra uppgifter från staten eller en annan offentlig sammanslutning till kommunen kan förutsätta att lagstiftningen ger möjlighet att överföra uppgifterna. Sådana stadganden kan dock inte intas i kommunallagen. Exempel på en sådan annan lag är lagen om kundbetjäning vid gemensamma serviceenheter inom den offentliga förvaltningen.

3.4. Kommunens förtroendeförvaltning

3.4.1. Bedömning av nuläget

Invånarnas självstyre

De av kommuninvånarna valda fullmäktige och den övriga under fullmäktige lydande förtroendeförvaltningen bildar en helhet tillsammans med de interna reglerna för beslutsfattande och procedurerna för verksamheten. Att denna helhet fungerar är avgörande med avseende på den kommunala självstyrelsen och demokratin och den service som invånarna behöver.

Av regeringsformens stadganden eller av de allmänt accepterade principerna för självstyrelse kan inga långt gående slutsatser dras om på vilket sätt medborgarnas medverkan i beslutsfattandet skall organiseras i lagstiftningen. Organisationsstadgandena bör trygga förverkligandet av kommunal demokrati. Att kommunalförvaltningen skall bygga på självstyrelse för invånarna innebär bland annat att kommuninvånarna skall välja kommunens högsta beslutande organ, kommunfullmäktige. Fullmäktige har som kommunens högsta organ allmänna befogenheter att besluta om kommuninvånarnas gemensamma angelägenheter. Kom-

munens förvaltning skall även i övrigt bygga på en bestämmande ställning för de förtroendevalda, det vill säga invånarnas företrädare.

Kommunfullmäktige

De röstberättigade kommuninvånarna utser genom kommunalval kommunfullmäktige för en mandatperiod på fyra år. Om förrättandet av kommunalval stadgas i kommunala vallagen (361/72). Antalet medlemmar i fullmäktige bestäms enligt en skala som grundar sig på kommunens invånarantal, så att kommuner med högst 2 000 invånare har 17 fullmäktigeledamöter och kommuner med över 400 000 invånare 85. I de övriga kommunerna ligger antalet fullmäktige mellan dessa. Fullmäktige kan av särskilda skäl besluta att antalet fullmäktige skall vara mindre än vad som förutsätts enligt skalan. Beslutet skall underställas inrikesministeriet.

Kommunallagen bygger på att fullmäktige har generell beslutanderätt: kommunens beslutanderätt utövas av fullmäktige, om inte beslutanderätt uttryckligen har stadgats för eller i vederbörlig ordning delegerats till en annan myndighet. Kommunfullmäktiges beslutanderätt omfattar således i princip kommunens samtliga angelägenheter, om inte annat har stadgats eller bestämts. Till den nu gällande regleringen hör också principen om kompetensens, det vill säga befogenheternas, stringens: rätt och skyldighet att utöva kompetensen har den myndighet, på vilken kompetensen enligt stadgandena ankommer eller till vilken de har delegerats. Om fullmäktige har överfört en del av sina befogenheter på en lägre myndighet kan fullmäktige inte ingripa i dennas beslut annat än genom att ändra delegeringsbestämmelserna.

I allmänhet anses följande kategorier av ärenden tillhöra fullmäktiges kompetensområde: att ge kommunala ordningsstadgor, att organisera förvaltningen, att utöva ekonomisk makt, att fatta ståndpunkt för kommunens räkning i för kommunen viktiga ärenden samt utse organ och anställa tjänsteinnehavare. Förteckningen illustrerar den sfär av ärenden, som i princip ingår i fullmäktiges kompetens. I praktiken har beslutanderätt även i dessa ärenden delegerats till andra myndigheter i en kommun.

Kommunalval hålls tredje söndagen i okto-

ber under valåret. Fullmäktiges mandatperiod börjar med ingången av därpåföljande kalenderår. Kommunalvalen är direkta, hemliga och proportionella. Alla röstberättigade har lika rösträtt. Dessa etablerade principer för förrättandet av valen anses goda och inga förändringar föreslås i fråga om dem.

Vid utvecklingen av förvaltningen har fullmäktiges ställning inom kommunens strategiska planering och beslutsfattande betonats. Det har hävdats att fullmäktiges ställning är svag i förhållande till vad den borde vara. Det har ifrågasatts huruvida den representativa demokratin fungerar. Målet är att fullmäktiges ställning skall stärkas och att fullmäktiges politiska ansvar samtidigt förtydligas. Fullmäktige bör kunna styra den verksamhet som kommunen bedriver, oberoende av om denna sker inom kommunens organisation eller utanför denna. Fullmäktiges ansvar för totalstyrningen av kommunens verksamhet kräver precisering.

I den gällande lagen stadgas direkt i lagen om fullmäktiges storlek. Fullmäktige bör vara så stort att olika grupper av kommuninvånare skall kunna vara representerade. Detta har kunnat leda till att fullmäktige har blivit osmidigt. Fullmäktigeförsamlingens storlek påverkas också av hur kommunens förvaltning i övrigt organiseras. Då organiseringsalternativen ökar är det motiverat att ge kommunerna möjlighet att vara flexibla även när det gäller bestämmandet av fullmäktiges medlemsantal.

För närvarande väljs dubbelt så många suppleanter till fullmäktige som ordinarie ledamöter som har invalts för ifrågavarande parti eller annan gruppering. När den gällande lagen stiftades motiverades det stora antalet suppleanter framför allt med att möjligheten att använda sig av suppleanterna gjordes smidigare än tidigare. Suppleanterna kommer att få större betydelse än tidigare, om kommunen i sin övriga förvaltning övergår till en fullmäktigebaserad förvaltningsmodell. Då måste det förutsättas att även fullmäktigesuppleanterna i valen har visats tillräckligt stort förtroende från kommuninvånarnas sida. För närvarande genomförs kravet på manifesterad demokrati inte alltid i fråga om de sista fullmäktigesuppleanterna.

Om kommunfullmäktiges uppgifter ingår spridda stadganden i den gällande lagen, i olika kapitel i lagen. Uppgifterna och fullmäktiges beslutanderätt bestäms i enskilda ärenden. Lag-

en förutsätter att fullmäktige antar instruktioner, godkänner kommunplanen, budgeten och beslutur om andra enskilda ärenden. Både av principiella och informativa skäl vore det befogat att samla stadgandena åtminstone om fullmäktiges viktigaste uppgifter. Fullmäktiges ställning som beslutsfattare accentueras och kommuninvånarna får ur lagen en helhetsuppfattning om fullmäktiges uppgifter.

Om överföring av befogenheter, det vill säga kompetens stadgas i den gällande lagen så, att fullmäktige kan överföra befogenheter från sig själv till ett visst organ. Dessa befogenheter kan vidareöverföras till sektioner inom organen samt till enskilda förtroendevalda och tjänsteinnehavare. Tidigare kunde befogenheter överföras endast genom en av fullmäktige fastställt instruktion. Numera kan ett organ med tillstånd av fullmäktige även själv överföra befogenheter till underställda myndigheter. Stadgandena i den nu gällande lagen rörande överföring av befogenheter, det vill säga delegering är splittrade.

Den övriga förtroendeförvaltningen

Det grundläggande stadgandet för kommunens organisation är 7 § kommunallagen. Enligt detta utövas kommunens beslutanderätt av fullmäktige, medan beredningen, verkställigheten och den övriga förvaltningen ankommer på kommunstyrelsen samt på nämnder, direktorier, kommittéer och tjänsteinnehavare under dess tillsyn. Stadgandet åskådliggör den dualistiska principen i vår kommunalförvaltning: man skiljer på dels utövningen av beslutanderätten, dels förvaltningen i vid bemärkelse, det vill säga beredning, verkställighet och annan förvaltning. Den kompetens som tillhör förvaltningen i vid bemärkelse har preciserats i många stadganden i kommunallagen, särskilt beträffande kommunstyrelsen. Nämnderna har inte direkt tilldelats uppgifter i kommunallagen. Om nämnder stadgas endast att de skall vara kommunstyrelsen till biträde och att de skall handha uppgifter som skall bestämmas i instruktion. Om direktorier gäller motsvarande stadganden som för nämnder. En direktorier kan också tillsättas att biträda en nämnd. Fullmäktige organiserar den övriga förvaltningen genom att fastställa behövliga instruktioner. Så skall t.ex. varje nämnd ha en egen instruktion.

Om kommunstyrelsen stadgas i 5 kap. i den

nuvarande lagen. I lagen stadgas om minimiantalet medlemmar i kommunstyrelsen, om dess sammansättning, mandattid och uppgifter. Sedan början av år 1993 har fullmäktige kunnat besluta om längden av kommunstyrelsens mandattid. Tidigare var mandattiden alltid två år. Kommunstyrelsen leder kommunens förvaltning, bereder de ärenden som behandlas av kommunfullmäktige, ombesörjer att fullmäktiges beslut verkställs samt bevakar kommunens intresse, företräder kommunen och sluter på kommunens vägnar avtal och företar andra rättshandlingar. Kommunstyrelsen har även tillsyn över lagligheten av fullmäktiges beslut. Med ingången av år 1991 fogades till lagen en 58 a §, enligt vilken kommunstyrelsen vid behov skall ge dem som företräder kommunen i olika samfund anvisningar om hur de för kommunens räkning skall ställa sig till de frågor som behandlas.

Kommunstyrelsen har enligt lagens 63 § vidsträckt rätt att till sin egen behandling överföra beslut som har fattats i den under kommunstyrelsen ställda förvaltningen. I början av år 1993 utvidgades rätten att överföra ärenden realiter, men begränsades å andra sidan, då även nämnderna fick egen överföringsrätt genom ett stadgande som intogs i en 71 b §. Med stöd av 62 § kommunallagen kan kommunstyrelsen för handhavande av tillfälliga uppdrag eller uppdrag av stadigvarande karaktär tillsätta kommittéer, som ingår i kommunens förtroendevalda organisation.

Kommunstyrelsen är även besvärsmyndighet. Interna kommunala besvär inom kommunen behandlas av kommunstyrelsen.

Om nämnder och direktorier stadgas i den nu gällande kommunallagens 6 kap. Största delen av nämndförvaltningen har byggt på speciallagstiftning. I olika lagar har stadgats att en nämnd skall finnas i en kommun för att handha bestämda uppgifter. Statsandelsreformen, normnedmonteringen och frikommunförsöket har gett kommunerna möjlighet att oberoende av speciallagstiftningen organisera sin nämndförvaltning så som stadgas i kommunallagen.

Kommunens övriga förtroendevalda förvaltning, det vill säga främst nämndorganisationen har ända till senaste tid varit bunden av speciallagstiftning. Obligatoriska nämnder och andra begränsningar när det gällt organiseringen av förvaltningen har åsidosatt kommunallagen. Fullmäktige har inte haft möjlighet att

besluta om organiseringen av kommunens förvaltning på det sätt som det funnit för gott. Detta förutsätts även av vad som i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse bestäms om en kommuns rätt att besluta om sin förvaltningsstruktur.

Kommunernas organisation är i praktiken betydligt mera flerformig än den som kommunallagen känner. Funktioner har bolagiserats eller också har man strävat efter att bilda självständigare resultatenheter inom kommunen. Organ utan officiell beslutanderätt, som delegationer och projektgrupper, har tillsatts för att handha beredning, planering och kontakter med intressentgrupper. Kommunens egentliga förvaltningsorganisation har även den splittrats t.ex. genom områdesuppdelning av nämndorganisationen.

Att organisationen blir mångformigare försvårar den lagstiftningsmässiga styrningen av den. Någon standardförvaltning finns inte längre, och det finns inte heller orsak att sträva efter en sådan. Kommunen har dock alltjämt uppgifter, där den demokratiska beslutsprocessen, rättsskyddet, offentlighetsprincipen och andra traditionella rättsliga värden måste tryggas.

Den nya kommunallagen bör möjliggöra utveckling av förvaltningen även på basis av nya principer. Kommunalförvaltningens värden kan tryggas även på annat sätt än genom en regleringsmetod som bygger på den nuvarande standardorganisationen.

3.4.2. Målen och de viktigaste förslagen rörande förvaltning genom förtroendevalda

Fullmäktige

Ordet "kommunfullmäktige" i kommunallagen föreslås ersatt med ordet "fullmäktige". Ändringen avses dock inte ställa hinder för kommunerna att om sin egen fullmäktigeförsamling använda benämningen kommunfullmäktige eller stadsfullmäktige.

Principen att fullmäktiges beslutsrätt är allmängiltig och har primär karaktär harmonierar med det demokratiska mål som har uppställts för revideringen av kommunallagen. 51 § 2 mom. regeringsformen förutsätter inte direkt att fullmäktiges beslutsrätt äger prioritet, men däremot nog att fullmäktige beslutar om de viktigaste ärendena. Även Europeiska stadgan

om lokal självstyrelse betonar prioriteten hos beslutanderätten hos ett organ som valts direkt genom val. Å andra sidan betonas möjligheten till direkt participation t.ex. genom anordnande av folkomröstningar.

Kommunens förvaltning bygger på invånarnas självstyrelse. Invånarna väljer fullmäktige som utövar kommunens beslutanderätt. Den representativa demokratin skall även i fortsättningen utgöra grundvalen för vårt politiska system. Statsandelsreformen har överflyttat tyngdpunkten hos de politiska avgörandena från den statliga centralförvaltningen till kommunerna. Fullmäktige bör bära ansvaret för kommunens hela verksamhet och organisera en fungerande uppföljning. Fullmäktige ansvarar även för invånarnas möjligheter till direkt inflytande. Fullmäktiges ställning kommer att förstärkas, vilket det även finns skäl till. Detta förutsätter även att politikens trovärdighet och specifika vikt återställs. Fullmäktigeförsamlingens och fullmäktigemedlemmarnas stärkta ställning innebär att det politiska ansvaret förtydligas.

Att fullmäktige har fungerat alltför isolerat från organisationen i övrigt har lett till att fullmäktiges och dess medlemmars position har försvagats. Andra än fullmäktige kan inneha de centrala förtroendeuppdragen i kommunen. Detta är problematiskt både från demokratins och verksamhetens synpunkt. Fullmäktiges och den övriga organisationens sammanhang kan betonas genom att ge de genom val utsedda fullmäktige en mera central ställning än nu när det gäller utövandet av kommunens funktioner.

Fullmäktiges möjligheter att ställa de lägre organen till politiskt ansvar är bristfälliga. I den statliga politiken är parlamentarismen den metod som tillämpas för att manifesteras det politiska ansvaret. Den passar dock inte för kommunalförvaltningen som den går och står. Fullmäktiges ställning föreslås stärkas genom att tillåta att alla förtroendevalda som ingår i ett organ skall kunna avskedas mitt under mandattiden, om de inte åtnjuter fullmäktiges förtroende. Det föreslås att fullmäktige på politiska grunder genom majoritetsbeslut kan ge ett organ misstroendevotum, vilket skall leda till organets avgång. Misstroendet föreslås alltid gälla samtliga förtroendevalda som hör till organet i fråga, vilket skulle göra det möjligt att iaktta proportionalitetsprinciper när organet ges en ny sammansättning.

I och med att organisationsalternativen ökar,

bör även fullmäktiges antal kunna bestämmas smidigare än nu. Olika alternativ har dryftats. Aktuella alternativ som nämnts är den nu gällande skalmodellen, där skalan dock kunde vara glesare graderad och antalet fullmäktige färre. Det skall också vara möjligt att fastställa en övre och undre gräns eller att lämna frågan till fullmäktiges fria prövning. Enligt förslaget skall fullmäktige självt besluta om antalet medlemmar. Dock föreslås att det i lagen skall stadgas om ett till invånarantalet bundet minimiantal, som inte skulle överstiga det nuvarande antalet fullmäktige i någon kommun. Något stadgande om övre gräns föreslås inte. Ett minimiantal avses ge vissa garantier för att olika politiska meningsriktningar och olika delar av en kommun blir representerade i fullmäktige. Regleringsmetoden skulle dock tillförsäkra kommunen tillräckligt stor flexibilitet när det gäller att organisera den övriga förtroendevalda förvaltningen. Fullmäktige föreslås kunna besluta tämligen fritt om förvaltningsstrukturen i övrigt.

Samma antal suppleanter som ordinarie medlemmar föreslås väljas, dock alltid minst två. Genom minimiantalet skulle en fungerande arbetsförmåga för de grupper som har fått få mandat säkras.

I syfte att förverkliga sina uppgifter skall fullmäktige enligt förslaget alltid besluta om de centrala målen för kommunens verksamhet och samhällsutveckling samt om andra viktiga frågor i kommunen. Samlade stadganden föreslås om fullmäktiges viktigaste uppgifter, men även på andra ställen i lagen föreslås stadganden om vissa uppgifter för fullmäktige.

Den övriga förtroendevalda förvaltningen

Enligt lagförslaget skall det i en kommun alltid finnas fullmäktige, kommunstyrelse och revisionsnämnd. Om förvaltningen av en tvåspråkig kommun föreslås ytterligare vissa stadganden. Om den övriga organisationen beslutar enligt förslaget fullmäktige. Kommunen skall ha vidsträckt frihet att tillsätta behövliga organ och organisera sin förvaltning. Kommunens "officiella" organ föreslås utom fullmäktige utgöras av nämnder, direktions, sektioner inom dessa samt kommittéer. Organisationerna skall kunna avvika till och med mycket från varandra i olika kommuner. Kommunallagen skall trygga förutsättningarna för förverkligan-

det av demokratin, men ansvaret för organisationens funktionsduglighet skall enligt förslaget ligga på kommunerna själva.

Fullmäktige skall enligt förslaget alltid tillsätta en kommunstyrelse. Även om kommunstyrelsen i många avseenden står i en särställning jämfört med övriga nämnder, är kommunstyrelsen juridiskt en av dessa. Kommunstyrelsens juridiska ställning som en nämnd enligt förslaget är framför allt en lagteknisk lösning, som förenklar lagens övriga innehåll. Administrativt föreslås de övriga nämnderna varar underställda kommunstyrelsen. Nämnderna skall handha uppgifter av permanent natur i kommunen, t.ex. i fråga om välfärdsservice, utbildning, byggande och miljöfrågor.

Kommunstyrelsens uppgifter föreslås i stor utsträckning motsvara de nuvarande. Kommunstyrelsen föreslås vara ansvarig inför fullmäktige för kommunens förvaltning och ekonomi samt för beredningen, verkställigheten och tillsynen över lagligheten av fullmäktiges beslut. Kommunstyrelsen skall enligt förslaget bevaka kommunens intresse, företrädare kommunen och föra kommunens talan. Kommunstyrelsen föreslås även ge anvisningar till de personer som företräder kommunen i olika sammanslutningar.

Kommunstyrelsen skall enligt förslaget vara koordinator för kommunens förvaltning. Enligt den nu gällande kommunallagen har en kommunstyrelse och en nämnd vidsträckt rätt att till sig för behandling överföra ett ärende som beslutats av en underställd myndighet. Förfarandet gäller ärenden, i vilka myndigheten redan har fattat beslut. I kommunallagen föreslås inte längre stadgande om ett sådant överföringsförfarande i efterhand, utan det föreslås övergång till ett system, där en högre myndighet före beslutsfattandet skall kunna ingripa i ärendenas behandling genom att uppta ett enskilt ärende till sin egen behandling. Kommunstyrelsen skall kunna uppta ärenden som behandlas av en under den ställd myndighet till behandling. Samma rätt skall nämnden ha i ärenden som har delegerats under den lydande myndighet, om kommunstyrelsen inte har använt sin primära rätt. Nämnderna föreslås ha självständig rätt att anställa den personal som underlyder dem och att uppta ärenden som behandlas t.ex. av under nämnden lydande direktions till behandling.

Också ett alternativ, enligt vilket kommunstyrelsen inte vore ett obligatoriskt organ, har

diskuterats. Detta har dock inte ansetts vara realistiskt, eftersom det i en kommun alltid behövs ett organ som ansvarar för koordineringen av förvaltningen och för de andra uppgifter som nu föreslås för kommunstyrelsen.

Direktionerna föreslås ansvara för skötseln av ett kommunalt affärsverk eller annan inrättning, t.ex. en skola eller ett daghem. För organiseringen av kommunala affärsverk föreslås inga särskilda stadganden i kommunallagen. Kommunen skall genom egna beslut kunna organisera en verksamhet på affärsverksbasis. Ett affärsverk föreslås alltid tillhöra kommunens organisation. I lagen föreslås att fullmäktiges ställning accentueras när det gäller att ställa upp de funktionella målen. Ekonomistadgandena skall enligt förslaget möjliggöra en tillräckligt stor ekonomisk rörelsefrihet, t.ex. nettobudgetering. Beroende på uppgifterna och verksamhetsområdet skall en direktion kunna vara direkt underställd kommunstyrelsen eller den nämnd som ansvarar för ifrågavarande förvaltningsgren. Kommunstyrelsen, och med stöd av ett fullmäktigesbeslut också andra organ i en kommun, kunna tillsätta kommittéer för att handha närmast projektartade uppgifter.

Om de omständigheter som skall beaktas vid sammansättningen av organen föreslås att samlade stadganden införs i lagen. En allmän utgångspunkt föreslås vara att fullmäktige väljer kommunens förtroendevalda. Från detta föreslås dock vissa undantag. Den traditionella organisationen bör utvidgas i en riktning, där sambandet med medborgarna och de medborgerliga aktiviteterna är tydligare. En direktionsorganisatoriska ställning kan förutsätta att fullmäktige inte väljer direktionen. Särskilt när det gäller direktionerna bör också olika sätt att genomföra personal-, användar- och klientdemokrati övervägas. Genom beslut av fullmäktige och i enlighet med grunder som bestämts av fullmäktige skall t.ex. personalen vid ett affärsverk eller användarna av en service, t.ex. föräldrarna till daghemsbarn, kunna ställa förslag om de medlemmar som skall inväljas i en direktion.

Fullmäktige föreslås även kunna tillsätta ett organ eller en sektion i ett sådant för att sköta frågor som gäller ett delområde i kommunen. Organiseringen av områdesverksamheten och -förvaltningen föreslås äga rum genom kommunens egna beslut och ge kommunen frihet

att tillsätta organ för delområden och överföra befogenheter till dem. Valet av ett regionalt organ föreslås även kunna ske på förslag av invånarna i delområdet. Den nya lagen föreslås inte längre innehålla stadganden om kommunfullmäktige, som i praktiken inte har behövts.

Beträffande organens sammansättning skall fullmäktige enligt förslaget i förväg kunna fatta ett slags linjedragningsbeslut, som skall göra det möjligt att betona fullmäktiges roll. Fullmäktige skall t.ex. kunna besluta att medlemmar i nämnderna skall vara ledamöter och ersättare i fullmäktige. Om detta föreslås dock inga stadganden i lagen på grund av valtekniska skäl, jämställdhetshänsyn och andra sådana omständigheter. Fullmäktige skall genom eget beslut kunna avvika från linjedragningsbeslut som det tidigare har fattat. För att linjedragningsbesluten i praktiken skall stå fast och valen förrättas i enlighet med dem krävs det bred enighet i fullmäktige.

Suppleanterna i organen föreslås vara personliga i enlighet med nu gällande kutym. Flexibla stadganden föreslås även för längden på organens mandatperiod. Utgångspunkten föreslås vara fullmäktiges mandattid, men fullmäktige skall kunna besluta även om kortare mandatperiod.

I den föreslagna kommunallagen regleras uttryckligen kommunens förvaltning, det vill säga kommunens egen organisation, styrningsrelationerna mellan de olika organen samt förhållandena mellan kommunen och dess invånare. Kommunen kan sköta sina uppgifter även utanför organisationen. Kommunen ombesörjer de uppgifter som omfattas av självstyrelsen även genom att inrätta privaträttsliga sammanslutningar eller genom att delta i sådana verksamheter.

I lagförslaget ingår stadganden om samarbete mellan kommuner, anskaffande av tjänster från utomstående serviceproducenter, givande av anvisningar till personer som företräder kommunen i olika sammanslutningar samt om skyldighet att informera om verksamhet som utförs av en sammanslutning som sköter kommunala uppgifter. Vidare skall till kommunens bokslut fogas en utredning om ekonomin för de av kommunen delägda sammanslutningar som ingår i "kommunkoncernen". Det har, med nyssnämnda undantag, inte ansetts nödvändigt att utvidga området för regleringen

enligt kommunallagen utanför den kommunala förvaltningen.

Fullmäktige har alltid helhetsansvaret för den verksamhet som bedrivs av kommunen. Planeringen av verksamheten, det strategiska beslutsfattandet, uppföljningen och utvärderingen bör bibehållas hos fullmäktige. Det finns inte skäl att genom kommunallagen fjättra de mångahanda former, genom vilka kommunerna genomför sina uppgifter och syften. I lagförslaget har dock intagits ett stadgande, enligt vilket kommunen skall sköta sina lagstadgade myndighetsuppgifter själv eller i samverkan med andra kommuner i enlighet med kommunallagen. På så sätt tryggas den demokratiska beslutsprocessen, rättsskyddet, offentligheten, sekretessen, ansvaret och andra traditionella villkor för myndighetsverksamhet. Kommunen skall då även smidigt kunna skaffa den service som uppgifterna kräver.

Överföring av befogenheter

Delegeringsterminologin i den nu gällande kommunallagen har man i förslaget försökt förtydliga så, att för alla organ, även fullmäktige, används uttrycket ”överföring av befogenheter”. Fullmäktige konstateras alltså utöva kommunens beslutanderätt, men som utövare av denna beslutanderätt har det vissa befogenheter, som det kan överföra till lägre myndigheter under de förutsättningar som stadgas i lagen.

Enligt den föreslagna lagen skall fullmäktige inte kunna överföra sina befogenheter till andra myndigheter i kommunen i de ärenden, som fullmäktige enligt uttryckligt stadgande i kommunallagen eller någon annan lag skall besluta om. Eftersom fullmäktiges uppgifter föreslås bli smidigare stadgade än tidigare, möjliggör detta också en smidigare delegering. Fullmäktige föreslås kunna ge andra myndigheter i kommunen rätt att delegera de befogenheter som vidareöverförts till dem.

För att organisera kommunens förvaltning skall fullmäktige enligt förslaget anta behövliga instruktioner, i vilka de olika myndigheternas befogenhetsfördelning och uppgifter i kommunen bestäms. Organiseringen av förvaltningen föreslås alltså ske genom instruktioner, om vilka information samlat skall stå till allas förfogande. Ett alternativ till instruktionerna vore särskilda beslut av fullmäktige, vilket är

möjligt inom frikommunsförsöket. Genom instruktioner kan dock informationens tillgänglighet och överblickbarhet tryggas. En instruktion representerar en viss grad av permanens och informationens tillgänglighet är klart bättre än i fråga om ett enskilt fullmäktigebeslut. Instruktioner utgör inget hinder för att utveckla förvaltningen, endast ett bättre sätt än ett enskilt beslut att organisera kommunens förvaltning och befogenhetsfördelning. Utom genom instruktionerna föreslås fullmäktige styra kommunens verksamhet även bl.a. genom budgeten och genom ekonomiplanering på flera års sikt.

3.5. Kommunens ledning

3.5.1. Bedömning av nuläget

Regleringen av kommunens ledning har alltid väckt stort intresse. När den nuvarande lagen stiftades gav riksdagen kommunens ledarskapssystem ett helt annat innehåll än regeringen föreslog. Också i dag förekommer tryck av många slag på en reglering av förhållandet mellan politiskt ledarskap och yrkesmässigt ledarskap. Vid utvecklandet av ledarskapsmodellen är en utgångspunkt att differentiera det politiska ansvaret och det resultatansvar som ingår i det yrkesmässiga ledarskapet.

Kommunalförvaltningen i Finland har utvecklats en kommunalförvaltning dels för städerna, dels för landsbygden. Kommunallagen för städerna ändrades 1927 så att stadsdirektörens tjänst blev obligatorisk i varje kommun. Detsamma gällde även för köpingarna. Det var också möjligt att inrätta biträdande stadsdirektörstjänster i stad. Föreskrifter skulle meddelas i stadsstyrelsens reglemente.

Stadsdirektören var stadsstyrelsens ordförande. Om det fanns biträdande stadsdirektör i staden var också han medlem av stadsstyrelsen och samtidigt stadsdirektörens ställföreträdare. Stadsdirektörerna fick dock inte vara i majoritet i stadsstyrelsen. Såväl stadsdirektörens som biträdande stadsdirektörens tjänst besattes på obestämd tid.

Enligt den nuvarande kommunallagen väljs kommundirektören och biträdande kommundirektören fortfarande på obestämd tid men ingendera är medlem av kommunstyrelsen. Däremot blev kommundirektörerna föredragande i kommunstyrelsen och de har ett sär-

skilt föredragansvar. En kommundirektörstjänst som är huvudsysslå blev obligatorisk för varje kommun. På grund av kommunens låga invånarantal eller andra välgrundade skäl har det varit möjligt att skjuta upp inrättandet av tjänsten eller att hålla den som bitjänst. I början av 1990 fanns det på finska fastlandet endast två kommuner som inte hade kommundirektörstjänst.

Genom kommunallagen förenhetligades regleringen av städer och landskommuner. Det samma gällde stadsdirektören och kommundirektören. I 56 § kommunallagen stadgas om besättandet av kommundirektörstjänsten. Enligt den väljer fullmäktige kommundirektören på obestämd tid. Lagen stadgar också om kommundirektörens kompetens, visserligen tämligen tånjbart. Valbar till kommundirektörstjänst är person som på grund av sin utbildning eller praktiska erfarenhet bör anses kompetent för uppgiften och som uppfyller övriga i instruktionen för kommunstyrelsen möjliga uppställda kompetensvillkor. Dessutom krävs att kommundirektören är finsk medborgare. Till kommundirektör kan dock väljas även en person som inte har sökt tjänsten men som har gett sitt samtycke.

Även stadganden om förrättande av valet ingår i lagen. Valet förrättas med slutna sedlar. Har ingen i valet erhållit över hälften av de avgivna rösterna, skall ny omröstning företagas mellan de två som erhållit de högsta röstetalen. Den som i denna omröstning erhållit de flesta rösterna anses därvid ha blivit vald.

Kommundirektörens lagstadgade uppgift är att underställd kommunstyrelsen leda kommunens förvaltning. Kommundirektören har också rätt att föra kommunstyrelsens talan. Om kommundirektörens övriga uppgifter stadgas i kommunstyrelsens instruktion. Eftersom kommundirektören är tjänsteinnehavare i kommunen fastställs hans juridiska ställning enligt de allmänna stadgandena och bestämmelserna om kommunens tjänsteinnehavare.

Om avskedande av kommundirektören ingick inga bestämmelser i lagen. På samma sätt som övriga tjänsteinnehavare kunde kommundirektören sägas upp endast på grunder som nämns i tjänstestadgan. På basis av kommunkommitténs förslag ändrades kommunallagen från ingången av 1992 så att kommundirektören utan hinder av bestämmelserna i tjänstestadgan kan sägas upp genom fullmäktigebeslut som understöds av två tredjedelar av de

fullmäktige som är närvarande. Beslutet är inte förknippat med några speciella förutsättningar utan det anses att den kvalificerade majoriteten är tillräcklig som uttryck för den brist på förtroende som lett till uppsägningen.

Kommundirektören fungerar alltså som föredragande i kommunstyrelsen. Han är inte medlem av kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen kan genom instruktionen delegera befogenheter till kommundirektören. Ursprungligen kunde befogenheter delegeras till kommundirektören bara i mindre viktiga ärenden som ankom på kommunstyrelsen. Genom en ändring av kommunallagen som trädde i kraft vid ingången av 1991 utvidgades gränserna för delegering av befogenheter och efter den lagändring som trädde i kraft vid ingången av 1993 finns det inte längre begränsningar beträffande frågans art vid delegeringen av befogenheter.

I lagen finns också andra stadganden om kommundirektörens ställning. Enligt 48 § kommunallagen skall kommundirektören närvara vid kommunfullmäktiges sammanträde. Kommundirektören har rätt att närvara vid övriga kommunala organs sammanträden och att föra talan där. Kommundirektören kan också väljas till kommunstyrelsens representant i kommunens nämnder eller direktionser. Enligt 63 § kommunallagen har kommundirektören rätt att överföra ett ärende som avgjorts av en nämnd eller direktions under kommunstyrelsen för behandling i kommunstyrelsen. Rätten att överföra ärenden är likvärdig med motsvarande rätt för kommunstyrelsen och dess ordförande.

Enligt 57 § kommunallagen kan det finnas en eller flera biträdande kommundirektörstjänster i kommunen. Om biträdande kommundirektörstjänst gäller på motsvarande sätt vad som stadgas om kommundirektörens tjänst. Biträdande kommundirektören är kommundirektörens ställföreträdare.

Förhållandet mellan kommunens förtroendevalda och tjänsteinnehavare är av central betydelse i kommunens ledarskapsmodell. Kommunens ledning är uppdelad i politisk ledning och en tjänstemanna ledning. Grovt taget skall den politiska ledningen fastställa mål, besluta om riktlinjerna för verksamheten samt avgöra linjefrågor. Kommunens högsta beslutanderätt är baserad på representativ demokrati. Den högsta beslutanderätten utövas av fullmäktige. Fullmäktige fattar de viktigaste politiska besluten och definierar på så sätt kommunens vilja.

Det är den viktigaste beståndsdel i det politiska ledarskapet. Här understryks ansvaret inför kommuninvånarna.

Ansvaret för verkställandet av beslutsalternativen ankommer sedan i första hand på de myndigheter som å yrkets vägnar sköter beredning och verkställighet. Den yrkesmässiga ledningen utgörs av styrningen av berednings- och beslutsprocessen som bistår det politiska beslutsfattandet. Inom den representativa demokratin kan den yrkesmässiga ledningen organiseras så att den antingen sköts av politiker eller av kommunens anställda.

Fullmäktiges ordförande och kommunstyrelsens ordförande kan inte vara samma person, vilket utgör hinder för en stark politisk personledning. Fullmäktiges och kommunstyrelsens ordförande är förtroendevalda som har utsetts på politiska grunder. Däremot är kommundirektörens ställning helt odifferentierad i detta avseende. Kommundirektören är tjänsteinnehavare men vid valet läggs ofta stor vikt vid de politiska åsikterna.

Både den politiska ledningen och det yrkesmässiga ledarskapet borde vara starka och dessutom i jämvikt. Kraven på demokrati och effektivitet utesluter inte varandra inom kommunens ledning utan kan bäst förverkligas under dessa betingelser.

3.5.2. Målen och de viktigaste förslagen rörande ledningen av kommunen

Det måste vara möjligt för kommunens ledning att ställa upp målen för kommunen och att verkställa dem. Målen för kommunen fastställs genom den politiska processen. Därför är det viktigt att framhålla förtroendeorganisationens politiska ansvar och ge den goda förutsättningar för ett resultatrikt samarbete med den yrkesmässiga sakkunskapen. Det förutsätter en tydlig gräns mellan politiskt och yrkesmässigt ledarskap. Man måste veta vem som bär det politiska ansvaret i kommunen och vem som bär ansvaret för ledningen av organisationen.

I lagen understryks fullmäktigeledamöternas politiska ansvar. Fullmäktige skall ansvara för kommunens verksamhet och ekonomi. Fullmäktige skall ställa upp funktionella och andra mål för kommunen samt sköta linjedragningen. Kommunstyrelsen skall bära det politiska ansvaret för kommunens förvaltning och hushåll-

ning. Kommundirektören skall underställd kommunstyrelsen leda kommunens förvaltning, hushållning och övriga verksamhet.

Kommunstyrelsens politiska ansvar kan framhållas genom att det förutsätts att kommunstyrelsen utses bland de fullmäktige som vid valet fått kommuninvånarnas förtroende. Ett sådant krav skrivs dock inte in i lagen utan kommunen bedömer själv sammansättningen av sin styrelse.

I rollen som kommunens ledarperson kan antingen det politiska eller yrkesmässiga ledarskapet framhållas. Kommunen kan ha en stark politisk förtroendevald ledare som är ordförande för både fullmäktige och styrelsen. Enligt förslaget skall lagen inte ställa hinder för det liksom nu. Genom att förena uppgifterna som ordförande för fullmäktige och styrelsen kan kommunen understryka den förtroendevalda ledarpersonens ansvar för kommunens hela ledning.

Enligt förslaget skall varje kommun ha en kommundirektör. Kommundirektörens lagstadgade uppgift är att underställd kommunstyrelsen leda kommunens verksamhet, ekonomi och övriga verksamhet. Kommundirektören skall alltid väljas av fullmäktige. Fullmäktige skall också besluta om ordnandet av kommundirektörens ställning samt mera noggrant om kommundirektörens uppgifter.

Kommundirektören kan väljas till sin uppgift förutom på obestämd tid såsom nu även för en överenskommen bestämd tid. I lagen stadgas inte hur lång den bestämda tiden är. Enligt det gällande kommunala allmänna tjänste- och arbetskollektivavtalet kan kommunen besluta om kommundirektörens lön eller utse kommundirektören till tjänsteinnehavare med avtalslön och avtala om kommundirektörens lön och andra anställningsvillkor inom ramen för samtycke av Kommunala arbetsmarknadsverket.

En *borgmästarmodell* har också diskuterats. Borgmästaren skulle kunna vara medlem av fullmäktige och alltid ordförande för kommunstyrelsen. Han kan också väljas till ordförande för fullmäktige. Borgmästarens uppgifter omfattar då även kommundirektörens uppgifter. Borgmästaren är en förtroendevald som handhar uppgiften åtminstone i det närmaste på heltid. Borgmästaren är uttryckligen kommunens politiska ledare och politiskt ansvarig för sin verksamhet. Borgmästaren har samma tjänstemannaansvar som övriga förtroendeval-

da. Det föreslås inte att beteckningen borgmästare införs i den finländska kommunalförvaltningen.

I lagen skall inte längre ingå stadgande om biträdande kommundirektör. Trots det kan kommunen ha biträdande kommundirektörer men deras ställning är baserad på kommunens egna beslut.

I lagen skall också intas ett stadgande om överföring av kommundirektören till andra uppgifter. Med två tredjedels kvalificerad majoritet kan fullmäktige överföra en på obestämd tid vald kommundirektör till andra uppgifter.

Med samma kvalificerade majoritet skall en på obestämd tid vald kommundirektör också kunna sägas upp. Grund för uppsägningen vore en förtroendekris mellan de politiska beslutsfattarna och kommundirektören som leder kommunens förvaltning, ekonomi och verksamhet. Genom att de orsaker som lett till förtroendekrisen läggs fram kan onödiga spekulationer undvikas. Enligt lagen om förvaltningsförfarande skall kommundirektören alltid beredas tillfälle att bli hörd i fråga om kravet på uppsägning. Då känner beslutsfattarna alltid till också kommundirektörens egen uppfattning om det bristande förtroende som föreligger.

3.6. Kommuninvånarnas rätt att delta

3.6.1. Bedömning av nuläget

Det centrala strävandet vid den reformering som resulterade i den nuvarande kommunallagen var att stärka den kommunala demokratin. Det försökte man i första hand uppnå genom att förstärka de förtroendevaldas ställning, öka antalet förtroendevalda, införa ett system med suppleanter samt förbättra förutsättningarna att fungera som förtroendevald. I lagen intogs också stadganden om formerna för direkt deltagande och påverkan: kommunmedlemmars initiativrätt (36 §), kommunens informationsverksamhet (37 §) och kommundelsförvaltning (10 kap.).

Till kommuninvånarnas grundläggande fri- och rättigheter hör rösträtt vid kommunala val. Stadgandena om kommunal rösträtt och rösträtt vid rådgivande folkomröstning ändrades vid ingången av 1992. Nämnade rättigheter gavs också andra än nordiska medborgare. En

förutsättning är att utlänningen i fråga har haft hemort i Finland de fyra åren närmast före valåret. För nordiska medborgare är motsvarande tid två år. Till invånarnas grundläggande fri- och rättigheter hör också valbarhet för kommunala förtroendeuppdrag.

Principen om offentlighet i förvaltningen är en av de viktigaste garantierna för verkställandet av medborgarnas deltagande och påverkan samt rättsskyddet. Inom kommunalförvaltningen verkställs offentlighetsprincipen genom att behandlingen, dvs. sammanträdet är offentligt, genom handlingsoffentlighet, information samt tillkännagivande av anhängighet. I 30 och 37 §§ kommunallagen stadgas om offentlighet och information. Handlingsoffentligheten regleras närmast av lagen om allmänna handlingars offentlighet (83/51) samt den kompletterande förordningen innefattande vissa undantag om allmänna handlingars offentlighet (650/51). Stadgandena om tillkännagivande av anhängighet ingår i lagen om förvaltningsförfarande (598/82).

Kommunfullmäktiges sammanträden är offentliga, om inte fullmäktige beslutar annat för ett visst ärende. Kommunstyrelsens och en nämnds sammanträden är inte offentliga, om de inte beslutar annat för ett visst sammanträde eller ärende. För nämnderna har möjligheten till offentligt sammanträde funnits sedan början av 1991. De övriga kommunala organens (direktioner, kommittéer) sammanträden är alltid slutna.

Kommunens olika myndigheter är skyldiga att på eget initiativ och på lämpligt sätt ge tillräcklig information redan medan ärendena är under beredning. Kommunstyrelsen leder kommunens informationsverksamhet. Informationsskyldigheten kompletteras av de stadganden om tillkännagivande av anhängighet för enskilt ärende som ingår lagen om förvaltningsförfarande (13 §). Enligt 37 § kommunallagen skall kommunens medlemmar på lämpligt sätt ges tillräcklig information om anhängiga kommunala ärenden av allmänt intresse, planer på dylika samt handläggning och avgöranden i dessa frågor. Försummande av information har inte betraktats som sådant procedurfel att beslutet med hänvisning till det skulle upphävas på grund av besvär. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg (18.5.1983 L 1762) att det berodde på kommunens prövning om kommunens medlemmar gavs information och i hur stor omfattning om ett anhängigt ämbetshus-

projekt. Det stadgande om tillkännagivande av anhängighet som ingår i lagen om förvaltningsförfarande är mera konkret och detaljerat.

Kommunernas centralorganisationer har 1986 godkänt en rekommendation om kommunal information. Enligt den är syftet med informationen att stärka och utveckla den kommunala demokratin genom att skapa förutsättningar för medborgarna att delta i skötseln av kommunens angelägenheter samt hänvisa kommunens invånare att nyttja de rättigheter som tillkommer dem samt fullfölja de skyldigheter som ankommer på dem.

Bestämmelserna om rådgivande kommunal folkomröstning intogs i lagen 1990 (10 a kap.). En särskild lag stiftades om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar (656/90). Enligt 102 a § kommunallagen kan kommunfullmäktige besluta att en rådgivande folkomröstning skall anordnas om en fråga som hör till kommunens kompetens. Omröstning får dock inte anordnas i en fråga som enligt lag eller förordning hör till ett annat kommunalt organs kompetens. Tills vidare har kommunala folkomröstningar nästan enbart verkställts om kommunsammanslagtningsfrågor (nio folkomröstningar). I övriga frågor har två folkomröstningar verkställts. Dessa omröstningar har gällt vägprojekt som är anhängiga i kommunen.

I kommunallagen (10 kap.) stadgas också om kommunalförvaltning. Lagens stela stadganden utgår från att kommunalfullmäktige handhar kommunalens angelägenheter. Den formella regleringen, som avsåg att trygga politisk rättvisa också inom kommunalförvaltningen, medverkade till 1970-talets politiska klimat där mycket avgränsade grupper aktivt syntes och påverkade.

Sedan 1990 har sektioner kunnat tillsättas i en nämnd för att behandla ärenden som ankommer på nämnd och som gäller kommunens olika delområden (71 § kommunallagen). Inom social- och hälsovårdsnämnderna har det redan tidigare varit möjligt att med stöd av speciallagstiftningen tillsätta sektioner för delområden. Också lagen om försök med frikommuner har gett möjlighet att tillsätta en nämnd, direktion eller annan myndighet för ett delområde av kommunen. Enligt lagen om försök med frikommuner finns nämnder för delområdena åtminstone i Hollola, Uleåborg och Åbo.

I gällande kommunallag finns strödda stadganden om kommuninvånarnas deltagande (16,

36 och 37 §§, 10 och 10 a kap.). Eftersom man vill framhålla kommuninvånarnas rätt att delta är det skäl att sammanföra stadgandena.

Stadgandena om rösträtt har nyligen ändrats så att rösträtt ges också andra utlänningar än nordiska medborgare. Av andra utlänningar än nordiska medborgare förutsätts att de har bott en längre tid i Finland. Om Finland ansluter sig till EU måste den kommunala rösträtten för utlänningar omprövas.

Förutom på information grundas offentligheten inom kommunalförvaltningen i Finland på offentlig behandling och på handlingsoffentlighet. Offentligheten för sammanträden har redan 1991 ändrats så att också en nämnd kan hålla ett offentligt sammanträde. I dag gäller inte denna möjlighet för direktorer och kommittéer. Det är svårt att lägga fram skäl till att en direktion och kommitté borde hindras att hålla offentligt sammanträde.

Om informationen stadgas i nuvarande lag. Offentlighetskommissionen föreslår att ett stadgande om informationsverksamhet tas in i den allmänna offentlighetslagstiftningen. Informationen är en viktig del av offentlighetssystemet inom kommunalförvaltningen. Därför är det fortfarande nödvändigt att stadga om saken också i kommunallagen. Samtidigt måste det övervägas om stadgandet kan konkretiseras på samma sätt som i 13 § lagen om förvaltningsförfarande där det stadgas om tillkännagivande av anhängighet.

Den initiativrätt om vilken stadgas i 36 § kommunallagen är principiellt viktig. Initiativrätten inskrevs för första gången i nuvarande kommunallag, men det anses att den har funnits redan tidigare. Användningen och utvecklingen av initiativrätten har blivit på hälft och man har nöjt sig med att det stadgande som tagits in i kommunallagen är tillräckligt. Bl.a. kommissionen för medborgarinflytande på boendemiljön (kommittébetänkande 1981:54 s.86) fäste uppmärksamhet vid de brister som förekom i fråga om svaren på initiativen. Kommissionen för kommunala folkomröstningar (kommittébetänkande 1985:50 s.142) anser bland annat att det är viktigt att skapa konsekventa procedurer för behandlingen och beredningen av initiativen så att olika medborgargrupper kan vara säkra på en likvärdig behandling.

Enligt gällande lag är folkomröstningen alltid rådgivande. Fullmäktige beslutar också om röstningsalternativen. Efter verkställda folkom-

röstningar har fullmäktige åtminstone tre gånger fattat ett beslut som avviker från resultatet av omröstningen. När lagen stiftades troddes det att resultatet av folkomröstningen i praktiken skulle bli nästan bindande (LeUB nr 10/1990 rd). Vid stadgandet om rådgivande kommunal folkomröstning utgick man från att det representativa systemet är det primära. Då ansågs inte heller att det förelåg betydande principiella hinder att införa en bindande folkomröstning (folkomröstningskommittén, kommittébetänkande 1983:25 s. 82). Folkomröstningskommittén konstaterade att folkomröstningen kanske påverkar utvecklingen av verksamhet och service. På basis av erfarenheter och utgående från målet att reformera lagstiftningen måste det nu omvärderas huruvida folkomröstningen skall vara bindande.

Stadgandena om kommunalförvaltning i 10 kap. kommunallagen har i praktiken blivit utan betydelse. Redan vid tidigare ändringar av kommunallagen har det varit aktuellt att upphäva stadgandena. I den nya lagen måste kommunalförvaltningen ordnas på ett smidigare sätt än nu.

3.6.2. Målen och de viktigaste förslagen rörande rätten att delta

Målet är att skapa förutsättningar för direkt deltagande jämsides med den traditionella representativa demokratin. Fullmäktige skall svara för betingelserna. Av fullmäktige krävs aktivitet och uttryckliga beslut om på vilket sätt den direkta demokratin skall verkställas. I praktiken beror kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka på en öppen politisk kultur och på kommuninvånarnas egen aktivitet som fullmäktige i sin tur kan påverka. I kommunen borde det t.ex. produceras sådan information som är lätt tillgänglig för kommuninvånarna.

Likaså måste kommunerna informera om sin verksamhet öppnare än förut. Öppen information och debatt i massmedierna ger kommuninvånarna god beredskap att delta och påverka redan medan ärendena bereds. Också organisatoriska lösningar kan öka kommuninvånarnas intresse och förtroende för det representativa systemet samt för möjligheterna att påverka dess beslut.

Kommunens medel att verkställa användar-, invånar- och annan direkt demokrati skall i

stor utsträckning vara fritt utformade. Det är svårt att skapa äkta deltagande genom tvingande lagstadganden. Lagstiftning kan användas för att styra befolkningen till vissa beteendeformer. En mera exakt reglering kräver bland annat initiativrätt för kommunens invånare, grunder för kommunal folkomröstning samt att de som använder servicen väljs in i de kommunala organen. Dessutom är det skäl att i lagen nämna vissa deltagar- och påverkningsformer utan att närmare reglera dem. Meningen är att fästa uppmärksamhet vid fullmäktiges skyldighet att skapa många former av deltagarrättigheter för kommunens invånare.

Omnämmandet i lagen blir utslagsgivande för hjälp vid invånarnas egna initiativ och eventuella alternativa beredning och planering av ärenden. Särskilt viktigt är det att få med olika minoritets- och oppositionsgrupper i den kommunala verksamheten. I somliga länder får invånar- och miljöaktivisternas grupper ekonomiskt stöd när de gör upp alternativa byggnadsplaner eller miljöutredningar. Det ligger i kommunens intresse att klarlägga alternativ t.ex. vid beslut om planläggning och miljö. Också det så kallade SOFY-projektet har gett erfarenheter; bostadsområden har planerats i samarbete mellan kommunens personal, de förtroendevalda och invånarna.

Kommunerna måste också utveckla fria former att höra invånarna före beslutsfattandet, arrangera opinionsundersökningar, medborgarmöten osv. Målet skall vara en sådan besluts- och beredningskultur där det ansvariga representativa systemet utreder olika intressegruppers och kommuninvånarnas åsikter tillräckligt omsorgsfullt och objektivt innan beslutet fattas.

Offentlighetslagstiftningen gäller också kommunalförvaltningen. Ökad offentlighet under beredningen ingår som ett centralt element i reformen av den. Öppenhet inom kommunalförvaltningen är också av central vikt vid verkställandet av den direkta demokratin. Här ställer lagstiftningen inte längre några hinder i dag. Snarare är det fråga om att ändra kommunens egna åtgärder och förvaltningskultur och -praxis. Det är möjligt att informera om ärendena redan i beredningsskedet om man så önskar. Också den nya tekniken är till hjälp när det gäller att skapa en ny förvaltningskultur.

I kommunallagen intas nu mera detaljerade stadganden om direkta deltagar- och påverk-

ningsmöjligheter för kommunens invånare. Också om många av stadgandena inte är nödvändiga i juridiskt avseende har de en styrande effekt på den kommunala verksamheten. Stadgandena om kommunens invånare samlas i 4 kap. lagen.

I kapitlets första paragraf intas en exempel-förteckning på medel med vilka invånarnas rätt att delta kan förverkligas. Lagtekniskt behövs regleringen inte. Ärendena kan skötas också utan stadgandena i fråga. I lagen har man dock velat fästa uppmärksamhet vid den direkta demokratins betydelse.

Kommunal folkomröstning är den mest kvalificerade formen av direkt deltagande om vilken ett särskilt stadgande ingår i lagen. Stadgandena om kommunal folkomröstning är ett viktigt tillägg till det representativa systemet. Inte heller här är det något som hindrar kommunerna att handla på ett mindre reglerat sätt. Kommunen kan arrangera opinionsundersökningar på sina egna och invånarnas villkor. Om man vill göra opinionsmätningen absolut tillförlitlig kan man arrangera en folkomröstning. Utgångspunkten är då fortfarande en rådgivande folkomröstning. Fullmäktige kan dock besluta att slutresultatet av folkomröstningen är bindande. Det blir fullmäktige själv som beslutar när folkomröstningen är bindande för fullmäktige. På så sätt stannar den högsta beslutanderätten hos fullmäktige vilket är en princip som ingår i vårt representativa system. Fullmäktige kan t.ex. förutsätta att en tillräckligt stor del av alla röstberättigade har godkänt förslaget.

Kommunens invånare har fortfarande rätt att komma med initiativ om folkomröstning. Fullmäktige kan dock besluta om villkoren för förrättandet av folkomröstning och t.ex. om alternativen vid omröstningen.

Principerna för behandlingen av initiativ från kommunens invånare preciseras. Initiativtagaren skall alltid informeras om de åtgärder som vidtagits med anledning av initiativet. I lagen föreslås också ingå ett stadgande om behandlingen av initiativ i en fråga som hör till fullmäktiges befogenheter om antalet initiativtagare utgör en viss del av kommunens invånare. Frågan skall tas upp till behandling i fullmäktige senast inom sex månader från det att den har väckts.

Tillgången till information är också av avgörande betydelse för direkt deltagande. Informationsverksamheten förutsätter aktivitet och

initiativ av kommunen. I informationen ingår också möjligheten att ge respons. I förslaget till kommunallag preciseras innehållet i skyldigheten att ge information. Kommunens information skall skapa förutsättningar och beredskap för kommuninvånarna att delta och påverka redan när ärendena bereds. Kommunen skall mera öppet än förut informera om anhängiggjorda ärenden som är under beredning.

Kommunen kan ge aktiebolag, förening, annan sammanslutning eller stiftelse i uppdrag att sköta sina uppgifter. Det är fråga om alternativa sätt att ordna skötseln av kommunens uppgifter. Sådana uppgifter kan kommunen sköta också inom sin egen organisation. Ofta vill kommunen på detta sätt tillföra verksamheten smidighet. Sammanslutningarna är privaträttsliga i juridiskt avseende och de skyldigheter som genom lagstiftningen påförts kommunerna gäller inte dem. För kommuninvånarna är detta förknippat med vissa missförhållanden. Sammanslutningarna står ofta utanför den kommunala kontrollen. Inte heller offentlighet och rättsskydd verkställs på samma sätt som inom kommunens förvaltning. I kommunallagen vill man förmildra denna tudelning och bristande jämlikhet. Enligt förslaget är det kommunens skyldighet att informera också om verksamheten inom en sådan sammanslutning.

Kommunen skall komplettera den sedvanliga informationsverksamheten med översikter över viktiga frågor som är av intresse för kommuninvånarna. Förbilden för denna reglering finns i byggnadsförordningens stadgande om planläggningsöversikt.

Det behövs allt mera samarbete mellan kommunen och dess invånare. Samarbetet kan gälla serviceproduktion men också innebära att skötseln av uppgifter som ankommer på kommunen ges i uppdrag åt invånargrupper. T.ex. ett byråd eller en idrottsförening i kommunen är lämpliga samarbetspartner för kommunen.

Lagen skall inte längre innehålla stadganden om kommundelsfullmäktige. Däremot gör lagen det möjligt att anordna delområdesförvaltning på kommunens och invånarnas egna villkor. Fullmäktige kan tillsätta ett organ eller en sektion för att sköta ärenden som gäller ett delområde i kommunen. Lagen hindrar inte heller överföring av behövliga befogenheter till ett delområdesorgan. I organet kan medlemmar väljas in på framställning av invånarna

inom ifrågavarande delområde i kommunen. Också kommunal folkomröstning kan ordnas för ett delområde i kommunen.

Lagen skall ge möjlighet att verkställa s.k. brukardemokrati. Medlemmarna i direktionen för ett affärsverk eller en annan inrättning eller en del av direktionens medlemmar kan på beslut av fullmäktige och enligt av fullmäktige fastställda grunder väljas på förslag av serviceanvändarna, en invånargrupp i kommunen och även på förslag av kommunens personal. Då kan t.ex. de som använder ett kommunalt affärsverks tjänster ställa förslag om medlemmar som väljs in i direktionen. Föräldrarna till daghemsbarn och skolelever kan ställa förslag om medlemmar i daghems- respektive skoldirektionen.

Rätten att anföra kommunalbesvär har varit en central påverkningsmöjlighet för kommunens medlemmar. Det har varit möjligt för medlem av kommunen att anföra besvär och därigenom har lagligheten i den kommunala myndighetens beslut kunnat underställas förvaltningsdomstol för prövning. Inte heller i den nya kommunallagen är avsikten att avstå från laglighetsbesvär. Dessutom är avsikten att införa ett internt rättelseförfarande för kommunen. En kommunmedlem som är missnöjd över ett beslut kan föra ärendet till ny prövning inom kommunens interna förvaltningsförfarande. Förfarandet med rättelseyrkan innebär att kommunmedlemmarnas påverkningsmöjligheter inom kommunens förvaltning utökas avsevärt.

3.7. Förtroendevalda

3.7.1. Bedömning av nuläget

De förtroendevalda har en central ställning inom kommunens förvaltning. Kommunalförvaltningen fungerar enligt principen om representativ demokrati så att antingen de fullmäktige som valts av invånarna genom val eller av dem utsedda förtroendevalda ansvarar för beslutsfattandet. Inom förvaltningen representerar de förtroendevalda således kommunens invånare och utövar kommunens beslutanderätt. Så många kommuninvånare som möjligt borde ha rätt att eftersträva förtroendeuppdrag. Till följd av de förtroendevaldas centrala ställning fästs å andra sidan särskild uppmärksamhet vid hur ansvarskännande deras verk-

samhet är samt vid hur sakligt deras beteende är i övrigt. Om en enskild förtroendevald gör sig skyldig till missbruk av sin ställning eller till osaklig strävan efter vinst leder det lätt till att hela systemet kritiserar. Bland annat därför ägnas begränsningarna av valbarheten särskild uppmärksamhet.

Kommunens verksamhet är till centrala delar baserad på de förtroendevaldas initiativförmåga och verksamhetsmöjligheter. Därför har man i kommunallagen försökt trygga de förtroendevaldas ställning samt deras rättigheter och förutsättningar att handha de olika frågorna. De förtroendevalda skall ha rätt att få ersättning för förlorad inkomst samt för de kostnader som förtroendeuppdraget medför. Å andra sidan verkar den förtroendevalda i sin verksamhet under straffrättsligt tjänstemannaansvar och på honom tillämpas de stadganden om tjänstebrott som ingår i 40 kap. strafflagen. Vidare har de förtroendevalda politiskt ansvar. Om en förtroendevald inte motsvarar de förväntningar som hans väljare ställer på honom är det möjligt att han inte blir omvald. En förtroendevald kan avhållas från sitt uppdrag på grund av felaktigt förfarande. I vissa fall kan han även avsättas.

För att trygga kontinuiteten i de förtroendevaldas verksamhet väljs suppleanter för de förtroendevalda. Om en förtroendevald är förhindrad eller jävrig att ta del i handläggningen av ärendena inträder suppleanten i hans ställe. Förtroendeuppdraget är på viss tid och begränsas till organets mandattid.

Enligt den nuvarande kommunallagen är de kommunala organens medlemmar förtroendevalda. Till de förtroendevalda hör vidare revisorerna och personer som valts för kommunens övriga förtroendeuppdrag. Valbar till förtroendeuppdrag är den som har hemort i kommunen samt rösträtt vid kommunalval.

Valbara till fullmäktige är inte länsstyrelsens ledande tjänstemän eller domarna i länsrätten. Till kommunalt anställda som är valbara hör inte kommundirektören, biträdande kommundirektören och inte heller vissa andra av kommunens ledande tjänsteinnehavare.

Främst de som inte kan väljas till kommunfullmäktige är inte heller valbara till kommunstyrelsen. Valbara till kommunstyrelsen är inte heller kommunstyrelsen underlydande tjänsteinnehavare eller arbetstagare i arbetsavtalsförhållande av bestående natur. Tjänsteinnehavare och arbetstagare som är underställda nämnd-

erna och direktionerna är däremot valbara. Av medlemmarna i en av kommunstyrelsen tillsatt kommitté förutsätts endast allmän valbarhet.

Tjänsteinnehavare eller anställda i arbetsavtalsförhållande av bestående natur kan inte inväljas i nämnd och direktion när de underlyder nämnden eller direktionen. Tjänsteinnehavare och arbetstagare som underlyder andra organ är valbara. Extra medlemmar kan också inväljas i nämnd eller sektion av direktion som sköter kommundelsärenden eller, om det gäller en tvåspråkig kommun, sektioner som sköter de olika språkgruppernas ärenden. Av dem förutsätts antingen att de har hemort inom ifrågavarande delområde i kommunen eller att de tillhör ifrågavarande språkgrupp.

Utan hinder av valbarhetsstadgandena kan en person ställa upp som kandidat till fullmäktige om hindret för valbarheten avlägsnas innan fullmäktigeledamotens mandattid börjar. En fullmäktig förlorar inte heller sin valbarhet om han väljs till ett anställningsförhållande som varar högst sex månader. För kommunstyrelse och nämnd gäller inte motsvarande undantag.

Den som valts till ett förtroendeuppdrag är skyldig att ta emot uppdraget och hans samtycke behövs i allmänhet inte. Av den som ställs upp som kandidat till fullmäktige förutsätts skriftligt samtycke. Den som valts till förtroendevald kan dock avsäga sig uppdraget. Som avsägelsegrund nämns i lagen 60 års ålder och tidigare förtroendeuppdrag. Som avsägelsegrund godkänns dessutom annat giltigt skäl. Avsägelsegrunden godkänns av det organ som den förtroendevalda skall väljas till. Hänvisning till avsägelsegrunden kan göras också under pågående mandattid.

Den förtroendevalda kan inte avsättas och han kvarstår i sitt förtroendeuppdrag under den tid för vilken han är vald och även därefter till dess annan förtroendevald utsetts till uppdraget i hans ställe. Om besvär anförs över valet av förtroendevald eller hans avsägelse fortsätter uppdraget tills frågan är slutligt avgjord och en ny förtroendevald har utsetts för uppdraget. Den förtroendepost som blivit ledig skall besättas för den återstående mandattiden. Uppdraget som fullmäktig sköts av suppleanten.

Felaktigt förfarande av organ eller av förtroendevald vid skötseln av uppdraget leder till åtgärder för att klarlägga ärendet och få rättelse till stånd. Det ankommer i första hand

på kommunstyrelsen att reda ut ärendet. Vid behov skall ärendet dock underställas fullmäktige för behandling.

För skötseln av förtroendeuppdrag betalas arvode. För förlust av förtjänst liksom för kostnader som föranleds på grund av förtroendeuppdraget betalas ersättning. Ersättningen behöver inte uppgå till hela beloppet. Grunderna för arvoden och ersättningar fastställs i arvodesstadgan som godkänns av fullmäktige.

En förtroendevald har rätt att av kommunens myndigheter till påseende få handlingar samt uppgifter som han anser vara erforderliga i sitt uppdrag. Rätten att få uppgifter gäller alla förtroendevalda. Den förtroendevalda avgör själv hur nödvändiga uppgifterna är. Rätten gäller de uppgifter som den förtroendevalda anser vara erforderliga i sitt uppdrag. Rätten att få uppgifter begränsas av stadgandena om hemlighållande av vissa ärenden och handlingar. Den förtroendevalda har i allmänhet inte rätt att få uppgifter om handlingar som skall hemlighållas. Om en handling som skall hemlighållas behövs för beslutsfattandet har den förtroendevalda rätt att få också uppgifter som skall hemlighållas. Revisorernas rätt att få uppgifter är mera vidsträckt och omfattar också sådana för revisorsuppdraget nödvändiga uppgifter som skall hemlighållas.

Verksamheten inom den offentliga förvaltningen är föremål för ett starkt intresse från medborgarna och massmedierna. Granskningen är ofta kritisk. Förtroendeuppdragen sköts med tillämpande av de allmänna principerna inom förvaltningen. De allmänna principerna för förvaltningen — dvs. lagbundenhetsprincipen, jämlikhetsprincipen, ändamålsbundenhetsprincipen, objektivitetsprincipen och proportionalitetsprincipen styr förvaltningen och medverkar till att trygga medborgarnas juridiska ställning. Med tanke på kommuninvånarnas deltagande samt övervakningen av verksamheten är det viktigt med offentlighet och öppenhet inom förvaltningen. Nämnda principer styr och påverkar de förtroendevaldas verksamhet. Genom stadganden och bestämmelser har man i vissa fall försökt ge dem som verkar inom den offentliga förvaltningen allmänna anvisningar och bestämmelser om hur uppgifterna borde skötas och om förfarandet. I 5 kap. stats-tjänstemannalagen (755/86) ingår bestämmelser om tjänstemännens allmänna skyldigheter. Motsvarande bestämmelser om kommunens tjänsteinnehavare ingår i tjänstestadgan. I ar-

betsordningen för fullmäktige har eventuellt intagits bestämmelser angående fullmäktiges beteende. I kommunallagen ingår däremot inte bestämmelser om de kommunala förtroendevaldas beteende.

Bestämmelserna om valbarhet och jäv hör nära samman. Syftet med vardera stadgandet är att garantera att medlemmarna i organen är opartiska och att ärendena sköts på ett objektivt sätt. Stadgandena om valbarhet hindrar att till medlem av organet väljs en person vars position inom kommunens organisation eller övriga uppdrag är sådana att förtroendet rubbas för hans förmåga att sköta ärendena opartiskt. Genom jävsstadgandena tryggas åter en opartisk handläggning en enskilda ärenden.

Stadgandena om valbarhet begränsar medborgarnas möjligheter att delta i den kommunala verksamheten. Därför borde begränsningarna vara så få som möjligt och stadgandena så entydiga som möjligt. Kommunalförvaltningens funktionsduglighet och trovärdighet förutsätter dock mera vidsträckta stadganden om valbarhet.

I vissa fall har det visat sig vara problematiskt att personer som hör till kommunens personal är medlemmar i kommunala organ. Dessa problem har närmast gällt kommunstyrelsen. I vissa kommuner är de kommunalt anställda till och med i majoritet i kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen representerar ofta kommunen i egenskap av arbetsgivare. Också i sådana fall att formellt jäv inte föreligger har trovärdigheten i beslutsfattandet rubbats av att kommunens personal deltar i beslut om löne- och andra förmåner. Också relationerna mellan förman och underlydande kan snedvridas om en tjänsteinnehavare eller arbetstagare är medlem av kommunstyrelsen och i egenskap av förtroendevald är sin förmans överordnade. Vid handläggningen av personalärenden har det den senaste tiden uppstått situationer då kommunstyrelsen inte ens kompletterad med suppleanter har varit beslutför t.ex. vid beslut om inbesparingar i kommunens personalutgifter. Av de kommunstyrelsemedlemmar som valdes i början av 1993 var ungefär 14 % anställda hos den egna kommunen. I tre kommuner var minst hälften av medlemmarna anställda hos den egna kommunen och i 44 kommuner minst en tredjedel (Finlands Kommunförbunds statistikproduktion 1993).

Det har också upplevts som problematiskt att förtroendemannen i den personalorganisa-

tion som skall sköta personalens intressebevakning är medlem i ett kommunalt organ. Intressekonflikterna accentueras i de organ som behandlar personalärenden och som beslutar om kommunens personalpolitik. Till dessa organ hör kommunstyrelsen och det organ som huvudsakligen sköter personalärenden. Därför vore det motiverat att begränsa möjligheterna för de personer som ansvarar för personalens intressebevakning att fungera som förtroendevalda i de organ som behandlar ärenden där kommunens och personalens intressen kan vara sinsemellan motstridiga.

Fastän den statliga övervakningen har minskat sköter statens tjänstemän fortsättningsvis olika tillsynsuppgifter som gäller kommunerna. De nuvarande begränsningarna av valbarheten gäller vissa av länsstyrelsens tjänstemän samt domare vid länsrätten. Mera motiverat vore att begränsa valbarheten för alla sådana statliga tjänstemän som direkt sköter tillsynsuppgifter som gäller kommunen.

De nuvarande stadgandena om valbarhet till fullmäktige gäller bara kommunens högsta ledning, dvs. direktörerna för centralförvaltningen eller förvaltningsområdena. Andra personer i ansvarsställning borde jämföras med dem även om de inte leder hela förvaltningssektorn. Förvaltningsstrukturen har redan förändrats eller håller på att förändras så att betydelsen av det ansvarsområde som påförs en person understryks. De nuvarande stadgandena om valbarhet motsvarar inte situationen i praktiken.

Tillämpningen av de nuvarande valbarhetsstadgandena påverkar organisationen och ordnandet av kommunens uppgifter. Stadgandena gäller endast den egna kommunens personal. T.ex. verkställande direktören i ett av kommunen ägt aktiebolag är alltid valbar till fullmäktige fastän han till sin ställning kan motsvara en tjänsteinnehavare i ledningen för en kommunal förvaltningssektor. Hur uppgifterna har organiserats borde inte få inverka när en persons valbarhet övervägs.

De ledande personerna i företag som bedriver affärsverksamhet fungerar också i kommunala förtroendeuppdrag. Den nuvarande lagen hindrar inte att en person som ansvarar för företagets verksamhet väljs in till och med i en sådan nämnd inom vars förvaltningsområde företaget verkar. Mellan kommunen och affärsföretaget uppkommer tydliga intressekonflikter vid behandlingen av ärenden som behandlas av

kommunens organ. Man har försökt lösa problemen genom jävsstadganden. Om det ofta uppstår konfliktsituationer som är kända på förhand, kan det vara motiverat att valbarheten för ledande personer som idkar företagsverksamhet begränsas till organet i fråga. T.ex. borde direktören för ett i kommunen verksamt byggföretag inte väljas in i det organ som sköter planlägningsärenden i kommunen. Det kan vara på sin plats att begränsa valbarheten så att medborgarnas uppfattning om kommunalförvaltningen kan förbättras och förvaltningens trovärdighet på så sätt ökas.

En persons trovärdighet inom kommunalpolitiken kan bli lidande också annars än i konfliktsituationer mellan kommun och sammanslutning. T.ex. vid avgöranden som gäller markbeslut kan en betydande markägares beslut ofta misstros. I praktiken blir det svårt att begränsa valbarheten i sådana fall. Förtroendet och trovärdigheten borde förbättras genom stram och konsekvent tillämpning av jävsstadgandena.

Om avsägelse av förtroendeuppdrag stadgas formellt. I praktiken har stadgandet dock tolkats smidigt.

Verksamhetsbetingelserna för den förtroendevalda borde fortsättningsvis tryggas genom rätten att få arvoden och ersättningar för skötseln av uppdraget. De förtroendevalda sköter i allt större utsträckning sina uppgifter på del- eller heltid varvid arvodet betalas för en bestämd tid. I lagen borde intas ett uttryckligt stadgande om att arvodet betalas för en bestämd tid också därför att det allmänna pensionsskyddet för de förtroendevalda har slopats. Bara de arvoden och ersättningar för förlust av förtjänst som överstiger minimigränsen i pensionslagstiftningen berättigar till pension.

Den förtroendevalda behöver upplysningar för beredning av ärendet och för beslutsfattandet. Dessutom behöver han uppgifter för att kunna övervaka kommunens myndigheter. Därför måste hans rätt att få uppgifter vara mera vidsträckt än för medborgaren i gemen. Den förtroendevalda måste tryggas motsvarande rätt att få information som nu. Det är dock ändamålsenligt att sammanföra stadgandena i en enda paragraf varvid ett stadgande som motsvarar 20 § nuvarande kommunallag är tillräckligt. Rätten föreslås begränsad till de uppgifter och handlingar som behövs för att sköta det egna förtroendeuppdraget.

3.7.2. Målen och de viktigaste förslagen rörande förtroendevalda

Stadgandena om förtroendevalda i gällande lag finns huvudsakligen i lagens 2 kap. Stadganden finns dock också på andra ställen i lagen. I propositionen sammanförs stadgandena om de förtroendevalda till ett enda kapitel där de förtroendevalda samt deras allmänna rättigheter och skyldigheter definieras. I kapitlet intas också övriga stadganden om de förtroendevaldas juridiska ställning, t.ex. de stadgandena om valbarhet som i dag ingår i kapitlen om de olika organen.

Många av de föreslagna stadgandena motsvarar i princip de nuvarande. De förtroendevalda definieras på samma sätt som nu. Förlust av valbarhet, fortsatt förtroendeuppdrag, påföljder av felaktigt förfarande eller regleringen av rätten att få uppgifter kräver inte särskilda ändringar.

Medborgarna fäster allt större uppmärksamhet vid kommunalpolitikens moraliska och etiska värden. För att förbättra den offentliga bilden av och trovärdigheten hos kommunalförvaltningen krävs en mera kritisk inställning till valbarhet och jäv.

Den förtroendevaldas ställning och ansvar understryks genom att ett stadgande om de förtroendevaldas förfarande intas i lagen. Enligt stadgandet skall den förtroendevalda arbeta för kommunens och invånarnas bästa samt handla värdigt på det sätt uppdraget förutsätter. Genom stadgandet uppmärksammas de allmänna förutsättningarna och förväntningarna hos medborgarna i fråga om skötseln av uppdraget och den förtroendevaldas person. Stadgandet är av riktgivande karaktär. Juridiska åtgärder kan inte vidtas enbart med stöd av det. Medborgarna skall kunna lita på att den förtroendevalda genom sin verksamhet arbetar för kommunens och dess invånares bästa.

Medborgarnas uppfattning påverkas av många olika faktorer såsom t.ex. av en öppen och offentlig förvaltning, av att de allmänna principerna inom förvaltningen beaktas, att uppgifterna sköts på ett samvetsgrant och smidigt sätt samt av att gränserna mellan makt och ansvar är tydliga. För de förtroendevalda föreslås också en särskild skyldighet att på begäran av kommunens organ förete en utredning över omständigheter som kan vara av betydelse vid bedömningen av hans valbarhet eller jävighet. Den politiska trovärdigheten

och en ny betoning av det politiska ansvaret kan också främjas av den förtroendevaldas känsla för att avgå från sitt uppdrag om förtroendet för hans verksamhet har rubbats.

Förslagen till stadganden om begränsningar av valbarheten har uppgjorts så att de bättre än för närvarande motsvarar den allmänna uppfattningen om personer som är kompetenta för förtroendeuppdrag och så att de mest sannolika intressekonflikterna kan undvikas redan på förhand. Av regleringen förutsätts också att begränsningen av valbarheten verkställs objektivt inom olika organisationsmodeller.

Begränsningarna av valbarheten till fullmäktige blir fortfarande mindre än för valbarheten till andra organ, t.ex. till kommunstyrelsen. I någon mån blir dock begränsningarna mera vidsträckta än nu. Begränsningen av valbarheten för statliga tjänstemän skall fastställas enligt hur personens uppdrag berör kommunen, inte enligt hans formella ställning. Också de begränsningar som gäller kommunens egen personal blir mera vidsträckta än för närvarande. Förutom tjänstemän i ledande ställning inom ett förvaltningsområde skall inte heller personer som tydligt ansvarar för något uppgiftsområde vara valbara.

Uppläggningsen av skötseln av uppgifterna påverkar i dag i avgörande grad tillämpandet av stadgandena om valbarhet. Det har inte varit möjligt att iaktta dessa stadganden om kommunen har givit skötseln av uppgiften t.ex. till ett aktiebolag i sin ägo. Man försöker slopa detta missförhållande så att valbarheten för personalen hos en sammanslutning där kommunen har bestämmanderätten huvudsakligen fastställs enligt samma grunder som valbarheten för kommunens egen personal.

För kommunens personal samt för den person som ansvarar för personalens intressebevakning begränsas valbarheten till kommunstyrelsen i jämförelse med nuläget. Begränsningen av valbarheten utsträcks till kommunstyrelsen underlydande arbetstagare och dessutom till nämndernas föredragande eller dem som i övrigt svarar för beredningen av ärenden som kommer att behandlas av kommunstyrelsen. Ordföranden i styrelsen för den lokala personalorganisation som sköter personalens intressebevakning i kommunen eller t.ex. huvudförtroendemännen är inte valbara till kommunstyrelsen eller ett organ som huvudsakligen sköter personalfrågor.

De som är anställda hos kommunen får dock

inte vara i majoritet i kommunstyrelsen ens om de är valbara till kommunstyrelsen. Det är befogat att utsträcka begränsningen också till företrädarna för ovannämnda sammanslutningar.

Förtroendeuppdrag skall inte mera vara obligatoriska. Man skall ha rätt till avsägelse och avsägelsen skall inte förutsätta speciella grunder.

Vid regleringen av de förtroendevaldas arvoden beaktas skötseln av uppdrag på heltid samt arvoden som skall betalas för en bestämd tid.

3.8. Personal

3.8.1. Bedömning av nuläget

Enligt den gällande kommunallagen står kommunens personal antingen i offentligrättsligt tjänsteförhållande eller i privaträttsligt arbetsförhållande. Den rättsliga ställningen för tjänsteinnehavare och arbetstagare är väsentligt olika. Kommunerna och samkommunerna hade 1993 omkring 430 000 anställda. Av den stod ca 56 % i tjänsteförhållande och ca 44 % i privaträttsligt arbetsförhållande. Det föreslås att indelningen i tjänste- och arbetsförhållanden bibehålls.

Enligt kommunallagen inrättas tjänster för kommunens förvaltningsuppgifter. Med förvaltningsuppgifter avses uppgifter i vilkas skötsel ingår utövande av offentlig makt, inklusive beredning och verkställande av beslut, eller som är förenade med ett särskilt ekonomiskt ansvar. Med utövande av offentlig makt avses den behöriga myndighetens på lag grundade befogenheter att fatta beslut som är bindande och förpliktigande för medborgarna. Myndigheten har också ofta rätt att använda tvångsmedel för att verkställa besluten.

I praktiken har emellertid i stor omfattning inrättats tjänster för skötseln av andra uppgifter än förvaltningsuppgifter. Denna praxis har fortgått länge och anses inte enligt den allmänna uppfattningen strida mot gällande kommunallag. I speciallagstiftningen finns också flera stadganden som förutsätter att kommunen har en tjänsteinnehavare för skötseln av vissa uppgifter. Sådana stadganden finns t.ex. i byggnadslagen (370/58), lagen om brand- och räddningsväsendet (559/75), hälsovårdslagen

(469/65), mentalvårdslagen (1116/90), socialvårdslagen (710/82) och grundskolelagen (476/83).

De viktigaste stadganden som gäller kommunala tjänsteinnehavare finns i kommunallagen och strafflagen (straffrättsligt ansvar). Tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning regleras i tjänstestadgan som godkänns av fullmäktige med stöd av kommunallagen.

De kommunala arbetstagarnas rättsliga ställning fastställs i regel på samma sätt som inom den privata sektorn. De viktigaste stadgandena finns i lagen om arbetsavtal (320/70). En kommunal arbetstagare har dock ett mera omfattande straffrättsligt ansvar. Även i fråga om pensionsrätten finns skillnader jämfört med den privata sektorn.

Mellan tjänste- och arbetsförhållanden finns följande skillnader:

— Ett tjänsteförhållande är till sin natur offentligrättsligt och ett arbetsförhållande privaträttsligt. Meningsskiljaktigheter på grund av ett tjänsteförhållande avgörs som offentligrättsliga tvister vid förvaltningsdomstolar. Tvister som orsakas av ett arbetsavtalsförhållande och som inte grundar sig på lagen om kollektivavtal hör i egenskap av privaträttsliga tvistemål till de ärenden som avgörs av allmänna domstolar.

— Ett tjänsteförhållande uppstår genom en ensidigt kommunal förvaltningsåtgärd, tjänsteutnämningen, som dock förutsätter samtycke. Ett arbetsförhållandes uppkomst baserar sig på ett avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren.

— När ett anställningsförhållande upphör kan domstolen återställa ett tjänsteförhållande som avslutats på ett lagstridigt sätt. Däremot kan ett arbetsförhållande som avslutats på ett sätt som strider mot lag eller avtal inte återkallas mot arbetsgivarens vilja.

— Till en tjänsteinnehavares uppgifter kan höras att utöva offentlig makt. Till uppgifterna för en kommunalt anställd arbetstagare kan inte höras att utöva offentlig makt.

— Tjänsteinnehavarens straffrättsliga ansvar är större än arbetstagarens.

— Kommunen kan bestämma om tjänsteinnehavarens uppgifter och skyldigheter. Arbetstagarens uppgifter och skyldigheter grundar sig i regel på arbetsavtalet.

— Tjänsteinnehavarnas rätt att vidta stridsåtgärder är mera begränsad än arbetstagarnas.

De kommunala tjänsteinnehavarna sköter sina uppgifter under tjänstemannaansvar. Det-

ta ansvar kan realiseras i form av disciplinärt ansvar, straffrättsligt ansvar och skadeståndsansvar. Disciplinärt ansvar gäller endast tjänsteinnehavare och bygger på bestämmelser i kommunens tjänstestadga. Om skadeståndsansvar stadgas i skadeståndslagen (412/74), i vars grunder ingen skillnad görs mellan tjänsteinnehavare och arbetstagare. Det straffrättsliga ansvaret är av betydelse i synnerhet för medborgarna. I 92 och 93 §§ regeringsformen stadgas om principen att förvaltningen lyder under lag. Enligt 92 § skall i all tjänsteverksamhet vid laga påföljd lag noggrant iakttas. Med stöd av 93 § kan en medborgare kräva att en tjänsteman åläggs straffrättsligt ansvar och skadeståndsansvar till följd av ett fel eller en försummelse som han har gjort sig skyldig till. Det har ansetts att dessa stadganden också gäller kommunens myndighetsverksamhet.

Om straffrättsligt ansvar och tjänstebrott stadgas i strafflagen. Tjänstemannaansvar gäller redan nu delvis också kommunens arbetstagare. Genom en ändring av strafflagen som trädde i kraft den 1 januari 1990 (792/89) utsträcktes tjänstemannaansvaret till att omfatta även offentligt anställda arbetstagare i fråga om vissa tjänstebrott. En arbetstagare kan dömas till straff bl.a. för tagande av muta, brott mot tystnadsplikt, olovligt röjande av uppgift i eller om en handling samt missbruk av tjänsteställning. På kommunala arbetstagare tillämpas däremot inte 40 kap. 10 och 11 §§ strafflagen, i vilka stadgas bl.a. om tjänstefel av vårdslöshet eller oförsiktighet. Kommunala arbetstagares ansvar är därför mera begränsat än tjänsteinnehavares.

Skillnaderna mellan tjänste- och arbetsförhållanden har blivit allt mindre. Skillnaderna har minskats bl.a. av att lagstiftningen om tjänstekollektivavtal trädde i kraft 1970 och av den ovan nämnda ändringen av strafflagen. Även i tjänste- och arbetskollektivavtalsförhandlingarna på det kommunala området har man inom de gränser lagstiftningen medger kontinuerligt strävat efter att förenhetliga tjänsteinnehavarnas och arbetstagarnas anställningsvillkor. I det allmänna kommunala tjänste- och arbetskollektivavtalet har anställningsvillkoren för både tjänsteinnehavare och arbetstagare fastställts.

I den gällande kommunallagen stadgas också om utlänningars behörighet för kommunala tjänster. Utgångspunkten är att också andra än finska medborgare kan utnämnas till tjänster.

Det enda absoluta undantaget är tjänsterna som kommundirektör och biträdande kommundirektör. Till dessa tjänster kan endast finska medborgare utses. Finskt medborgarskap krävs i lagen också av vissa ledande tjänsteinnehavare, om inte något annat bestäms i kommunens tjänstestadga. Beträffande kommunala arbetstagare finns inga nationalitetskrav.

I *EES-avtalet* (artikel 28) säkerställs fri rörlighet för arbetstagare mellan EU-medlemsstaterna och EFTA-staterna. Denna fria rörlighet skall innebära att all diskriminering av arbetstagare från EU-medlemsstaterna och EFTA-staterna på grund av nationalitet skall avskaffas, bl.a. vad gäller uppgörande av arbetsavtal. Rätten att söka faktiskt erbjudet arbete kan begränsas om begränsningen är grundad på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Bestämmelserna skall dock inte tillämpas på anställning i offentlig tjänst. I ett sådant anställningsförhållande kan således bl.a. anställningar begränsas på grund av nationalitet. Motsvarande bestämmelser finns i Romfördraget (artikel 48), vars tolkning också styr tolkningen av *EES-avtalet*.

EG-domstolen har gett begreppet anställning i offentlig tjänst en snäv betydelse, eftersom det är ett undantag från principen om arbetskraftens fria rörlighet. Det spelar ingen roll om det är fråga om ett tjänste- eller arbetsförhållande. Det väsentliga är att uppgiften direkt eller indirekt omfattar utövande av offentlig makt eller att det är fråga om uppgifter i anslutning till staten eller något annat offentligt samfunds allmänna intresse.

Klart är att nationalitetskrav inte kan ställas i fråga om t.ex. köks- eller städpersonal eller personal för fastighetsskötsel. Detsamma gäller enligt EG-domstolen även sjukvårdare och i allmänhet också lärare. Kommissionen har försökt förenhetliga begreppet anställning i offentlig tjänst i ett ställningstagande från 1988. I detta begränsas begreppet offentlig makt till polisväsendet och försvarsmakten, beredning och verkställande av lagstiftning samt tillsyn över dess tillämpning och andra liknande uppgifter. Utanför står däremot t.ex. kollektivtrafiken och energiförsörjningen, den offentliga hälso- och sjukvården och undervisningen i statliga läroanstalter.

Den formella karaktären hos den kommunala personalens anställningsförhållande gör det svårare att genomföra en så enkel förvaltning

som möjligt. I kommunerna anses det som ett missförhållande att personalen beroende på anställningsförhållandets art rättsligt sett inte står i samma ställning och delvis inte är likställda. Tjänsteinnehavare och arbetstagare omfattas av olika lagar och därmed av olika föreskrifter av annat slag. Exempelvis ersätter tjänstestadgan i praktiken lagen om kollektivavtal. Normsystemet för personalfrågor är så omfattande att det försvårar personalförvaltningen i praktiken. Dessutom gör det stela förfarandet vid inrättande och indragning av tjänster och den omfattande besvärsrätten det svårt att sköta den kommunala personaladministrationen på ett sätt som motsvarar det moderna arbetslivets behov.

Riksdagen har också förutsatt att lagstiftningen ändras. I sitt svar på regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av kommunallagen och lagen om kommunindelning (RP 70/1993 rd) förutsatte riksdagen att man inom kommunerna i framtiden, med iakttagande av principen om lika ansvar för skötseln av uppgifter, skall kunna övergå till ett enda anställningsförhållande.

Genom samarbete mellan arbetsgivaren och personalen påverkas arbetslivets kvalitet och arbetets resultat. Samarbete gör också den kommunala verksamheten mera resultatrik och lönsam. Samarbetsförandet inom kommunalförvaltningen har sedan 1970-talet byggt på rekommendationsavtal, som de kommunala centralorganisationerna, kommunala arbetsmarknadsverket och löntagarorganisationerna har ingått om bl.a. arbetsplatsdemokrati, personalutbildning, företagshälsovård och personalmåltider. I kommunallagen finns inga stadganden om samarbetsförandet, som dock utgör en viktig del av kommunens verksamhet. Därför är det nödvändigt att i den nya kommunallagen ta med ett stadgande i vilket slås fast att personaldemokrati kompletterar den kommunala demokratin.

Samarbetsförandet har nyligen reviderats. Lagen om kommunala tjänstekollektivavtal (669/70) har ändrats år 1993 så att ett allmänt avtal som är bindande för parterna kan ingås om det samarbetsförande som skall iaktas vid skötseln av personalfrågor. Utgångspunkten är lokal flexibilitet i organiseringen av samarbetsförandet. Ett allmänt avtal reglerar minimiformerna för samarbetsförandet. När ett allmänt avtal är i kraft tillämpas den

gamla lagen om förhandlingsrätt för innehavare av kommunala tjänster (389/44) inte längre.

Kommunerna har alltjämt makt att bestämma behörighetsvillkoren för sin personal. Det skall också kunna stadgas i lag om de uppgifter inom kommunen för vilka krävs eller kan krävas finskt medborgarskap. Vid denna inskränkning skall de skyldigheter EES-avtalet medför beaktas. Lagen skall kunna förutsätta att finskt medborgarskap kan krävas av dem som utövar offentlig makt. En annan möjlighet är att i lagen nämna de tjänsteinnehavare av vilka krävs finskt medborgarskap, t.ex. kommundirektören och andra tjänsteinnehavare i ledande ställning. Stadgandet i den gällande kommunallagen (74 a §) har ansetts vara förenligt med EES-avtalet. Det är i varje fall inte skäl att skärpa begränsningarna beträffande nationalitet.

3.8.2. Målen och de viktigaste förslagen rörande personalen

Den i regeringsformen ingående principen om tjänstemannaförvaltning samt karaktären hos de uppgifter som kommunen sköter kräver vissa väsentliga undantag i det kommunala tjänsteförhållandet jämfört med ett privat arbetsförhållande. Förvaltningens lagbundenhet och medborgarnas rättssäkerhet måste tryggas och kommunernas uppgifter måste utföras utan störningar. I det kommunala anställningsförhållandet skall bl.a. ingå ett omfattande tjänstemannaansvar som är bundet till uppgifternas natur.

Det föreslås att grunderna för den kommunala personalens ställning preciseras i samband med reformen av kommunallagen. I den nya kommunallagens kapitel om personalen skall ett tydligare stadgande än det tidigare tas in om att tjänster skall inrättas endast för myndighetsuppgifter, varvid personal i arbetsförhållande i fortsättningen skall anställas för andra uppgifter. I kapitlet om personalen skall också tas in ett stadgande om ett samarbetsförfarande mellan arbetsgivaren och arbetstägarna som komplement till den kommunala demokratin samt ett stadgande om utlänningsansvar för kommunal anställning. Dessutom skall personalen omfattas av de stadganden på andra ställen i kommunallagen som gäller bl.a. valbarhet, jäv, föredragning och avvikande mening. Personaldemokratin

förverkligas också genom möjligheten att utse representanter för personalen t.ex. till ett affärsverks direktions.

3.9. Kommunens förvaltningsförfarande

3.9.1. Bedömning av nuläget

De allmänna principerna för kommunens förvaltningsförfarande

Kommunens förvaltnings- och beslutsförfarande styrs utom av kommunallagen bl.a. av lagen om förvaltningsförfarande och offentlighetslagstiftningen. Dessutom regleras kommunens förvaltningsförfarande av de instruktioner som fullmäktige godkänner för ordnande av förvaltningen. Med förvaltningsförfarande avses handläggning av ett förvaltningsärende inom en myndighet. Förvaltningslagskipning utgör inte egentligt förvaltningsförfarande, utan därmed avses behandling av ett besvärärende eller förvaltningstvistemål. Däremot har förvaltningsförfarandet ansetts omfatta behandling av rättelseyrkanden.

I kommunens förvaltnings- och beslutsförfarande går kommunallagen före lagen om förvaltningsförfarande och de övriga speciallagar som gäller förvaltningsförfarandet. Också i den föreslagna kommunallagen är det av denna anledning ändamålsenligt att ta in endast sådana stadganden som behövs utöver de allmänna stadgandena eller i vilka det behövs en avvikande reglering. T.ex. i lagen om förvaltningsförfarande stadgas det täckande om formerna för väckande av ett ärende, utredning av saken och hörande av parterna.

Inom kommunalförvaltningen är också stadgandena om överföring av behörighet samt styrning av kommunens interna beslutsfattande ett viktigt element vid behandlingen av ett ärende. Till styrningen hör bl.a. stadgandena om upptagande av ett ärende till behandling i ett högre organ samt ordnande av uppföljningen av utövande av delegerad behörighet.

Utom av lagstiftningen styrs myndigheternas verksamhet av de allmänna principerna för förvaltningen: jämlikhet, ändamålsbundenhet, opartiskhet och proportionalitet. Principerna har utformats av lagstiftningen, rätts- och förvaltningspraxis, god förvaltningsssed samt samhällets utveckling. Inom förvaltningen har

man av tradition sett medborgarna som förvaltningsundersåtar och först under den senaste tiden har medborgarna börjat uppfattas som kunder som anlitar offentliga tjänster. Utom traditionellt tillgodoseende av rättsskyddet krävs det av de offentliga tjänsterna kundnärlighet, ekonomi och effektivitet. Kraven på kundnärlighet, effektivitet inom förvaltningen och smidighet samt sammanjämkning av de traditionella principerna inom förvaltningen kräver utom attitydförändringar också att strukturerna och verksamhetsätten förändras.

I kommunallagens 3 kap. finns de viktigaste stadgandena om kommunens förvaltnings- och beslutsförfarande. Stadgandena gäller bl.a. jäv, inkallande av suppleant, beslutförhet, ordningen för beslutsfattandet, offentlighet för sammanträdena, protokoll och kommunens informationsverksamhet. Dessutom finns det annanstans i lagen stadganden som gäller förvaltningsförfarandet. Det stadgas t.ex. separat om fullmäktiges sammanträdes- och beslutsförfarande.

För ordnande av förvaltningen godkänner fullmäktige behövliga instruktioner och bl.a. arbetsordningen för kommunstyrelsen. I instruktionerna meddelas bestämmelser som kompletterar lagen också i fråga om beslutsförfarandet.

Genom kommunernas förvaltnings- och beslutsförfarande stadgas dessutom i flera andra lagar. Utom av den centrala lagen om förvaltningsförfarande, regleras förvaltningsförfarandet bl.a. av lagen om beräkning av laga tid (150/30), lagen och förordningen om delgivning i förvaltningsärenden (232 och 662/66), lagen och förordningen om översändande av handlingar (74 och 75/54), lagen om allmänna handlingars offentlighet, förordningen innefattande vissa undantag i fråga om allmänna handlingars offentlighet (650/51), språklagen (148/22) och lagen om offentliga kungörelser (34/25).

Jäv

Med jäv avses att en person har ett sådant förhållande till en sak eller en part att hans opartiskhet vid behandlingen av saken äventyras. Med jävsstadgandena försöker man trygga medborgarnas tillit till opartiskhet inom förvaltningen. Jävsstadgandena påverkar tillsammans med stadgandena om valbarhet i hög

grad medborgarnas uppfattningar om opartiskhet inom förvaltningen.

Genom en ändring som trädde i kraft vid ingången av 1991 anpassades kommunallagens jävsstadganden till stadgandena i lagen om förvaltningsförfarande. Ändringen klarlade tillämpningen av jävsstadgandena.

Grunderna för en fullmäktigs jäv är snävare än de grunder som skall tillämpas på övriga förtroendevalda samt kommunens tjänsteinnehavare och arbetstagare. En fullmäktig är jävig endast om ett ärende gäller honom personligen eller en i lagen avsedd nära släkting till honom eller en person som kan jämföras med en sådan. I fråga om jäv för andra förtroendevalda än fullmäktige och kommunens personal gäller vad 10 § lagen om förvaltningsförfarande stadgar om jävsgrunder och lagens 11 § om verkan av jäv.

En fullmäktigs jäv begränsar sig till beslutsfattandet. En fullmäktig kan också såsom jävig vara närvarande och delta i diskussionen i ärendet. Övriga förtroendevalda och kommunens personal kan såsom jäviga inte alls ta del i behandlingen av ärendet. Jävet gäller alla skeden av ärendets behandling från anhängigörandet till verkställigheten.

Delegering av ärenden till kommunstyrelsen eller en nämnd

I kommunallagen har man försökt trygga kommunstyrelsens förutsättningar att sammanjämka och övervaka de kommunala organens och tjänsteinnehavarnas verksamhet. Kommunstyrelsen har omfattande möjligheter att ingripa i beslut som fattas inom kommunens organisation. Kommunstyrelsen övervakar lagligheten av fullmäktiges beslut. Enligt 63 § kommunallagen kan kommunstyrelsen överta behandlingen av ärenden som behandlas eller i vilka beslut fattas av andra organ eller av tjänsteinnehavare och härvid också ingripa i dessas beslut också på ändamålsenlighetsgrund.

Genom den ändring av kommunallagen som trädde i kraft vid ingången av 1993 ändrades rätten att överföra beslut av lägre myndigheter för att behandlas av en högre myndighet så att nämnderna gavs självständig rätt att överföra ärenden. En nämnd kan enligt 71 b § överta behandlingen av beslut som har fattats av myndigheter som lyder under den. Genom

lagändringen underströks nämndernas ställning såsom organ som svarar för sitt förvaltningsområde.

Utanför delegeringsrätten lämnades i lagen uppräknade ärenden, i vilka individens rättsskydd eller t.ex. snabb behandling av ärendet förutsätter självständig beslutanderätt. I allmänhet har sådana ärenden direkt i lagen givits behörig myndighet för avgörande.

Sammanträdesförfarandet

I kommunallagen stadgas i detalj om många angelägenheter som hör till eller nära berör sammanträdesförfarandet. I lagen finns mycket detaljerade stadganden t.ex. om föredragning, ordningen för beslutsfattandet eller omröstning eller val samt fullmäktiges sammanträdesförfarande. Särskilt noga regleras ordningen för beslutsfattandet och fullmäktiges sammanträdesförfarande.

Behov av att ändra förvaltningsförfarandet

Utom i 3 kap. kommunallagen finns det i andra kapital i lagen stadganden om behandlingen av ärendena. Stadgandena om förvaltningsförfarande i kommunallagen bildar inte någon enhetlig helhet. Dessutom finns det i 3 kap. stadganden som bättre skulle passa in i något annat sammanhang. T.ex. stadgandena om kommunmedlemmars initiativ och informationsverksamhet skulle passa bättre ihop med stadgandena om kommuninvånarnas medbestämmanderätt.

I kommunallagen stadgas mycket detaljerat om förvaltnings- och beslutsförfarandet. Demokrati, jämställdhet och individens rättsskydd kan tillgodoses också genom att vissa angelägenheter som nu regleras i lag kunde höras till kommunens egen beslutanderätt. Onödigt detaljerade procedurstadganden gör förvaltningen stel.

Jävsstadgandena har nyligen ändrats. Av denna orsak är det inte skäl att ändra jävsgrunderna. Ett missförhållande anses det dock vara att en fullmäktig också såsom jävig kan delta i diskussionen i ett ärende. Verkan av ett jäv borde också i fullmäktige utsträckas till handlingen av ärendet som en helhet.

För närvarande har kommunstyrelsen och nämnderna en omfattande rätt att överta be-

handlingen av ett ärende som en underlydande myndighet beslutar om. Tillämpningen av systemet, t.ex. dess relation till verkställigheten av besluten, har medfört svårigheter. Överföringsförfarandet har lett till att beslutsfattandet blivit långsammare, när det kan inträffa att ett ärende behandlas i tre etapper. Ingrepp i ett redan beslutat ärende genom interna förvaltningsmetoder är inte heller ägnade att öka kommuninvånarnas förtroende för förvaltningen. Ett högre organ bör ha möjlighet att koordinera användningen av delegerad behörighet, men systemet bör vara klarare och enklare än nu.

3.9.2. Målen och de viktigaste förslagen rörande kommunens förvaltningsförfarande

Det kommunala förvaltnings- och beslutsförfarandet styrs utom av kommunallagen, bl.a. också av lagen om förvaltningsförfarande. I kommunallagen skall stadgas mera begränsat om förfarandet, och kommunen skall själv i större omfattning än nu få besluta om förfarandet, varvid de lokala förhållandena och behoven bättre kunde tas i betraktande. I lagen skall intas de stadganden som förutsätts av förverkligande av demokrati inom kommunens förvaltning, rättsskydd och kommuninvånarnas möjligheter att delta. Av denna orsak borde i lagen framför allt tas in stadganden om fullmäktige, eftersom den representativa demokratin fungerar via fullmäktige. Också enhällighetspraxis förutsätter att vissa ärenden regleras på lagnivå.

Stadgandena om förvaltnings- och beslutsförfarandet skall i kommunallagen samlas i ett kapitel med rubriken kommunens förvaltningsförfarande. Också de föreskrifter av fullmäktige som styr kommunens interna förvaltningsförfarande skall samlas i en enda instruktion, kommunens förvaltningsstadga.

I förvaltningsstadgan meddelas nödvändiga föreskrifter om kommunens förvaltnings- och beslutsförfarande. Kommunen kunde också ha andra instruktioner, med föreskrifter t.ex. för ett enskilt uppgiftsområde eller organ. Förvaltningsstadgan skall vara en obligatorisk instruktion i kommunen. Andra instruktioner för skilda organ skulle inte heller behövas, om kommunen anser det vara ändamålsenligt att i förvaltningsstadgan sammanföra alla de ärenden om vilka bestäms i instruktionerna.

I lagen skall stadgas i vilka ärenden det i

förvaltningsstadgan skall meddelas behövliga föreskrifter i ärenden som gäller förvaltningen och beslutsfattandet. Föreskrifternas innehåll skall bli beroende av fullmäktiges prövning. Fullmäktige skall också överväga i hur stor omfattning organen själva skall ges rätt att besluta om sitt eget beslutsförfarande. Det är inte ändamålsenligt att i förvaltningsstadgan meddela föreskrifter t.ex. om organens sammanträden eller sättet för justering av protokollen, så att smidigheten inom beslutsfattandet blir lidande.

Genom jävsstadgandena försöker man trygga opartiskhet vid behandlingen av och beslutsfattandet i ett ärende. Inga ändringar föreslås nu i jävsgrunderna. I enskilda fall har tolkningen av jävsgrunderna i praktiken kunnat leda till att beslutsfattandet försvårats onödigt. Jävsgrunderna för en fullmäktigeledamot i fullmäktigeförsamlingen skall alltjämt vara lindrigare än de grunder som tillämpas på övriga förtroendevalda och kommunens personal. För närvarande kan en fullmäktigeledamot också såsom jävig vara närvarande och delta i diskussionen i ett ärende. I kommunallagen skall verkan av jäv utsträckas till behandlingen av ett ärende i dess helhet. Meddelande om jäv samt bedömningen och avgörandet av jävet ankommer i första hand på personen själv. I kommunallagen understryks en persons eget ansvar för att en opartiskt behandling säkerrställs. Om någon vet att han är jävig, är han skyldig att anmäla saken.

Enligt 10 § 1 mom. 5 punkten lagen om förvaltningsförfarande är medlem av ett samfunds styrelse jävig att delta i behandlingen av ett ärende som gäller samfundet i kommunstyrelsen och nämnder (s.k. samfundsjäv). Stadgandet gäller också sådana sammanslutningar där kommunen har ägande- och bestämmanderätten och där företrädare för kommunen är medlemmar i styrelsen. Kommunens och sammanslutningarnas intressen sammanfaller ofta i denna situation, varför det inte uppstår sådana intressekonflikter som jävsstadgandena borde tillämpas på. När jävsstadgandena ändrades, föreslogs i en proposition om saken (RP 254/1989 rd) ett sådant undantag i fråga om kommunallagen enligt vilket jäv inte skulle ha uppstått när en person hade valts till samfundets förvaltning såsom kommunens företrädare. När lagändringen behandlades i riksdagen ansåg lag- och ekonomiutskottet dock i sitt betänkande (LeUB 17/1990 rd) att stadgandet

om samfundsjäv borde tillämpas också inom kommunalförvaltningen, så att förtroendet för klanderfrihet inom kommunalförvaltningen och dess beslutsfattande kunde bibehållas.

Eftersom saken nyligen har avgjorts av riksdagen, föreslås inga ändringar av stadgandet om samfundsjäv. Exempel från den senaste tiden, där kommunägda aktiebolag har råkat i konkurs, talar inte heller för ett ändringsförslag. Dessa fall visar att kommunens och bolagets intressen kan vara motsatta.

I kommunallagen skall inte längre stadgas om överföring av ärenden till behandling i kommunstyrelsen eller en nämnd i efterhand. I lagen skall övergång ske till ett system där en högre myndighet före beslutsfattandet kunde ingripa i behandlingen av ett ärende genom att överta behandlingen av ett enskilt ärende. Kommunstyrelsen skall kunna överta behandlingen av ett ärende som behandlas av en underlydande myndighet samma rätt skall tillkomma en nämnd i ett ärende som delegerats till en underlydande myndighet, om inte kommunstyrelsen har utnyttjat sin primära rätt. Det nya systemet förutsätter att en sådan uppföljning ordnas i kommunen som ger nämnderna tillräckliga upplysningar om de ärenden som en lägre myndighet behandlar. De företrädare som kommunstyrelsen förordnar till andra organ kommer att spela en viktig roll i detta sammanhang.

De kompetensgränser som skapats genom de nuvarande instruktionerna är skarpa. Den till vilken behörighet har givits genom delegeringsbeslut, bör avgöra ärendet. Införande av rätt att överta ärenden innebär ett betydande undantag från de stela kompetensgränserna. Rätten att överta ärenden föreslås bli kompletterad med ett förfarande med rättelseyrkande, i vilket en kommunmedlem eller part efter beslutsfattandet kunde föra saken till ett högre organ för behandling.

Principiella ändringar i kommunens förvaltnings- och beslutsförfarande föreslås inte annars. Beredningen av fullmäktigeärendena skall omfattas av beredningstvång. De i lagen föreslagna stadgandena om fullmäktiges sammanträde, upptagande av ärenden till behandling i fullmäktige, övervakning av att fullmäktiges beslut är lagliga, sammanträdenas offentlighet, beslutförhet, omröstningar, val, avvikande åsikt och protokoll kommer till saken. Innehållet att rätt långt motsvara de nu gällande stadgandena. Strävan har dock varit att skriva

dem klarare än de nuvarande. Det skall t.ex. stadgas direkt om förutsättningarna för förrätande av proportionella val genom en räkneformel, som bättre betjänar de praktiska behoven. Om fullmäktiges verksamhet skall ingå bestämmelser i en arbetsordning.

Kommunen skall i sin förvaltningsstadga bestämma om många av de angelägenheter som nu regleras i lagen. I förvaltningsstadgan skall intas nödvändiga föreskrifter t.ex. om kallande av ersättare, tillfällig ordförande för ett sammanträde, representation för kommunstyrelsen i andra organ samt föredragning.

3.10. Kommunens ekonomi

3.10.1. Bedömning av nuläget

Budget

I kommunallagens kapitel angående kommuns hushållning stadgas om kommunens budget och dess innehåll, tidsperiod den omfattar, beredning, slutligt godkännande, budgetens bindande verkan samt ändringar i och förse- ning av budgeten. Den detaljerade styrningen av budgeteringspraxis har baserat sig på en av kommunfullmäktige godkänd räkenskapsstadga samt en budgetuppställning, som kommunernas centralorganisationer har givit sina rekommendationer om.

Enligt årsprincipen har i budgeten intagits utgifter och inkomster för endast ett kalenderår. Förfaringssättet med reservationsanslag för investeringar har utgjort ett undantag. Enligt fullständighetsprincipen har i budgeten intagits alla budgetårets utgifter och inkomster. Som utgifter och inkomster räknas även ändringar i reservationsanslag och överföringar till fonder. Om fondens medel används för det syfte som avses i fondens stadga anses det inte förutsätta att anslag skall beviljas eller höjas. Budgetens utgifter och inkomster förutsätts vara i balans. Balansprincipen fullföljs i praktiken vanligen genom upplåning som tagits in i budgeten.

Kommunallagen från 1976 förutsatte att kommunens alla utgifter och inkomster tas in i budgeten som bruttobelopp. Bruttoprincipen har därefter lindrats. Nettoförfarandet godkändes först för lån som tas in i budgeten. Med en ändring av kommunallagen, som trädde i kraft från början av 1993, kan i kommuns budget tas in ett affärsverks resultat samt skillnaden mel-

lan utgifter och inkomster i verksamheter som fullmäktige särskilt fastställer. Kommunernas centralorganisationer har givit en rekommendation om hur man definierar nettobeloppet av ett affärsverks resultat samt på vilket sätt det tas in i kommunens budget.

Kommunens budget anses utgöra en enhetlig helhet. I regel har det inte tidigare varit möjligt att binda kommunens inkomster för att täcka vissa bestämda utgifter. Det har dock inte varit helt ovillkorligt att följa principen om allmän täckning. I kommunernas räkenskapsstadgor har ingått bestämmelser enligt vilka det varit möjligt att ta lån endast för att täcka kapitalutgifter. Likaså har man fått använda fondernas inkomster endast för att täcka fondernas utgifter. Möjligheten till nettobudgetering har medfört att principen om allmän täckning har fått vika undan.

Till sitt innehåll har budgeten i första hand utgjort en plan för fördelning av kommunens resurser, i vilken användningen av kommunens penningmedel (utgifter) uppdelas i anslag så som fullmäktige har beslutat. Lagen stadgar inte separat om uppdelning av kommunens inkomster i inkomststater. Budgetens karaktär av anslag för utgifter poängterades av stadgandet om kvalificerad majoritet, som upphävdes från början av 1993.

Om budgetens bindande verkan stadgas i lag. Vid skötseln av den kommunala hushållningen skall budgeten iaktas. Dess förpliktande karaktär har dock i praktiken inte ansetts utgöra ett verksamhetstvång. Man har inte varit tvungen att använda ett anslag som anvisats i budgeten såvida målsättningarna även annars har uppnåtts. Likaså har det varit möjligt att underskrida de beräknade inkomsterna, dock under förutsättning av att kommunens fordringar har drivits in. Budgetens bindande verkan har i första hand setts som en fullmakt att använda medlen för det syfte som fullmäktige anvisat.

Användningssyftet har framgått såväl av benämningarna på budgetanslagen som av motiveringen för anslagen. Ett anslag har utgjort en fullmakt att använda medlen under en viss tid till ett visst belopp och för ett bestämt syfte. Anslagen har utgjorts av årsanslag, reservationsanslag och överföringar till fonder. Dessutom har man förutsatt att i budgeten upptas som inkomst det överskott samt som utgift det underskott som framgår av bokslutet för det nästista räkenskapsåret.

Budgetens struktur har inte definierats i lag, utan man har utgått ifrån att kommunernas centralorganisationer ger rekommendationer om budgetuppställningen. En ny rekommendation för budgeten samt bokföringsklassificeringar gavs 1990. Enligt rekommendationen skall budgeten innehålla allmänna motiveringar, en drifhushållningsdel, en investeringsdel, en finansieringsdel samt bilagor.

Varje kommun har kunnat besluta om modellen för budgetens fördelning av anslag och beräknade inkomster till verksamheter och projekt. De uppgifter om budgeten och bokslutet, som krävs för statistikföringen och jämförelsen mellan statsandelsmyndigheterna och kommunerna, har erhållits med hjälp av standardiserade bokföringsklassificeringar. Finlands Kommunförbund har 1994 gett en ny rekommendation om klassificeringar för statistik över ekonomi och verksamhet.

Beredningen av budgeten försiggår under ledning av kommunstyrelsen, som skall göra upp ett förslag till budget före medlet av november. Fullmäktige skall godkänna budgeten senast i december. Om budgetbehandlingen i kommunfullmäktige har stadgats separat. Med detta stadgande har man avsett att säkerställa att det inte under fullmäktigebehandlingen görs sådana ändringar i budgeten som skulle äventyra den ekonomiska balansen eller annars stå i strid med budgeten som helhet.

I kommunallagen stadgas om ändringar i budgeten. Budgeten anses inte vara bindande för fullmäktige, utan fullmäktige har i egenkapet av högsta beslutande organ kunnat göra ändringar i stadgad ordning i den budget som man godkänt. Ändringarna har kunnat gälla anslagen och ändamålet för deras användning, de beräknade inkomsterna och grunderna för dem samt de uppställda målsättningarna för verksamheten. Oftast har enstaka ändringar i budgeten gällt höjning av anslag och ändring av anslagens användningssyfte.

Förutom enstaka ändringar i budgeten stadgas särskilt om uppgörande av tilläggsbudget. I tilläggsbudgeten skall ingå de dittills beslutade ändringarna i budgeten. Man har inte behövt täcka en höjning av ett enstaka anslag med en motsvarande höjning av beräknade inkomster eller en minskning av något annat anslag. I en tilläggsbudget har man däremot varit tvungen att anvisa medel för de ökade utgifterna.

Tilläggsbudgeterna ledde tidigare huvudsakligen till att budgetens slutsumma steg. Under

de senaste åren har de kalkylerade skatteinkomsterna och statsandelarna allt oftare visat sig vara överdimensionerade redan under innevarande budgetår. Det har blivit allt vanligare med dylika s.k. negativa tilläggsbudgeter. För det fall att budgeten försenas har det stadgats att till dess den godkänts skall kommunens inkomster uppbäras och oundgängliga utgifter bestridas.

Kommunplan

Kommunallagens kapitel om kommunsushållning innehåller inga stadganden om verksamhets- och ekonomiplanering som sträcker sig över en längre tid än ett år. Däremot ingår i lagens allmänna stadganden en särskild paragraf om en kommunplan. Under 1970-talet förhärskade en s.k. övergripande planeringsideologi vid utvecklandet av förvaltningen. Den inverkade även på innehållet i kommunallagens stadgande om planering. Med kommunallagens stadgande om planering avsåg man att få till stånd en planering för samarbete på bred bas inom kommungemenskapen, varvid servicen, utvecklandet av näringarna, boendet, trafiken, miljövärden och etableringen av verksamheter granskas i växelverkan sinsemellan. Stadgandet om kommunplanering har varit förpliktande. Kommunen har varit skyldig att göra upp en plan för minst fem år för hur man avser att utveckla förhållandena i kommunen, sköta förvaltningen och ekonomin samt etablera verksamheter. Planens innehåll har däremot varit riktgivande. Planen har inte givit olika organ eller tjänstemän fullmakt att vidta åtgärder som skulle ha bundit sådana av kommunens resurser, som intagits i planen. Målsättningar, som nämns i planen, har inte heller ansetts vara bindande utan särskilt beslut. I praktiken har budgeten utgjort den del av kommunplanen som haft bindande verkan.

I den rekommendation som kommunernas centralorganisationer gav 1983 har kommunplaneringen indelats i målsättnings- och verkstälighetsplanering. Målsättningsplanen förutsätts presentera en utredning över kommuninvånarnas behov av service, alternativ och hotande faktorer i kommunens verksamhetsmiljö samt kommunens egna utvecklingsmöjligheter och problem i anslutning till dessa. De förtroendevalda förutsätts inneha en central roll då man

preciserar vilka målsättningar och verksamhetsstrategier som skall tas in i målsättningsplanen.

I verkställighetsplanen har verksamhetsstrategierna konkretiserats som funktionella målsättningar för att få fram behövliga resurser så att målen kan uppnås. I verkställighetsplanen har i allmänhet ingått även lagstadgade planer för olika sektorer. Budgeten har redan i de flesta kommuner beretts som en del av verkställighetsplanen.

Bokföring

Kommunen skall ha dubbel bokföring över sina inkomster och utgifter samt tillgångar och skulder och härvid iakttas god bokföringssed. God bokföringssed utgår förutom från kommunallagens stadganden om ekonomin från principerna för administrativ bokföring och de förfaringsätt som kommunernas centralorganisationer preciserat i sina rekommendationer samt från kommunfullmäktiges på basis av dessa godkända instruktioner och andra bestämmelser samt från kommunstyrelsens anvisningar om bokföringens tillämpning och revisorernas utlåtanden. Som grund har man dessutom i tillämpliga delar kunnat använda sig av bokföringslagen och -förordningen (653/73 och 1575/92), bokföringsnämndens anvisningar och utlåtanden samt allmänna konventioner om bokföring.

Före utgången av april skall kommunen göra upp ett bokslut som omfattar en tablå över budgetens utfall och balansräkning. Bokslutet skall föras till fullmäktige för behandling inom september. Närmare bestämmelser om kommunens budget, drätsel och räkenskapsväsende samt övriga hushållning ges i ekonomistadgan, som är en obligatorisk instruktion och godkänns av fullmäktige.

Kommunens bokföring och övriga räkenskapsväsende styrs även av kommunens skyldighet att lämna uppgifter till Statistikcentralen och statsandelsmyndigheterna. Kommunen är skyldig att årligen lämna uppgifter om kommunens ekonomi enligt formulär fastställda för officiell statistikföring.

I lagen om bärkraftsklassificering av kommunerna (649/85) förpliktas kommunen att till inrikesministeriet, kommissionen som utarbetar förslag till bärkraftsklassificering samt Statistikcentralen sända de uppgifter och utredningar

som behövs för bärkraftsklassificeringen. Enligt lagen om statsandelar till kommunerna (688/92) är en kommun och samkommun skyldig att sända in sin budget, sitt bokslut samt kommunalberättelsen till behövliga delar till länsstyrelsen.

I riksarkivets föreskrift (Utgallring av kommunala handlingar, del 1/91) bestäms om förvaring av bokslutshandlingar och verifikat. Vid offentliggörandet av kommunens bokslut tillämpas lagen om allmänna handlingars offentlighet.

Kommunernas centralorganisationer har med hjälp av sina rekommendationer styrt och förenhetligt normerna för kommunernas ekonomiförvaltning. Centrala rekommendationer för räkenskapsväsendet har givits angående budgetuppställningen, bokföringens statistiska klassificering, balansräkningen, ekonomistadgan, bokslutsberättelsen, beräkningen av kapitalkostnaderna och bokföringen av anläggningstillgångarna samt om affärsverkens bokföring.

Bokföringens syfte är att registrera transaktionerna i kommunens ekonomi och att hålla kommunens inkomster och utgifter samt tillgångar och skulder isär från andra ekonomiska enheters motsvarande poster. Dessutom har den administrativa bokföringen som speciell uppgift att följa upp budgeten. Uppföljningskyldigheten har i stor grad bestämt innehållet i bokföringens utgifts- och inkomstbegrepp, kontouppställningen, registreringsgrunderna och bokslutets innehåll.

Begreppen utgift och inkomst har på grund av att bokföringen är bunden till budgeten en väsentligt vidare betydelse än i t.ex. affärsbokföring. Därför avviker kommunens bokslut från bokslutet för affärsbokföring. Praxis är att i bokslut inom förvaltningen görs ingen resultaträkning, som skulle påvisa förändringar i kommunens eget kapital. Däremot skall kommunens bokslut innehålla en jämförelse av hur budgeten utfallit.

Även i balansräkningen har bokföringens vida begrepp för utgift-inkomst krävt särskilda lösningar. Förändringarna i anläggningstillgångarna, utlåningen och budgetlånen följs upp förutom från budgetkontona med en fristående bokföring över anläggningstillgångarna. Största delen av kommunens eget kapital bildas av skillnaden mellan posterna för tillgångar och skulder i bokföringen av anläggningstillgångar, med andra ord av rörelseka-

pitalet. Övriga poster i det egna kapitalet utgörs av fondernas kapital och överskotten från föregående år och finansår.

Obligatoriska fonder är kassaförlagsfonden och skatteutjämningsfonden. Av övriga fonder är investerings- och riskfonderna de vanligaste. Fondernas kapital förkovras genom att medel registreras som utgifter i budgeten och används genom att medel registreras som inkomster i budgeten. Användningen av en fond kan även under vissa förutsättningar bokföras förbi budgeten.

Överskotten från föregående år och räkenskapsår fogas inte till andra poster i det egna kapitalet utan de redovisas i budgeterna för de följande åren. På motsvarande sätt täcks inte underskotten från föregående år och räkenskapsår med poster från det egna kapitalet utan i budgeterna för de följande åren.

Kommunernas eget kapital är inte formellt uppdelat i bundet och fritt eget kapital. Man kan dock anse att kapitalet i en kassaförlagsfond har karaktären av bundet kapital som inte får minskas utan att ändra fondens stadga. Värdet av kommunernas fondkapital uppgick 1991 till 8,7 mrd. mk, dvs. endast 3,8 % av deras eget kapital. Största delen av kommunernas egna kapital har utgjorts av rörelsekapital som registrerats via bokföringen över anläggningstillgångarna.

Det har varit möjligt att sköta bokföringen för kommunens affärsverk som fristående bokföring på så sätt att man i denna i rätt stor utsträckning har följt principerna för affärsbokföring. Principerna för allmän täckning samt att uppgifterna skall anges som brutto har dock krävt att man använt sig av uppsamlingskonton och att affärsverkets utgifter och inkomster tas in i kommunens budget. Det har först från början av 1993 varit möjligt att göra upp ett s.k. självständigt bokslut i och med att man tog in i kommunallagen stadganden om nettobudgetering och självständig upplåning för affärsverkens vidkommande. Med dessa stadganden avsåg man att öka affärsverkens ekonomiska oberoende.

Kommunala bolag, fonder och samkommuner producerar en betydande del av den service kommunerna tillhandahåller sina invånare. För det mesta är dessa sammanslutningar i kommunens ägo eller så har kommunen annars bestämmanderätten över dem. Deras ekonomi ingår dock endast i form av vissa nettoandelar i kommunens bokslut. Speciellt gäller detta

balansräkningen. T.ex. framgår inte kommunens ansvarsförbindelser för bolagens sådana lån, som överstiger 15 mrd. mk, i kommunernas balansräkning.

3.10.2. Målen och de viktigaste förslagen rörande kommunens ekonomi

Budgeten avspeglar kommunens hela ekonomi

Kommunerna följde under 1980-talet allmänt en verksamhetsmodell, där man först preciserade utgifterna och därefter anvisade inkomster för att täcka dem. Intressegruppernas behov och den verksamhet de gav anledning till angav riktningen för utvecklande av kommunalhushålningen. Under tiden för en ekonomisk tillväxt var detta även möjligt. Den behovsbaserade verksamhetspolitiken har emellertid haft benägenhet för att leda till ekonomisk obalans. När man svarat mot de växande utgifterna genom att höja uttaxeringen per skattöret och öka upplåningen så har spelrummet i ekonomin blivit kringskuret.

Först i början av 1990-talet, då skatteinkomsterna upphörde att växa, insåg man i kommunerna nödvändigheten av att arbeta med inkomstbaserad ekonomi. De flesta kommuner klarade inte av eller kunde inte ändra sin verksamhetspolitik tillräckligt snabbt. En av orsakerna var att kommunens verksamhet var så lagstadgad. Lösningarna i avsikt att anpassa verksamheten bidrog dels till att utgifterna först ökade, så som upplåning, eller var helt otillräckliga i jämförelse med problemet, så som en höjning av skatteöret och allmän sparsamhet. Man blir dock tvungen att anpassa verksamheten och de utgifter den medför till inkomsterna senast i det skedet när de finansiella intäkterna (årlig täckning) svänger till att bli negativa. Härvid är man redan i en situation då anläggningstillgångarna utsätts för påfrestningar, dvs. avskrivningar, som inte kan täckas från resultatet. Kommunen naggar på sitt eget kapital och dess förmåga att klara sina betalningsskyldigheter börjar snabbt försvagas. I detta skede räcker det inte med en balansering av de årliga utgifterna och inkomsterna för att stabilisera ekonomin. Utgifterna måste fås att bli mindre än inkomsterna genom strukturella sparåtgärder, dvs. genom inskränkningar i verksamheten.

Kommunens budget och bokslut har inte om

de uppgjorts enligt gällande bestämmelser och rekommendationer givit tillräckligt tydlig information för en analys av kommunens ekonomi. I den budgetrekommendation som centralorganisationerna gav 1990 ingick dock i finansieringsdelen en uträkning som mera analytiskt än förut beskrev kommunens hela ekonomi. Uträkningen utgår ifrån de centrala inkomstposterna, dvs. skatteinkomster och statsandelar, från vilka först avdras de utgifter som periodiserats för budgetåret och därefter posterna för anläggningstillgångarna. Uträkningen är så som framgår av namnet en finansieringsutredning, som påvisar balansen i finansieringen, inte balansen mellan utgifter och inkomster. Som resultaträkning är den bristfällig, eftersom kostnaderna för anskaffning av anläggningstillgångar inte upptas som periodiserad avskrivning. Skillnaden mellan att se på ekonomin ur finansierings- eller resultaträkningsaspekt är något som inte i tillräcklig grad har slagit an i kommunerna då man uppskattar stabiliteten i kommunens ekonomi. Lån uppfattas ofta felaktigt som inkomst under budgetåret och investeringarna som utgifter.

Vid normeringen av den kommunala ekonomin borde man stöda en sådan verksamhetsmodell, i vilken verksamheten och utgifterna anpassas till kommunens ekonomiska soliditet, i första hand till de för tillfället disponibla inkomstkällorna. Det blir oftast endast en temporär lösning av att utnyttja fondernas eller annat ledigt eget kapital för balansering av ekonomin.

I kommunens budget och bokslut borde ingå uträkningar, som tydligt anger utgångspunkterna för både en bedömning av och en utredning om kommunens resultaträkning och finansiering. På så sätt kunde man skilja kontrollen av att kommunens årliga utgifter och inkomster hålls i balans från finansieringen av kapitalutgifter med lång verkningstid.

Verksamhets- och ekonomiplanering på lång sikt

Kommunallagens stadgande om kommunplanering avspeglar planeringsideologin vid tidpunkten för när lagen stiftades. I stadgandet betonas att planeringen skall vara heltäckande, trendbaserad och ett redskap för en statscenterad styrning.

Man kan påstå att lagens förpliktande om

planering har den förtjänsten att man inom kommunalförvaltningen lärde sig vissa planeringsmetoder och att behärska planeringsprocessen. Samarbetet vid beredningen av budgeten samt vid planeringen av hur den verkställs har också blivit sedvanligt. Vid en utredning, som gjordes i slutet av 1980-talet, utarbetade 80 % av städerna och 63 % av övriga kommuner budgeten och kommunplanen samtidigt.

Å andra sidan har kommunernas målsättningsplanering ofta förblivit fjärrad från det praktiska utvecklingsarbetet i och ledningen av kommunen. Planerna har till stor del utgjorts av att man kartlagt läget och gjort upp en förteckning över behov och önskemål utan att beakta de ekonomiska förutsättningarna. Målsättningarna har inte spjälkts upp i verksamhetsstrategier och finansieringsplaner för dem. Dessutom har en övergripande planeringsprocess visat sig vara otymplig och vid upprepning ha en benägenhet för att bli rutin i form av ett mekaniskt producerande av handlingar.

Planeringens utgångspunkter och behov har även förändrats. Statsandelsreformen har ökat kommunens beslutanderätt i egenskap av den instans som ställer upp målen och fördelar resurserna. Planering är inte endast att uppskatta hur mycket efterfrågan på tjänster ökar och att anvisa behövliga resurser, utan även att i högre grad än tidigare reda ut möjligheterna, hitta idéer för alternativ i verksamheten, prioritera tjänster, lösa problem och anpassa verksamheten till kommunens inkomstbas.

Kommunerna har i planeringen blivit tvungna att ta steget betydligt närmare de konkreta möjligheterna att förverkliga planerna. Det betyder att verksamheten och ekonomin koordineras och planeringens spännvidd förkortas.

När det gäller att väcka politisk debatt om olika värden och att på basis av diskussionen precisera målsättningar och strategier förutsätts ingen lagstadgad styrning. Däremot är balanseringen av kommunens verksamhet och ekonomi ett så centralt mål att ett stadgande om skyldighet att planera för längre tid än ett budgetår borde tas in i kommunallagen. Detta är motiverat redan för den skull att man nödvändigtvis inte varje år kan få utgifterna och inkomsterna i balans. Kommunens beslutsfattare borde förbinda sig att följa en sådan realistisk verksamhetsstrategi, som under en skäligen förutsägbar tidsperiod kan påvisa att kommunens funktionsduglighet förblir intakt.

Budgeten som ett styrmedel för verksamhet och ekonomi

Under 1980-talet godkände man allmänt en delegering av befogenheter och ansvar inom den offentliga förvaltningen. Genom försöksverksamheten med frikommuner kunde staten minska styrningen av kommunerna. Sektorplaneringens bindande verkan lindrades. Statsandelssystemet frigjordes från bindningen till kostnaderna. Beslutanderätten gällande kollektivavtalen överfördes på kommunerna. Även om dessa reformer ur kommunernas synvinkel inte har genomförts på ett till alla delar tillfredsställande sätt har de ökat kommunernas egen avgöranderätt. Framför allt har de motiverat kommunerna att genomföra reformer inom sin egen förvaltning och i styrningen av ekonomin.

Den nya förvaltningskulturen har även ökat behovet av att revidera kommunallagens stadganden om styrning av ekonomin. Budgetens juridiskt bindande verkan och övervakande aspekt har innehaft en alltför dominerande betydelse. Vid styrningen borde man övergå från att poängtera uppföljningen av anslagen till att betona den bindande verkan av de beräknade inkomsterna och verksamhetsmålsättningarna. Kommunallagen ändrades i början av 1990-talet i den riktningen, att fullmäktige kan fördela anslagen i form av stora helheter till organen. Med hjälp av detta slags rambudgetering har man i stort sett kommit ifrån budgeteringsförfarandet med att öka anslagen per utgiftslag, den detaljerade styrningen och framställningarna om överskridning av anslag. Organen kan under budgetåret göra ändringar beträffande vilka verksamheter som skall prioriteras och inom ramen för budgeten fördela resurserna på nytt.

Förutom rambudgetering har det blivit vanligare med resultatorienterad styrning i kommunerna. Beslutsfattandet i ekonomiska frågor har delegerats till de verksamhetsenheter som svarar för att tjänsterna produceras. Resultatstyrd budgetering fungerar på två plan; en juridiskt bindande budget ger ramarna för förtroendeorganens kompetens, dvs. befogenheter och resurser. På följande plan gör organen underställda ämbetsverk och inrättningar upp dispositionsplaner, i vilka förtroendeorganen och tjänsteinnehavarna sinsemellan avtalar om verksamhetens målsättningar och fördelningen av resurserna mera detaljerat än i den

egentliga budgeten. Det centrala vid resultatbudgetering är att mera koncentrerat än förut koppla samman verksamhet och ekonomi, varvid t.ex. ökning av resurserna måste anges i form av en kvantitativ ökning av resultaten eller som en kvalitativ förbättring.

Kommunernas serviceorganisation kommer att bli allt mera produkt- och kundbaserad. En avgiftsbelagd service och konkurrensen med den privata sektorn för med sig nya, lättare mekanismer för att styra produktionen, så som intern prissättning samt en inre och yttre marknad, som ersätter styrningen med hjälp av normer. Kommunerna har börjat utnyttja marknadstänkandet såväl då det gäller att producera interna tjänster som för de egentliga slutprodukternas vidkommande. I vissa kommuner pågår försöksverksamhet med beställarutförarmodellen, som är lånad närmast från Sverige. Enligt modellen organiseras kommunens verksamhet så att ansvaret för att servicen ordnas ligger hos förtroendeorganen och ansvaret för att den produceras hos enheterna inom tjänsteinnehavarorganisationen. Förtroendeorganen bestämmer vilka grupper av konsumenter som erhåller subventionerad service. De avgör även vilket slags service som produceras och av vem serviceprodukterna rekvireras. Producenten kan vara kommunens egen organisation eller ett utomstående företag eller en sammanslutning. En tillämpning av beställarutförarmodellen förutsätter principiella ändringar i kommunens budgetpraxis. Resurstilldelningen är stramt bunden vid vad man presterat.

Nettoprincipen intogs i kommunallagen i början av 1993. I gällande budgeteringspraxis lämpar sig nettobudgeteringen i främsta rummet för affärsverksamhet och andra avgiftsfiansierade verksamheter, vilkas resultat kan uppskattas på basis av skillnaden mellan inkomster och utgifter, dvs. lönsamheten.

De flesta av kommunens verksamhetsenheter är dock kostnadsenheter, vilkas utgifter och inkomster inte är direkt beroende av varandra, ej heller kan man påvisa prestationernas ekonomiska effekter på budgetprocessen. Tillämpningen av nettobudgetering för inte med sig ett större ekonomiskt oberoende för dessa kostnadsenheter, ifall inte hela budgeteringssystemet förnyas på så sätt att anslag behandlas som ersättning för produktion av prestationerna.

I den delreform av kommunallagen, som

trädde i kraft i början av 1993, ingick stadganden om kommunala affärsverk, som väsentligt ökade affärsverkets ekonomiska oberoende. Man är inte längre så bunden vid budgeten och verkets egna och främmande kapital kan skiljas från varandra. Det är möjligt att delegera beslutanderätten angående upplåning samt befogenheterna att besluta om investeringar och finansieringen av dem till affärsverket. Kommunernas centralorganisationer gav en rekommendation baserad på lagreformen och enligt den kan affärsverk ordna sin bokföring enligt sättet för affärsbokföring. Kommunen fick efter eget omdöme besluta hur stor ekonomisk självständighet den ger sitt affärsverk.

Behoven av att utveckla bokföringen

Den kommunala redovisningen är inte lika klart uppdelad i en intern och extern redovisning som inom företagsekonomi. Med hjälp av budgetbokföringen har man gjort upp kalkyler för ekonomiplaneringen, beräkningar för kostnaderna per verksamhet samt ekonomisk statistik och till vissa delar uträkningar för redovisning av statsandelarna.

Stagnationen i kommunernas ekonomiska tillväxt har betytt ett strängt ekonomiskt och resultatorienterat tänkesätt i kommunerna. Man har strävat efter större effektivitet i produktionen av tjänster genom att öka organens budgetbefogenheter, genom att dela in kommunens organisation i resultatenheter och genom att försöka hitta förmånligare produktionsätt, varvid parterna utsatts för konkurrens. Redovisningens betydelse när det gäller att producera behövlig information för en bedömning av resultaten från verksamheten och konkurrenskraften har vuxit kraftigt under de senaste åren.

Kommunerna kan inte längre fylla de ökade kraven på information vid styrningen av kommunens verksamhet och ekonomi med hjälp av den administrativa bokföringens kontoramar. Kommunerna blir tvungna att omorganisera sin redovisning så att budgetuppföljningen, statistikföringen och kostnadsberäkningarna differentieras delvis eller helt från den dubbla basbokföringen. Utvecklingsarbetet i denna riktning har redan inletts i vissa kommuner och samkommuner.

Budget- och statsandelsreformen har redan gjort det möjligt att differentiera klassificering-

en av statistiska uppgifter från kommunens budgetstruktur. De statistiska uppgifterna produceras i ett flertal kommuner med hjälp av en motsvarighetstabell eller separat rapport. Uträkningen av kapitalkostnaderna samt av kostnaderna per prestation kan utföras med hjälp av egna fristående system. I år har man även givit en rekommendation om affärsverkens fristående bokföring. Enligt rekommendationen kan ett affärsverk bilda en självständig balansräkningsenhet, som gör upp ett s.k. självständigt bokslut. Det omfattar resultaträkning, balansräkning och en finansieringskalkyl så som i affärsbokföring.

I och med att kommunerna bildat bolag för sina funktioner och sköter uppgifterna i form av samkommuner har det blivit svårare att göra jämförelser kommunerna emellan. Kommunens beslutsfattare och andra intressegrupper har utgående från nuvarande bokslutshandlingar svårt att reda ut vilka alla slags verksamheter kommunen deltar i. Under de senaste åren har riskerna i vissa kommuners dottersamfund vuxit hejdlöst stora innan man fäst uppmärksamhet vid dem. Kommunen behöver i egenskap av ägare instrument, med vilka den kunde styra och följa dottersamfundens verksamhet och andel av kommunens ekonomi. Av dessa orsaker har det blivit nödvändigt att göra upp åtminstone en balansräkning av koncerntyp i de kommuner, vilkas centrala funktioner har överförts utanför kommunens egen organisation.

Genom de reformer som genomförts inom den kommunala budgetbokföringen under de senaste åren har man avsett att skapa en smidigare budgetpraxis och förbättra informationen om kommunens finansiella resultat och situation. Tillämpningen av rambudgetering och nettobudgetering har betytt att tyngdpunkten i kommunens redovisning har flyttats från en uppföljning av anslagen till en utvärdering av resultaten från verksamheten. Utvecklingsprojekt gällande enheternas kostnader per produkt och resultaträkningen från respektive verksamhet pågår i ett flertal kommuner och samkommuner.

Kommunerna har allmänt börjat använda sig av en kalkyl i finansieringsdelen. Den fyller delvis uppgiften som resultaträkning i bokföringen, som hittills har saknats. Finansieringsdelens kalkyl följer dock fortsättningsvis principerna för administrativ bokföring: investeringsutgifter och långivning behandlas som

utgifter under räkenskapsperioden, däremot behandlas upplåning, försäljning av egendom och amorteringar på utlånade medel som räkenskapsperiodens inkomster. Dessutom behandlas poster som medför ändringar i det egna kapitalet och som gäller överskott eller underskott från föregående räkenskapsperioder på ett sätt som avviker från affärsbokföring. Det är således svårt att påvisa vilken inverkan räkenskapsperiodens resultat har på kommunens eget kapital.

Kommunernas liksom hela den offentliga sektorns centrala problem är den ineffektiva användningen av det kapital, som är bundet till anläggningstillgångarna. Det skulle sannolikt ha gått bättre att bromsa de alltför höga investeringarna i samt den skuldbaserade finansieringen av anläggningstillgångarna som gjordes på 1980-talet om man i kommunens ekonomiplanering med hjälp av en resultaträkning hade påvisat huruvida kommunens inkomstbaserade finansiering räcker för att täcka avskrivningar samt räntor.

För en uppskattning av värdet på kommunens egendom samt behovet av och möjligheterna att göra avskrivningar är kommunens information om bokslutet i sin nuvarande form dels alltför svårtolkad, dels bristfällig. Ett speciellt drag i bokföringen över anläggningstillgångarna har varit strävan att uppge kommunens anläggningstillgångar till gängse värde. I praktiken har detta betytt att anläggningstillgångarna måste ses över enligt kostnadsindex eller värdet justeras enligt prövning. När kostnadsutvecklingen har varit inflatorisk ända till de senaste åren, har anläggningstillgångarna och i motsvarande grad rörelsekapitalet bildat delar av kommunernas balansräkning, som är av betydande värde jämfört med andra balansposter.

Sättet med att värdera balansräkningens poster på olika grunder har betytt att man inte har kunnat uppskatta kommunens skuldsättning eller soliditet. Det nyckeltal kommunerna använt för soliditeten, som räknas ut som skillnaden mellan reserver och fonder samt långfristigt främmande kapital, har lämnat rum för tolkning och varit beroende av den registreringspraxis kommunen tillämpat i sitt bokslut.

I den rekommendation för bokföring av anläggningstillgångarna, som kommunernas centralorganisationer gav 1993, föreslås att kommunerna skall gå över till att värdera

anläggningstillgångarna enligt anskaffningspriset. Dessutom har man i den modell för bokslutsberättelsen, som reviderades 1992, försökt eliminera att regleringar i bokslutet inverkar när man räknar ut soliditeten. Trots dessa korrigeringar ger kommunens balansräkning i sin nuvarande form inte en tillräckligt tydlig grund för att man skall kunna uppskatta kommunens ekonomiska oberoende och skuldsättning. För att man skall få tillförlitliga nyckeltal krävs det att balansräkningens alla poster värderas på enhandagrunder. Om man föreslår höjningar av värdet skall de föreslås separat på båda sidor i balansräkningen.

Kommunens balansräkning skulle även ge bättre information om kommunens eget kapital indelas i bundet och fritt eget kapital. Man kunde i så fall bestämma ett sådant för kommunen bundet eget kapital, som inte får minskas. Dessutom kunde kommunen ha eget kapital av karaktären fond med begränsat användningssyfte. Detta kapital kunde via resultaträkningen förkovras med räkenskapsperiodens överskott. Kommunen kunde även ha sådant annat eget kapital, vars användning till att täcka räkenskapsperiodens underskott inte begränsas av särskilda bestämmelser.

I t.ex. ekonomistadgan borde ingå lämpliga sanktioner för en situation där kommunen inte har tillräckligt eget kapital för att täcka räkenskapsårets underskott.

Behovet av normering på lagstiftningsnivå

Kommunens egna behov av ekonomisk styrning dikterar i första hand vilka uppföljningsrapporter, resultaträkningar från olika funktioner, prestationsvis beräknade kostnader samt i olika syften uppgjorda kalkyler för planering och alternativa lösningar som ingår i budgeten. Arbetet med att utveckla dessa delområden av den interna redovisningen kunde fortsättningsvis styras med hjälp av rekommendationer från kommunernas centralorganisation. T.ex. när det gäller att fastställa kostnaderna för en specifik produkt vore det viktigt att hitta gemensamma principer för inriktning och periodisering av kostnaderna. Klassificeringen av kostnaderna per funktion styrs redan nu av statistikcentralens krav på klassificering i den ekonomiska statistiken.

Däremot föreligger det ett behov av att åstadkomma föreskrifter för kommunens exter-

na bokföring och bokslut, som är mera förpliktande än rekommendationer. Föreskrifterna borde innehålla allmänna principer och anvisningar angående bokföringsskyldigheten, grunderna för registrering, bokslutsuträkningarna samt vilka bokföringsböcker som skall användas och hur de skall förvaras. Föreskrifterna borde basera sig på en sådan teori, som redogör för bokföringen enligt en modell som är konsekvent, verklighetstrogen och har en enkel struktur. Modellen borde ge en helhetssyn över grunderna för kommunens bokföring och bokslut. Med hjälp av den kunde man fatta följdriktiga beslut i nya situationer utan att behöva ty sig till undantagsbestämmelser. Dessutom borde modellen som beskriver kommunens bokföring, så vitt det är möjligt, vara jämförbar även med principerna för bokföring och uppgörande av bokslut för andra ekonomiska enheter.

Den administrativa bokföringen, som för närvarande tillämpas i kommunerna, fyller inte de ovan nämnda kraven. Den är som system resultatet av en historisk utveckling: till budgetbokföringen har etappvis fogats balansbokföring, bokföring över fonder och anläggningstillgångar, konton för avskrivningar och kalkylerade räntor, affärsverkens fristående bokföring och finansieringsdelens kalkyl. I egenskap av ett system som byggts upp via dellösningar har bokföringens begrepp delvis förblivit oklara och dess registreringspraxis inkonsekvent.

Bokföringspraxis i kommunerna är brokig. Speciellt gäller detta bokföringen över anläggningstillgångar, men även vid behandlingen av fonder och reserver. Likaså behandlas affärsverken på varierande sätt i kommunernas bokföring.

Normeringsalternativ

Det är realistiskt möjligt att få kommunens externa bokföring till en modern nivå med en teoretiskt hållbar grund utgående från två grundläggande alternativ. Det första skulle vara en speciellt för kommunerna uppbyggd bokföringsmodell, vars bestämmelser intas antingen i kommunallagen eller i en separat lag om kommunernas bokföring. Det andra alternativet vore att tillämpa den gällande bokföringslagen även på kommuner och samkommuner.

I det alternativ där man stiftar en egen bokföringslag för kommunerna skulle uträkningen av räkenskapsperiodens resultat och en begriplig och redig presentation av kommunens finansiella situation inneha en central roll. Kommunernas centralorganisationer har redan i de rekommendationer som man givit under 1990-talet stannat för dellösningar i denna riktning. I dem har kommunens bokföring och bokslutsuträkningar medvetet utvecklas i riktning mot affärsbokföring. Härvid har emellertid uppstått frågan om huruvida det är nödvändigt med en separat normering av kommunernas bokföring då det finns en motsvarande parallell bokföringslagstiftning som till sitt innehåll till största delen är gällande.

Ett flertal aspekter talar för alternativet, där bokföringslagen med vissa undantag, skall tillämpas även på kommunerna. Bokföringslagen ger kommunens bokföring och bokslut en färdig, allmänt godkänd och känd normering, som garanterar att bokslutet är jämförbart med andra kommuner och ekonomiska enheter. Bokföring enligt bokföringslagen torde vara mera bekant för de flesta av kommunens beslutsfattare och kommuninvånare än vad som är fallet med administrativ bokföring.

Bokföringslagen, som baserar sig på teorin om utgifter-inkomster i bokföringen, är så allmänt skriven att den lämpar sig som sådan speciellt för registrering av affärstransaktioner och till de delar den gäller som underlag för bokföringen för olika slags ekonomiska enheters bokföring. Bokföringsskyldigheten betyder framför allt skyldighet att hålla respektive ekonomiska enhets utgifter och inkomster samt tillgångar och skulder isär från andra ekonomiska enheters motsvarande poster. Bokföringen har denna uppgift oberoende av om det är t.ex. ett företag eller en kommun som är föremål för bokföringen. Vid bokföring enligt bokföringslagen skulle kommunen beröras av noggrannare bestämmelser än för närvarande om bl.a. kontosystemen, verifikaten och bokföringsregistreringarna.

En tillämpning av bokföringslagen skulle förbättra informationen om bokslutet. Kommunen får en resultaträkning, som visar huruvida kommunens inkomstfinansiering räcker till för att täcka motsvarande avskrivningar för påfrestningarna på anläggningstillgångarna. Räkenskapsperiodens resultat uträknat enligt resultaträkning visar vilken förändring som skett i kommunens kapital efter det att avskriv-

ningarna dragits av. Enligt bokföringslagen uppgjord balansräkning gör det däremot möjligt att uppskatta kommunens ekonomiska oberoende och skuldsättning med samma nyckeltal som övriga bokföringsskyldiga.

Kommunens bokföring och bokslut har som central uppgift att övervaka att redovisningskyldigheten fylls. En tillämpning av bokföringslagen skulle inte dra gränser för att fylla denna uppgift. Idéella sammanslutningar och stiftelser, som har varit bokföringsskyldiga allt sedan bokföringslagen stiftades, måste också i sina bokslut redogöra för sin verksamhet och dess lönsamhet samt hur penningmedel man fått sig anförtrodda skötts.

Förslagen rörande budget och ekonomiplan

Kommunallagens stadganden om planering och uppföljning av kommunens verksamhet och ekonomi föreslås att revideras. Fullmäktiges politiska uppfattning av hur man kunde främja kommuninvånarnas välfärd och utveckla kommunens område skall konkretiseras i budgeten och ekonomiplanen.

I handlingarna för planering och uppföljning bör intas delar som gäller verksamheten och ekonomin. Målsättningarna ingår i budgeten och ekonomiplanen, uppföljningen framgår av verksamhetsberättelsen och bokslutet. Ekonomiplanen, budgeten och verksamhetsberättelsen skall bli fullmäktiges styrmedel. Kommunens olika organ kan fortsättningsvis styra servicen och myndigheternas verksamhet med dispositiionsplaner och jämförelser över hur de utfallit.

Budgeten måste kopplas ihop med planeringen av verksamheten på lång sikt. Fullmäktige skall årligen före årets slut godkänna budgeten och en ekonomiplan för tre eller flera år framöver. Budgetåret skall vara det första året i ekonomiplanen. I ekonomiplanen godkänns målsättningarna för kommunens verksamhet och ekonomi. Ekonomiplanen skall ersätta kommunplanen i den gällande kommunallagen. Ekonomiplanen skall också ha en mera bindande verkan än den riktgivande kommunplanen. Ekonomiplanen kommer att vara av central betydelse vid balanseringen av kommunens hela ekonomi.

I budgeten skall anvisas anslag samt beräknade inkomster enligt vad de godkända målsättningarna kräver. Budgeten skall även ge

besked om hur det ekonomiska resultatet bildas samt utvägar för att täcka kommunens finansieringsbehov.

Budgeten och ekonomiplanen skall ha förpliktande karaktär för organen och personalen och utgöra instrument för tillsynen över dem. Budgeten och ekonomiplanen skall ge beslutsfattarna och andra intressegrupper allomfattande information om kommunens verksamhet och ekonomi. Uppgifterna skall även vara jämförbara med de uppgifter samhällets övriga ekonomiska enheter producerat.

Budgetens struktur fastställs i lag sålunda att budgeten skall innehålla en driftshushållnings- och resultaträkningsdel samt en investerings- och finansieringsdel. Samma struktur följs i ekonomiplanen och i bokslutet. Med hjälp av den nya budgetstrukturen kan kommunens ekonomi presenteras såväl ur resultaträknings- som finansieringssynvinkel.

Anslagen och de beräknade inkomsterna kan enligt förslaget fortsättningsvis tas in i budgeten som brutto- eller nettobelopp. Den allmänna nettoprincipen har ansetts lämpa sig även för affärsverk. Vid behandlingen av överskridningar av anslag eller underskridningar av kalkylerade inkomster bör man utreda och besluta även om ändringar gällande målsättningarna för verksamheten.

Beträffande uppgörande av och ändringar i budgeten samt dess godkännande stadgas inte detaljerat så som i den gällande kommunallagen.

Förslagen rörande bokföring och bokslut

I kommunens externa bokföring och bokslut övergår man till att följa normer som har mera bindande verkan än en rekommendation. I fråga om kommuns bokföringsskyldighet och bokslut iakttas i tillämpliga delar bokföringslagen. Dessutom styrs kommunerna i hur de ordnar bokföringen och den övriga redovisningen av skyldigheten att lämna information till de statliga myndigheterna. Anvisningar om förvaring av bokslutshandlingar och verifikat meddelas i riksarkivets anvisningar. Vid publicering av kommunens bokslut tillämpas fortsättningsvis lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet.

Beträffande bokföringen intas i kommunallagen endast ett stadgande om bokföringsskyldighet och ett stadgande om rätt för den

kommunsektion, som skall inrättas vid bokföringsnämnden, att meddela anvisningar och avge utlåtanden om bokslutet och verksamhetsberättelsen. Bokslutet och verksamhetsberättelsen intas i kommunallagen som separata stadganden förutom vad som är stadgat i bokföringslagen.

Teorin om bokföring av utgifter-inkomster, som ligger som grund för bokföringslagen och de grundläggande ramarna för god bokföringsred bildar en modell, som beskriver kommunens bokföring och bokslut. Med hjälp av modellen skall man kunna avgöra nya situationer på ett rationellt sätt utan att behöva ty sig till undantagsbestämmelser.

Bokföringslagen utgör en färdig och allmänt godtagen och känd normering, som kunde tillämpas för att garantera att bokslutet blir jämförbart med andra ekonomiska enheter. Bokföringslagen förbättrar även standarden på kommunens information om bokslutet. Av kommunens resultaträkning framgår förändringarna i kommunens eget kapital. En balansräkning enligt bokföringslagen gör det möjligt att uppskatta kommunens ekonomiska oberoende och skuldsättning med samma nyckeltal som andra bokföringsskyldiga.

Bokföringen skall fortsättningsvis producera de uppgifter som behövs för uppföljningen av budgetens anslag och beräknade inkomster.

Tillämpningen av bokföringslagen på kommunerna skall inte betyda att man utesluter investeringsutgifter och kapitalfinansiering från budgeten och budgetuppföljningen. Budgetens finansieringsaspekt bibehålls fortsättningsvis och bokföringen producerar de uppgifter som behövs för en uppföljning av penningmedlens användning och varifrån de tas.

I bokföringsförordningen skall intas formuläret för kommunens resultaträkning, i vilken avkastning och kostnader grupperas in i den egentliga verksamheten, i inkomstöverföringar, finansieringsposter, avskrivningar och ändringar av reserver. Statistiskt jämförbarhet erhålls genom att begrepp som beskriver inkomstfinansieringen i den nuvarande finansieringsdelens kalkyl bibehålls.

Som bilaga till bokslutet skall ingå en finansieringskalkyl, av vilken framgår hur kommunens penningmedel används och varifrån pengarna kommer under räkenskapsperioden. Bokföringsnämnden meddelar föreskrifter om formuläret för finansieringskalkylen.

Kommunen skall för att fylla sin skyldighet

att redovisa för hur man använt kommunens tillgångar presentera i bokslutet en jämförelse över hur budgeten utfallit. Uppgifterna till denna jämförelse skall framgå av budgeten och bokföringen. Uppföljningen genomförs med samma noggrannhet som fullmäktige godkänt anslag och beräknade inkomster för olika funktioner.

Vid gruppering av balansposterna följs bokföringsförordningens nya formulär för balansräkning, i vilket balansräkningens poster presenteras i omvänd ordning jämfört med det tidigare formuläret för balansräkning. Bokföringslagens gruppering av posterna i balansräkningen i huvudgrupper tillämpas som sådan på kommunerna. Bokföringsnämnden ger separat föreskrift om grupperingen av undergrupperna.

Praxis för periodisering, registrering och värdering av anläggningstillgångarna föreslås att ändras varvid man slopar rörelsekapitalet som begrepp i den administrativa bokföringen.

Vid bokföringsnämnden inrättas en kommunsektion genom en ändring av bokföringslagen och förordningen om bokföringsnämnden (784/73). Regeringen kommer till denna del att avlåta en särskild proposition om ändring av bokföringslagen. Sektionen skall kunna meddela anvisningar och utlåtanden om hur normerna för kommuns och samkommuns bokslut och verksamhetsberättelse skall tillämpas. T.ex. när det gäller samkommuner, i vilka kommunen inte har bestämmanderätt och sådana stiftelser för vilkas vidkommande kommunen de facto har bestämmanderätten, borde man förutsätta att kommunen åläggs en större skyldighet att redogöra för sin verksamhet än vad som krävs av en civilrättslig sammanslutning i motsvarande situation. Bokföringsnämnden kunde även på ansökan av kommunerna eller kommunernas centralorganisation meddela anvisningar och utlåtanden om hur bokföringslagen skall tillämpas.

Kraven i syfte att säkerställa att kommunens budget hålls i balans kan preciseras i kommunens förvaltningsstadga. Det krav på balansering av ekonomin som ingår i stadgandena om budgeten och verksamhetsberättelsen skall styra kommunens beslutsfattare att följa de nyckeltal som beskriver kommunens verksamhet och ekonomi och att i tillräckligt god tid vidta behövliga åtgärder.

Kommunen skall för det år bokslutet gäller göra upp en verksamhetsberättelse, som ersätter den nuvarande kommunalberättelsen och

bokslutsberättelsen. I verksamhetsberättelsen redogörs för hur de mål som fullmäktige uppställt för verksamheten och ekonomin har förverkligats. Verksamhetsberättelsen skall för de centrala nyckeltalens vidkommande sammanställas i en på så sätt standardiserad utformning att en jämförelse mellan kommunerna blir möjlig.

Tillämpningen av bokföringslagen i kommunen förutsätter att man gör upp ett koncernbokslut. Kommunens koncern omfattar alla de dottersamfund, i vilka kommunen har beslutanderätt samt s.k. delägarsamfund. Kommunens koncernrapportering stöder den styrning av ekonomin som riktar sig mot dottersamfundet och jämförelsen mellan kommunerna. Kommunernas lagstadgade skyldighet att göra upp ett koncernbokslut begränsas till att man gör upp en koncernbalansräkning. I balansräkningen för koncernen skall som bilagor dessutom ingå uppgifter om vilka slag av borgen och ansvarsförbindelser som man åtagit sig på koncernplanet.

Bokföring enligt en lag om kommunernas bokföring förutsätter vissa ändringar i och tillägg till bokföringslagen och -förordningen. De bokföringsskyldiga föreslås att kompletteras med kommun och samkommun. Avvikande från att i allmänhet utgå ifrån prestation kunde kommunens skatteinkomster registreras på basis av avgifter. Begreppet anläggningstillgångar kunde utvidgas att omfatta även andra nyttigheter än de, som är inkomstbringande och som i egenskap av produktionsfaktorer har inflytande under en längre tid än en räkenskapsperiod.

Man avser att börjar tillämpa bokföringslagen i kommunernas och kommunförbundens bokföring från början av 1997. Till dess följs den gällande lagstiftningen.

Begränsning av utlåning och säkerheter som kommun ställer

I rättspraxis har man gått i för en tolkning av den nuvarande kommunallagen, enligt vilken kommunens borgen, utlåning och vissa andra stödfunktioner för företagsverksamheten av särskilda skäl har godkänts att höra till kommunens kompetens. Som ett sådant särskilt skäl har man ansett det vara att skapa eller bevara arbetsplatser i kommun med dåligt sysselsättningsläge.

Kommunernas sammanlagda ansvarsförbindelser omfattade enligt utförda utredningar nästan 11 mrd. mk i slutet av 1992. Av dem hade 47,5 procent beviljats sammanslutningar där kommunen äger mera än hälften. 33,5 procent av ansvarsförbindelserna hade beviljats bostadssamfund. Sammanslutningar, där kommunerna äger en minoritet eller inte äger någon andel alls, hade gällande ansvarsförbindelser för upp till 2,2 mrd. mk.

Kommunernas totala utlåning uppgick enligt statistiken över krediter till totalt 8,2 mrd. mk vid utgången av 1992. Det finns inte statistik över hur den fördelade sig per mottagare.

Kommunernas kreditförluster för ansvarsförbindelser, utlånade medel och köp baserade på inlösningsavtal har ökat under de senaste åren speciellt på grund av den svaga efterfrågan hos företag på hemmamarknaden samt på grund av att säkerheternas värde har sjunkit. Även EES-avtalet medför i enskilda fall begränsningar för kommunernas stöd till företagen och förutsätter att de övervakas och registreras.

I propositionen föreslås inskränkningar i kommunernas rätt att ingå borgensförbindelser eller ställa andra säkerheter för skuld som gäller sammanslutningar eller stiftelser utanför kommunens koncern eller verksamhetsområde. Kommunerna har inte alltid uppfattat vilka risker som är förbundna med garantier för näringsverksamheten.

Vid beredningen av lagförslaget har man dessutom utrett möjligheten att kommunens rätt att ge lån begränsas. På grund av de praktiska problem lösningen för med sig har man avstått från tanken i propositionen. Kommunernas utlåning och säkerheterna i anslutning till detta skall dock redas ut mera ingående än förut i bokslutet. Dessutom begränsar kommunens verksamhetsområde fortsättningsvis kommunens utlåningsverksamhet.

3.11. Granskning av förvaltning och ekonomi

I stadgandena i 9 kap. kommunallagen om revisionen i kommunerna har under den tid de varit gällande endast gjorts vissa ändringar, närmast av teknisk natur.

Revisionen av kommunernas förvaltning och ekonomi leds för närvarande av förtroendevalda. Fullmäktige skall för sin mandatperiod utse minst fyra revisorer samt personliga supplean-

ter för var och en av dem. Antalet revisorer fastställs i den revisionsstadga som fullmäktige godkänner. I praktiken växlar antalet revisorer i olika kommuner mellan fyra och femton. Lagen ger den möjligheten att revisorerna delas upp på sektioner och uppgifterna fördelas mellan dessa. I revisionsstadgan skall då ingå bestämmelser om sektionerna och uppgiftsfördelningen mellan dem. I lagen har inte ställts villkor om facklig behörighet för en revisor. Utgångspunkten är att den som är valbar till förtroendeuppdrag i kommunen skall kunna bli vald till kommunens revisor. Även en person bosatt i annan kommun kan utses till kommunens revisor såvida han ger sitt samtycke. Kommunfullmäktige kan anförtro revisionen åt revisorer bestående enbart av förtroendevalda.

Kommunen kan ta i bruk yrkesmässig revision på två olika sätt. För det första kan kommunen ge kommunernas centralorganisation i uppdrag att utse en revisor samt en suppleant. För det andra kan kommunen inrätta särskilda tjänster, vilkas innehavare biträder revisorerna. Tjänsteinnehavarens oberoende ställning betonas av att den person som väljs till tjänsten utses av fullmäktige. Även valet av denna person kan kommunen överlåta på kommunernas centralorganisation. Dessutom kan kommunen vid valet av förtroendevalda till revisorer beakta deras fackliga bakgrund.

Även om det är frivilligt att utnyttja yrkesrevisorer för kommunens revision använder alla kommuner och samkommuner numera yrkesrevisorer förutom revisorer bestående av förtroendevalda. I allmänhet har kommunernas centralorganisation getts befogenhet att utse yrkesrevisorn. Större kommuner och samkommuner har egna revisionsverk, som biträder revisorerna och sörjer för den interna granskningen.

Revisorernas uppgifter har i kommunallagen indelats i laglighetsgranskning, budgetövervakning och granskning av bokföringen. På basis av granskningsarbetet skall revisorerna avge en berättelse, i vilken man bl.a. skall avge utlåtande om huruvida de förtroendevalda och tjänsteinnehavare, som handhaft kommunens förvaltning och ekonomi, skall beviljas ansvarsfrihet. I revisionsberättelsen skall även framställas sådana anmärkningar, som det finns skäl till. Med anledning av anmärkningen kan fullmäktige besluta förelägga krav på skade-

stånd av den redovisningsskyldiga parten eller besluta att anmärkningen får förfalla.

Redovisningsskyldiga är enligt gällande lag kommunens alla förtroendevalda och tjänsteinnehavare med undantag av fullmäktiges medlemmar och revisorerna. Revisorernas anmärkning och utlåtande om ansvarsfrihet kan avse en redovisningsskyldig. Situationen kan ibland leda till konstellationer som saknar proportioner. En enskild tjänsteinnehavare, som inte innehaft någon ansvarsfull post, har kunnat bli föremål för anmärkningsförfarandet.

Med undantag av Sverige är kommunernas revision i de övriga nordiska länderna en uppgift enbart för yrkesrevisorer. I Sverige leds revisionen av förtroendevalda. Ett bolag ägt av kommunernas centralorganisation har en central andel i den professionella hjälp med revisionen som ges kommunerna. I de största städerna finns ett eget revisionsverk.

För att man på ett enhetligt sätt skall kunna konstatera den fackliga behörigheten för revisorer inom den offentliga förvaltningen har man skapat ett särskilt system för godkännande för uppgiften. Revisionsnämnden inom den offentliga förvaltningen och ekonomin har hittills godkänt ca 90 OFR-revisorer. Förordningen om examen för revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin (926/1991) trädde i kraft i början av 1992. Man uppskattar att antalet revisorer som avlagt OFR-examen uppgår till över hundrafemtio före 1997.

Möjligheten att sköta kommunens revision enbart med de förtroendevaldas krafter garanterar inte en tillräckligt yrkeskunnig och trovärdig revision, i synnerhet inte efter det att statsandelsreformen trätt i kraft. Även kommunernas nya förvaltningsstruktur och verksamhetsprinciper kräver att man använder sig av yrkesrevisorer. Detta betyder dock inte att man avstår från den demokratiska granskningsinstitutionen, åtminstone inte till de delar det är frågan om vad som är ändamålsenligt.

En ny definition av begreppet redovisningsskyldighet samt en gränsdragning beträffande förfarandet med redovisningsskyldighet och ansvarsfrihet att gälla endast organ och instanser som annars bär ett betydande ansvar skulle vara som gjorda för att styra revisionen att gälla frågor av rätta dimensioner. Även förfarandet med ett tudelat skadestånd, som varit möjligt i anslutning till anmärkningar gällande revisionen, blir onödigt.

Riksdagens förvaltningsutskott fäste i sitt betänkande (FvUB 6/1992 rd) uppmärksamhet på kommunernas revision vid behandlingen av lagstiftning i anslutning till reformen av statsandelar till kommunerna. Utskottet konstaterade bl.a. att staten efter statsandelsreformen inte längre förfogar över samma möjligheter som förut att övervaka hur statsandelarna används. Den kommunala revisionen bär ansvaret för kontrollen. Utskottet ansåg att yrkesrevisorernas ställning bör stärkas och att detta kan genomföras genom att man stadgar om skyldighet att använda sig av OFR-revisorer.

Genom att revidera stadgandena om revision kan kommunerna ges möjlighet att bygga upp sitt övervakningssystem på ett mera flexibelt sätt än för tillfället. Yrkesmässig revision skall dock bli obligatorisk i varje kommun. Kommunen kan själv bestämma om antalet revisorer. I och med att OFR-revisorn blir obligatorisk garanterar det att man i kommunens revision kan påvisa tillräcklig yrkeskunnighet och trovärdighet. Revisorerna sköter sin uppgift under tjänstemannaansvar.

Den revision de förtroendevalda utför och som till sin karaktär gäller granskning av ändamålsenligheten skall skötas av ett nytt organ, revisionsnämnden. Revisionsnämnden ombesörjer även annars att granskning av förvaltning och ekonomi utförs i kommunen. Den bereder ärendena gällande revisionen inför behandlingen i fullmäktige och kan genom att ge anvisningar styra verksamheten i önskad riktning enligt vad man vill betona i revisionen.

Kommunernas centralorganisation skall inte längre ha ensamrätt att förordna yrkesrevisorer till kommunerna, utan revisionen skall vara öppen för alla som avlagt OFR-examen. Även auktoriserade revisorer utanför den offentliga förvaltningen (CGR- och GRM-revisorer) samt revisionsseksamfund kan med tiden skaffa sig behörighet för OFR-revision. Många OFR-revisorer är även auktoriserade revisorer för den privata sektorn. För att öka växelverkan skulle en dylik utveckling vara synnerligen önskvärd då det föreslås att man skall övergå till att tillämpa bokföringslagen i kommunens bokföring.

Målsättningen är att definiera revisorernas uppgifter så att revisorer i oberoende ställning ansvarar för granskningen. Vid en definition av uppgifterna strävar man att koncentrera sig på frågor som är av central betydelse för revisio-

nens vidkommande. I uppgiftsdefinitionen hänvisas till god revisionssed. Obligatoriska yrkesrevisorer gör det även möjligt att definiera de centrala uppgifterna i revisionen mera tydligt och krävande än förut. Kommunens eget revisionsväsende kan fortsättningsvis bibehållas, men dess uppgift skall vara att ansvara för den interna revisionen. Dessutom kunde det på begäran biträda revisorn och revisionsnämnden med att utföra utredningar som dessa begärt. En person anställd av kommunen kan inte fungera som kommunens revisor. Man har även annars försökt poängtera revisorns oberoende i stadgandena.

Vid beredningen av lagen har även ett annat alternativ tagits upp. Enligt detta skulle en person (revisor) som avlagt OFR-examen och är anställd av kommunen kunna fungera som kommunens revisor. Alternativet har dock förkastats för att man skall kunna försäkra sig om den externa revisionens oavhängighet. Till de anställda revisorernas uppgifter hänförs även kommunens interna revision, där ledningen, dvs. kommundirektören och kommunstyrelsen fungerar som uppdragsgivare. Det är möjligt att besluta om arbetsfördelningen inom revisionen mellan en revisor och en revisor i kommunens tjänst på så sätt att den anställda revisorns yrkeskunnighet kommer till nytta för alla parter.

Revisorns rätt att få uppgifter motsvarar den nuvarande normeringen. För revisionens vidkommande är det viktigt att revisorn själv kan uppskatta vilka uppgifter eller handlingar som förutsätts för att revisionen skall bli skött på ett sakligt sätt. Praktiken har visat att utan särskilt stadgande kan revisorns rätt att få uppgifter som skall hållas hemliga bli ifrågasatt. Revisionsnämndens medlem skall ha motsvarande rätt att få uppgifter.

Antalet redovisningsskyldiga skall reduceras. Enligt propositionen skall endast organ och organen underställda ledande tjänsteinnehavare, som i sin tur är redovisningsskyldiga och ansvariga för vad personalen underställda dem gör, vara redovisningsskyldiga.

I principerna för behandling av anmärkning föreslås inga ändringar. Man föreslår dock att stadgandet skall förenklas. Det särskilda förfarandet i länsrätten gällande skadestånd slopas. Skadeståndsyorkanden på basis av anmärkning vid revisionen framställs alltid med rättegång vid allmän domstol. Naturligtvis kan man även avtala om skadestånd.

Kommunallagens nya stadganden om revisionen skall enligt propositionen träda i kraft vid ingången av 1997. Till dess iakttas den gällande kommunallagens stadganden i saken. Det är tidsmässigt skäl att ändra systemet i samband med att en ny valperiod börjar. En övergångsperiod behövs även för den skull att det skall finnas tillräckligt många revisorer med OFR-examen till buds för kommunernas behov.

3.12. Samarbete mellan kommuner

3.12.1. Bedömning av nuläget

Inledning

Samarbete mellan kommuner förekommer såväl på riks-, regional- som lokalplanet. Samarbetet kan vara offentligrättsligt eller civilrättsligt. När samarbetet är offentligrättsligt kan uppgifterna skötas t.ex. av ett gemensamt organ som ingår i en kommuns organisation. Uppgifterna kan även ges åt en sammanslutning separat från kommunens organisation, dvs. åt en samkommun.

Nya stadganden om samarbete mellan kommuner trädde i kraft från början av 1993. Stadgandena baserar sig på det förslag som kommunkommittén i februari 1992 lade fram om ändring av kommunallagen.

Samarbetet mellan kommuner grundar sig på ett avtal mellan kommunerna. Utgångspunkten är att samarbetet skall ske på frivillig basis. Kommunerna kan själva välja med vilka kommuner man samarbetar och i vilken form samarbete idkas. Samarbetets flexibilitet har förutom ekonomiska och andra skäl ökat samarbetet mellan kommunerna. Stadgandena erbjuder en möjlighet till samarbete på många områden. Samarbetet medför kostnadsinbesparingar och det säkerställer t.ex. en tillräckligt stor användarkår för produktionen av service. Samarbetet kan ordnas koordinerat på ett större område än en kommun.

På vissa områden förpliktar dock lagstiftningen kommunerna att sköta uppgifterna med inbördes samarbete. Ordlandet av i lagen om specialiserad sjukvård (1062/89), mentalvårdslagen samt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/77) avsedda uppgifter förutsätter i allmänhet betydande ekonomiska resurser och dessutom ett tillräckligt befolk-

ningsunderlag. Av denna orsak har man strävat efter att med stadganden om distriktsindelning och tvångsmedlemskap säkerställa tillgången på tillräcklig och rättvis service inom den specialiserade sjukvården och specialomsorgen i landets alla delar. Samkommunernas verksamhetsområden motsvarar oftast inte varandra. Med stadgandena om samkommuner ingrep man inte i ifrågavarande distriktsindelning eller tvångsmedlemskap, som fastställs med stöd av speciallagar.

För planering av markanvändning som omfattar flera kommuner är landet indelat i regionplaneområden, så som avses i byggnadslagen (370/58). Regionplaneringen betjänar såväl den regionala som riksomfattande planläggningen. I regionplanen presenteras en plan i stora drag för områdenas användning för olika syften. Med stöd av 2 § 2 mom. lagen om regional utveckling (1135/93) fungerar samkommunen (förbund på landskapsnivå) som regional utvecklingsmyndighet inom det område som nämns i 18 § 3 mom. byggnadslagen.

Den mest betydelsefulla formen av samarbete mellan kommuner är samkommunen. En central princip när stadgandena för samkommuner gjordes upp var att öka kommunernas beslutanderätt samt att införa större frihet och smidighet i förvaltningen. Medlemskommunerna avgör i ärenden som är av central betydelse i samkommunens verksamhet och förvaltning. Det är möjligt att organisera förvaltningen i enlighet med kommunallagen, eftersom stadgandena i kommunallagen åsidosätter speciallagarnas stadganden om formen för samarbete.

De tidigare stadgandena angående kommunalförbund ersattes med stadganden om samkommuner. Kommunalförbunden ändrades i samband med att en ändring av kommunallagen trädde i kraft vid ingången av 1993 till samkommuner och deras grundstadgor är nu samkommunens grundavtal. I stadgandena om samkommuner har ett flertal angelägenheter som tidigare stadgades i kommunallagen lämnats att bero av grundavtalet. Förutom stadgandet om grundavtalets innehåll har i lagen intagits stadganden om ett organ som utövar beslutanderätten, om valbarhet till samkommunens organ, om finansiering av utgifter, om utträde ur samkommun, om framläggande av protokoll för allmänheten samt om tillämpningen av stadgandena om kommuner i samkommun. Medlemskommunerna bestämmer om innehållet i grundavtalet och ändringar som

görs i detta. Samkommunen kan inte genom sina egna beslut göra ändringar i grundavtalet. Stadgandena om samkommun strider inte mot de tidigare stadgandena angående kommunalförbund, så de har inte medfört tvång att ändra verksamheten eller förvaltningen. Samkommunen kan ges uppgifter som hänförs till kommunens allmänna verksamhetsområde. Även i speciallagstiftningen avsedda uppgifter kan utan hinder från speciallagstiftningens sida anförtros att skötas av en samkommun.

I det övriga Norden har landskapsförvaltningen (i Sverige landstingskommun, i Norge fylkeskommun och i Danmark amtskommun) minskat kommunernas behov av offentligrättsligt samarbete. Vid sidan av landskapsförvaltningen har det inte uppstått sådant lagbaserat samarbete som kunde jämföras med det finska systemet med kommunalförbund och nu samkommuner.

Inom Europeiska unionen håller landskapen och andra regionala myndigheter, som grundar sig på invånarrepresentation, på att förstärka sin ställning. Landskapen har fogats till Europeiska gemenskapens beslutsprocess. Genom att bilda landskap har man ansett det lättare för gemenskapens medlemsländer och gemenskapen att definiera hur den ekonomiska politiken skall preciseras och förenhetligas. Detta gör det möjligt att samordna och kanalisera bistånd inom gemenskapen. Landskapen är av central betydelse när det gäller att genomföra gemenskapens olika program och inrikta åtgärderna. De främjar för sin del att Europa uppnår en politisk, social och ekonomisk enhet. Samkommunsstadgandena, som nu gör det möjligt att förstärka de demokratiska principerna även i samarbetet mellan kommuner, gör det möjligt att också i Finland skapa en regional landskapsförvaltning likt den som varit aktuell inom EU.

De nya stadgandena om samarbete mellan kommuner har varit gällande först under en kort tid och man har fått rätt sparsamt med praktiska erfarenheter. Speciella problem har inte uppstått. I någon mån har det förekommit tolkningssvårigheter med att kommunallagens stadganden angående formen för samarbete i förhållande till speciallagstiftning åsidosätter den senare (103 § 3 mom. kommunallagen). Denna regel utgör också ett undantag, eftersom utgångspunkten har varit att kommunallagen skall komma i andra hand i förhållande till speciallagar som rör kommunens olika förvalt-

ningsgrenar. Så länge som speciallagstiftningen inte har upphävts till denna del behövs stadgandet även i den nya kommunallagen.

I samkommunen utövar medlemskommunerna sin beslutanderätt antingen vid en samkommunstämma eller via ett annat organ som bestämts i grundavtalet, i allmänhet samkommunfullmäktige. Organen är olika till sin karaktär. Samkommunens samkommunstämma kan närmast jämföras med ett aktiebolags bolagsstämma. Representanten vid mötet fungerar såsom en ombudsman och för på kommunens vägnar ägarens talan vid mötet. Samkommunstemman lämpar sig således bäst som högsta organ i en sådan samkommun, där t.ex. tekniska och ekonomiska frågor är av central betydelse. I dylika samkommuner med ett ofta begränsat uppgiftsområde betonas kommunens ägarroll. Det skulle vara motiverat att kommunens talan förs av endast en representant vid samkommunstemman.

Ett organ av typen fullmäktige lämpar sig bäst i sådana samkommuner, som verkar på många områden och i vilkas verksamhet betydelsen av politiskt beslutsfattande accentueras. Sådana samkommuner är samkommuner som sköter ärenden av stor samhälllig betydelse, t.ex. förbund på landskapsnivå. I dessa samkommuner är det viktigt att förstärka demokratin vid beslutsfattandet.

Vissa enstaka samkommunsstadganden behöver redan nu justeras och revideras, trots att lagen gällt först en kort tid. Av samkommunens namn borde alltid framgå dess rättsliga karaktär. I lagen nämns som alternativ olika organ som utövar högsta beslutanderätten i en samkommun. Det inbördes förhållandet mellan dessa organ och deras status samt vilka av kommunallagens stadganden som skall tillämpas på samkommunstemman kräver ett förtydligande. Dessutom har det ansetts vara ett missförhållande att valet av representanter till samkommunstemman inte har kunnat delegeras från fullmäktige till andra organ.

3.12.2. *Målen och de viktigaste förslagen rörande kommunernas samarbete*

De viktigaste målsättningarna vid förnyandet av kommunalförvaltningen är att göra verksamheten smidigare, effektivera sparsamheten och främja produktiviteten. Vid produktionen av service strävar man att förbättra servicens

tillgänglighet, utbud och kvalitet. Stadgandena om samkommun ger uttryck för dessa principer och ger kommunerna en möjlighet att realisera dessa målsättningar. Stadgandena har gett kommunerna den frihet som behövs för att ordna samarbetet.

Principerna i utgångspunkten för samkommunsstadgandena om att samarbetet skall vara frivilligt, smidigt ordnat med mångsidiga uppgifter och ökad bestämmanderätt för medlemskommunerna har fungerat även i praktiken. Det finns ingen orsak när lagstiftningen har varit gällande endast en kort tid att företa principiella ändringar. Syftet med den föreslagna kommunallagen är att anpassa gällande stadganden om samarbete mellan kommuner till kommunallagens andra stadganden. Dessutom föreslås i stadgandena vissa justeringar, som visat sig behövliga på basis av de erfarenheter man fått.

Inom vissa uppgiftsområden förpliktar lagstiftningen fortsättningsvis kommunerna till samarbete sinsemellan. Härvid har även samarbetsområdet och samarbetsformen för verksamheten fastställts. Dessa uppgiftsområden är den specialiserade sjukvården, specialomsorgen om utvecklingsstörda och regionplaneringen. Verksamhetsområdet för de samkommuner som sköter uppgifterna motsvarar oftast inte varandra. Med samkommunsstadgandena har man inte ingripit i ifrågavarande områdesfördelning eller tvångsmedlemskap som baserar sig på speciallagstiftning.

Det föreslås att man i den nya kommunallagen på motsvarande sätt som i den gällande lagen stadgar att kommunallagen går före annan speciallagstiftning när det är frågan om formen för samarbete. Avsikten är framför allt att samkommunens förvaltning utan hinder från speciallagstiftningens sida alltid kan ordnas på det sätt som stadgas i kommunallagen.

3.13. Rättelseyrkande och ändringssökande

3.13.1. *Bedömning av nuläget*

De allmänna dragen hos systemet för ändrings-sökande

Fullföljdssystemet inom den kommunala förvaltningen skall ses som en del av det totala rättsskyddssystemet inom förvaltningen. Till fullföljdssystemet hänförs allt som påverkar

förverkligande av rättsskyddet inom förvaltningen. De allmänna rättsprinciperna, lagstiftningen samt konkreta arrangemang som är avsedda att trygga individens rättigheter är sådana faktorer.

Rättsskyddet inom förvaltningen bygger på stadgandena om medborgarnas grundläggande rättigheter enligt II kap. regeringsformen, vilka som bäst är föremål för revidering, samt principen om lagbunden förvaltning i 92 § regeringsformen.

Förvaltningen förväntas vara effektiv, samtidigt som den skall garantera rättsskyddet. Effektivitets- och rättsskyddskraven anses ofta stå i konflikt med varandra. Rättsskyddet förutsätter att besluten inom förvaltningen så ofta som möjligt är riktiga redan när de fattas samt att felaktiga beslut kan rättas.

Rättsskyddssystemet inom den kommunala förvaltningen skall vara klart, smidigt och effektivt ur kommuninvånarnas synvinkel. Det skall vara möjligt att redan på förhand effektivt förhindra uppkomsten av fel. De fel som trots detta uppstår skall i sin tur snabbt och smidigt kunna rättas.

Vid handläggningen av förvaltningsärenden skall tillämpas lagen om förvaltningsförfarande, om inte kommunallagen reglerar samma fråga. I lagen stadgas om de förfaringsätt som på ett avgörande sätt påverkar medborgarnas ställning och rättsskydd inom förvaltningen. Lagen om förvaltningsförfarande gäller dock inte sådan förvaltningslagskipning, där riktigheten i en förvaltningsmyndighets beslut prövas t.ex. med anledning av besvär.

Rättsskyddet inom förvaltningen har under 1980-talet varit föremål för omfattande utredningar. Kommittén för rättsskydd inom förvaltningen och kommittén för förvaltningsrättsskipning har i sina betänkanden (kommittébetänkande 1981:64 och 1985:84) på ett genomgripande sätt behandlat rättsskyddsfrågorna inom hela förvaltningen. Kommunernas självstyrelsekommitté har undersökt möjligheterna att utveckla det kommunala fullföljdssystemet. Beredningen har bl.a. resulterat i länsrättsreformen. Regeringen bereder som bäst en proposition med förslag till en ny lag om förvaltningslagskipning.

Inom kommunallagens rättsskyddssystem koncentreras uppmärksamheten för närvarande på utvecklandet av de rättsskyddsmedel som kan anlitas efter att beslutet redan har fattats, dvs. i efterskott.

Rättsskyddsmedel som kan anlitas i efterskott är bl.a. olika förfaringssätt som står till förfogande efter att ett förvaltningsbeslut redan har fattats. Rättsskyddsmedlen kan indelas i medel som är interna eller externa för förvaltningen. Till de förstnämnda hör självrättelse av beslutet på initiativ av myndigheten eller en part i ärendet. Även inom den kommunala förvaltningen kan förfarandena med rättelseyrkanden som regleras i olika lagar hänföras till de interna rättsskyddsmedlen inom förvaltningen.

De externa rättsskyddsmedlen innebär inom förvaltningen att rättsskydd meddelas genom förvaltningslagskipning. Rättsskyddet meddelas i allmänhet av en förvaltningsdomstol, inom den kommunala förvaltningen i huvudsak av länsrätten. Gränsen är något flytande så till vida, att även en förvaltningsmyndighet, dvs. i kommunen kommunstyrelsen, kan utöva lagskipning i kommunala ärenden. Förvaltningslagskipningen är en nödvändig del av det rättsskydd som meddelas i efterskott, och i sista hand meddelas rättsskyddet genom detta förfarande. Inom förvaltningslagskipningen kan beslut främst rättas till genom besvär.

Inom den kommunala förvaltningen kan besvär såsom rättsmedel anlitas på två olika sätt. Huvudregeln är att ändring i en kommunal myndighets beslut får sökas genom kommunalbesvär. Detta är i allmänhet fallet i ärenden där beslutanderätten grundar sig på kommunallagen eller befogenheter som givits med stöd av den. I ärenden där beslutanderätten grundar sig på speciallagstiftning söks däremot ändring genom förvaltningsbesvär. I fråga om förvaltningsbesvär stadgas även om en särskilt besvärmyndighet. Kommunalbesvär är en form av medborgarbesvär, som kan anföras både av den som är part i ärendet och i princip av varje kommunmedlem. Förvaltningsbesvär kan endast anföras av en part, som behöver rättsskydd i ärendet. Kommunalbesvär kan endast anföras på den grunden att beslutet belastas av laglighetsfel. I fråga om förvaltningsbesvär är besvärsgrunderna inte begränsade. Besvär kan även anföras på ändamålsenlighetsgrunder.

Besvär kan i allmänhet endast anföras över slutgiltiga beslut, vilka innebär att ärendet avgörs eller avvisas, dvs. inte upptas till prövning.

Inom förvaltningen är självrättelse i stor utsträckning möjlig. De grundläggande stad-

gandena om självrättelse finns i lagen om förvaltningsförfarande. Sakfel kan rättas på detta sätt, likaså uppenbara skriv- eller räknefel. Myndigheten kan själv rätta sitt felaktiga beslut antingen på eget initiativ eller på initiativ av en part. Rättelse av sakfel förutsätter alltid samtycke av den som är part i ärendet.

Inom vissa områden av den kommunala förvaltningen förekommer även ett förfarande med rättelseyrkanden, vilket innebär att en part som är missnöjd med beslutet genom ett rättelseyrkande eller ett motsvarande ändringssyrkande kan få ärendet behandlat antingen av den ursprungliga myndigheten eller av en högre myndighet. Om ett sådant förfarande stadgas bl.a. i socialvårdslagen, grundskolelagen och lagen om bostadsproduktion.

Särdrag i kommunalbesvär

Kommunalbesvär är förvaltningsrättsliga besvär. Principen om kommunal självstyrelse, förverkligandet av kommunmedlemmarnas möjligheter att utöva tillsyn samt även den tillsyn statliga myndigheter utövar har dock tillfört det kommunala fullföljdssystemet sådana särdrag som innebär att det avviker från sedvanliga förvaltningsbesvär.

Kommunalbesvär präglas av sådana särdrag som en omfattande rätt att överklaga, begränsade besvärsgrunder samt besvärsmyndighetens begränsade rätt att pröva och avgöra ärendet. Kommunalbesvär behandlas även av kommunstyrelsen, som är ett organ med förtroendevalda. I allmänhet behandlas besvär ärenden i en förvaltningsdomstol.

Kommunalbesvär har en dubbel karaktär. Å ena sidan innebär kommunalbesvär att de som bor i kommunen har medel att utöva tillsyn över lagenligheten i kommunens verksamhet. Å andra sidan ger kommunalbesvär rättsskydd åt den som är part i det ärende beslutsprocessen gäller.

Kommunalbesvär kan även ses som ett allmänt sätt för staten att utöva tillsyn. Även i detta avseende torde det snarast vara fråga om tillsyn som skall garantera medborgarnas rättsskydd och upprätthålla rättsordningen, vilket är en av statsmaktens viktigaste uppgifter i en rättsstat. Tillsynen utövas av den förvaltningsdomstol som kommunmedlemmen har vänt sig till med beslutet.

Kommunmedlemmarnas rätt att anföras

kommunalbesvär är inte beroende av det sätt på vilket beslutet berör dem själva. Tidigare ansågs det att kommunmedlemmarnas besvärsmätt byggde på tanken att de statliga myndigheternas möjlighet att utöva tillsyn skulle tryggas även när det inte fanns några egentliga parter i ärendet. Även om kommunalbesvären betraktas som ett statligt tillsynsmedel, förutsätts det alltid att en kommunmedlem tar initiativ, dvs. anför besvär. Kommunalbesvären kan numera till sin karaktär snarast betraktas som kommunmedlemmarnas rätt att utöva tillsyn över att förvaltningen är lagenlig. Oberoende och ojäviga förvaltningsdomstolar garanterar att rätten kan förverkligas.

Besvärsmätt har förutom kommunmedlemmarna även en part som anser att beslutet kränker hans rätt (139 § 1 mom. kommunallagen). Såsom kommunmedlem kan en part även åberopa de besvärsgrunder som varje kommunmedlem har till sitt förfogande. Den kommunala myndighetens beslut kränker dock mera sällan parternas rätt på det sätt som avses i lagrummet. Ändring i ett beslut kan sällan sökas på denna grund.

De begränsade besvärsgrunderna för kommunalbesvär gör besväret till ett laglighetsbesvär. En medlem av kommunen får söka ändring på den grunden att beslutet har tillkommit i oriktig ordning eller överskrider myndighetens befogenhet eller eljest är lagstridigt (139 § 2 mom. kommunallagen). Den som anför besvär kan åberopa vilken av dessa grunder som helst. Besvärsgrunderna har ursprungligen begränsats av huvudsakligen två orsaker. Ur principen om kommunal självstyrelse i 51 § 2 mom. regeringsformen har till en början härletts begränsningar i besvärsmättens rätt att pröva ärenden. Besvärsmättens fattar inte beslut i ärenden som faller inom ramen för kommunalt självstyrelse. Som en annan orsak till att besvärsgrunderna har begränsats har nämnts kravet på lokalkännedom. De kommunala myndigheterna har ansetts ha de bästa förutsättningarna att bedöma vad som är ändamålsenligt i ett ärende. De begränsade besvärsgrunderna binder även kommunstyrelsen när den handlägger ett besvärsmätt.

I kommunalbesvär begränsar sig besvärsmättens prövningsmätt endast till de yrkanden och grunder som ändringssökanden har anført vid handläggningen av besväret i första instans. I rättspraxis har denna princip dock inte alltid undantagslöst iakttagits. Överskrid-

ning av befogenhet har följaktligen ibland beaktats å tjänstens vägnar. Numera förefaller det dock ha skett en återgång till den ursprungliga ståndpunkten, nämligen att endast de grunder som ändringssökanden själv har anført kan prövas (HFD 1980 II 19, 1985 II 55 och 16.8.1989 liggare 2594).

Även besvärsmättens beslutanderätt i kommunalärenden är begränsad. När en besvärsmätt finner ett fel, kan den upphäva beslutet och återställa ärendet att handläggas på nytt av den kommunala myndigheten, men däremot inte ersätta det felaktiga beslutet eller en del därav med ett nytt beslut. Enligt självstyrelseprincipen skall den kommunala myndigheten ha möjlighet att pröva ärendet på nytt. Vid förvaltningsbesvär kan besvärsmättens ersätta det felaktiga beslutet med ett nytt beslut och på detta sätt påskynda slutförandet av ärendet. Av dessa orsaker är förvaltningsbesväret ett rättsmedel som på ett accentuerat sätt ger individen rättsskydd. Principerna för kommunalt självstyrelse begränsar inte besvärsmättens prövningsmätt i förvaltningsbesvär.

Inom kommunen handlägger kommunstyrelsen kommunalbesvären i första instans (141 § 2 mom. kommunallagen). Handläggningen av kommunalbesvär i kommunstyrelsen är en form av lagskipning. Eftersom kommunstyrelsen är ett organ som består av förtroendevalda, avviker kommunstyrelsen till sin karaktär från förvaltningsdomstolarna. Kommunstyrelsens roll såsom besvärsmätt har ansetts förstärka den kommunala självstyrelsen och minska länsrätternas arbetsbörda.

Besvär kan endast anföras över en kommunal myndighets slutgiltiga beslut. Om ärendet fortfarande behandlas av ett kommunalt organ, kan besvär inte anföras. Enligt 139 § 3 mom. KomL kan kommunalbesvär inte anföras över beslut, som endast rör beredning eller verkställighet. Enligt 3 § 1 mom. lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden (154/50), nedan förvaltningsbesvärslagen, kan förvaltningsbesvär endast anföras över beslut varigenom ett ärende har avgjorts eller inte upptagits till prövning. Förutom att rätten att överklaga dessa beslut har begränsats, finns även andra besvärsmätt i speciallagstiftningen.

Delgivning av beslut

En viktig rättsverkan är förknippad med

delgivning av ett beslut. Besvärstiden börjar löpa från delgivningen. I kommunala ärenden sker delgivningen antingen såsom enskild eller offentlig delgivning.

Begreppet enskild delgivning innebär endast att handlingen direkt tillställs mottagaren. En part som får överklaga ett beslut på den grunden att det kränker hans rätt, skall delges beslutet med ett protokollsutdrag, till vilket fogats besvärundervisning (33 § kommunallagen). Enskild delgivning bör ske bevisligen enligt 8 § lagen om delgivning i förvaltningsärenden, nedan delgivningslagen. Bevislig enskild delgivning till parten kan ske på tre olika sätt: per post med mottagningsbevis, genom stämningdelgivning eller så, att ett protokollsutdrag överlämnas till honom mot skriftligt intyg.

En kommunmedlem får söka ändring på den grunden att beslutet har tillkommit i oriktig ordning, överskrider myndighetens befogenhet eller eljest är lagstridigt. Besvärstiden räknas från den tidpunkt då beslutet på stadgat sätt har framlagts till allmänt påseende (32 och 142 §§ kommunallagen; offentlig delgivning).

Kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens beslut skall alltid tillkännages så, att protokollet framläggs till allmänt påseende. De övriga kommunala organens protokoll hålls till allmänt påseende om organet eller dess ordförande anser ett framläggande vara påkallat. I praktiken sker detta naturligtvis, eftersom besluten inte annars vinner laga kraft. Protokollet skall hållas till allmänt påseende i kommunens ämbetshus eller på en annan lämplig plats. I kommunallagen föreskrivs inte hur länge ett protokoll skall hållas till påseende.

Att protokollet hålls till påseende skall tillkännages på förhand. Inga särskilda stadganden finns om hur mycket på förhand detta skall ske. Tillkännagivandet skall sättas upp på anslagstavlan för offentliga kungörelser och dessutom göras känt på det sätt som kommunfullmäktige eventuellt beslutar (34 § kommunallagen).

Besluts verkställbarhet

Enligt 146 § 1 mom. kommunallagen kan ett beslut av en kommunal myndighet verkställas innan det vunnit laga kraft, dock inte om ändringsökande genom verkställigheten blir

onyttigt eller besvärsmyndigheten förbjuder verkställigheten.

Stadgandet har i praktiken tolkats så i kommunerna, att verkställighet kan inledas om ingen särskilt stor skada uppstår ifall besväret har framgång och verkställigheten måste inställas. Verkställighet har likaså ansetts möjlig om synnerligen vägande skäl har talat för att beslutet skall få verkställas. Avgörandet innebär ofta en avvägning mellan fördelar och nackdelar. Anses fördelarna av verkställigheten vara klart större än olägenheterna, kan verkställighet inledas.

Om förvaltningsbesvär anförs, medför detta att beslutets verkställbarhet uppskjuts (14 § 1 mom. förvaltningsbesvärslagen). Beslutet kan dock verkställas trots att besvär har anförs, om så stadgas i lag eller förordning eller har förordnats med stöd av dessa. Ärendet kan även till sin art vara sådant att beslutet måste verkställas omedelbart eller att ikraftträdandet inte med hänsyn till allmän fördel kan uppskjutas.

Internationella avtal

Till de viktigaste mänskliga rättigheterna hänförs rättigheten till ett rättsskydd som till sina grunder uppfyller funktionella och organisatoriska minimikrav, vilket även konstateras i 10 art. av FN:s världsomfattande deklaration om mänskliga rättigheter. Den princip som framgår av deklarationen konkretiseras såväl i MP-konventionen som i Europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna. Särskilt den senare konventionen har redan nu en betydande och i framtiden en allt större betydelse såsom garant för rättsskyddet.

I Europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna betonas särskilt individens rätt till en rättvis och offentlig rättegång inom skäligen tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag (artikel 6). Domstolens beslut skall även avkunnas offentligt. När Finland ratificerade avtalet, gjordes ett reservation som gällde domstolshandläggningens offentlighet, eftersom parterna inte hos oss alltid kan garanteras rätt till muntlig förhandling. Såsom mål ställdes att förvaltningslagskipningen i Finland skall utvecklas så, att reservationen kan frångås så fort som möjligt. Den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna och den europeiska

domstolen för de mänskliga rättigheterna utövar tillsyn över att konventionen iakttas.

Det ökade internationella tänkandet har bl.a. medfört att en medborgarcentrerad rättsskyddsuppfattning har fått ge vika för en individcentrerad rättsskyddsuppfattning, som ger rättsskydd även åt andra än det egna landets medborgare. För rättsskyddssystemet inom den kommunala förvaltningen i Finland har de internationella konventionerna betydelse särskilt i frågor som gäller individens personliga rättsskydd.

Behovet av att ändra stadgandena om ändringsökande

I kommunallagen föreslås stadganden som även påverkar bedömningen av fullföljdssystemet. Fullmäktige och ledamöterna av fullmäktige får en starkare ställning. Detta påverkar det representativa systemets verksamhet; det politiska ansvaret blir klarare och kommuninvånarnas möjligheter att följa med sina representanters verksamhet ökar. Kommuninvånarnas möjligheter att direkt delta och påverka verksamheten effektiveras. Även den omständigheten att redovisningen effektiveras har betydelse vid bedömningen av grunderna för fullföljdssystemet.

Även kommunalbesvärerna erbjuder kommunmedlemmarna möjlighet att direkt påverka och utöva tillsyn över de kommunala besluten. Möjligheten att anföra kommunalbesvär är en av kommunmedlemmarnas rättigheter. Å andra sidan är det även skäl att göra en utvärdering av den allmänna besvärsrättens negativa sidor, vilka närmast ansluter sig till onödiga s.k. chikanbesvär, vilka en medlem kan använda sig av för att försvåra förverkligandet av de kommunala besluten.

Förbättringarna i kommunmedlemmarnas ställning är inte sådana att det vore möjligt att avstå från den allmänna besvärsrätten och övergå till ett förfarande där allt överklagande baserar sig på partsställning. Ett slopande av den allmänna besvärsrätten skulle väsentligt begränsa kommuninvånarnas rättigheter. I en rättsstat skall dock alltid utövas tillsyn över att verksamheten är laglig. Ett slopande av besvärsrätten kunde leda till skapandet av andra tillsynsmedel, t.ex. sådana som bygger på initiativ från myndigheternas sida. Detta skulle rimma illa med den kommunala självstyrelsen.

Även missbruk av den allmänna besvärsrät-

ten är alltid möjligt. Chikanbesvär förekommer dock i praktiken endast i enskilda fall, även om de är förargliga. Vid förvaltningslagskipning kan den part som förlorar målet åläggas att betala rättegångskostnaderna. Denna möjlighet skall anlitas när missbruket av besvärsrätten är uppenbart. I den lag om förvaltningslagskipning som är under beredning föreslås även ett stadgande om ersättande av rättegångskostnader. I det kommunala fullföljdssystemet råder den principen att besvär inte i regel hindrar verkställighet av beslutet. Besvärerna skall i klara fall av missbruk avgöras utan dröjsmål för att en onödig osäkerhet inte skall fortgå.

Kommunens roll som serviceproducent blir mångsidigare. Kommunen skall svara för att tjänster tillhandahålls, men behöver inte nödvändigtvis själv producera dem. Kommunen kan således köpa tjänster, privatisera funktioner eller låta ett bolag tillhandahålla tjänster. Problem kan i så fall uppstå i fråga om överklagandet. Utgångspunkten bör vara att ändring kan sökas i beslut som innebär offentlig maktutövning. Huvudregeln är då att de offentliga myndigheterna fattar besluten. Genom specialstadganden kan rätten att fatta myndighetsbeslut som innebär offentlig maktutövning även anförtros andra än offentliga myndigheter, dvs. privata. Överklagandet av besluten samt de övriga rättsskyddsgarantierna regleras i så fall av ifrågavarande speciallag.

Inom den kommunala förvaltningen skall ovan nämnda myndighetsbeslut, som skall kunna överklagas, fattas av en kommun, samkommun eller annars inom ramen för kommunalt samarbete enligt kommunallagen. De tjänster som skötseln av uppgifterna förutsätter kan även i dessa fall tillhandahållas t.ex. av en enskild serviceproducent.

Målet har redan länge varit att de kommunala myndigheternas beslut i första hand skall överklagas med anlitande av kommunalbesvär. I olika frågor som gäller individen behövs dock fortfarande förvaltningsbesväret. Kommunalsvärens karaktär av medborgarbesvär innebär att endast brister i beslutets laglighet skall få utgöra besvärgrund. Enligt 139 § 1 mom. gällande lag skall envar få söka ändring i beslut av en kommunal myndighet på den grunden att beslutet kränker hans rätt. I kommunala ärenden kränker ett beslut endast sällan en parts rätt på det sätt som avses i kommunallagen. Exempelen i rättspraxis har närmast gällt fall där tjänsteinnehavare har förlorat förmåner

eller t.ex. avskedats. Typiska exempel där ett beslut inte kränker en parts rätt är kommunala beslut om understöd till sammanslutningar. Sammanslutningarna har ingen subjektiv rätt till understöd. Ett beslut som en kommunal myndighet fattar inom ramen för sin prövningsrätt kan därför inte kränka någon parts rätt. Ingen har heller rätt att få en kommunal tjänst, varför besvär över urvalsbeslutet, som anförs på den grunden att det kränker en sökandes rätt, inte leder till att beslutet upphävs.

Ärendet kan även vara sådant, att en tvist därom avgörs på ett sätt som binder parterna, antingen såsom tvistemål i en allmän underrätt eller såsom förvaltningsstvemål i en länsrätt. I dessa fall innebär det kommunala beslutet endast kommunens eget ställningstagande i ärendet, t.ex. ett ställningstagande till skadeståndskravet. Genom det kommunala beslutet har ärendet inte avgjorts på ett sätt som skulle binda den andra parten, vilket inte heller vore möjligt, varför beslutet inte kränker parternas rätt. För att besvär skall ha framgång på den grunden att beslutet kränker någons rätt, har det ofta förutsatts att en s.k. subjektiv rätt har kränkts. Har beslutet upphävts, har det i allmänhet även varit fråga om ett fel i beslutets laglighet enligt 139 § 2 mom.

Besvärsgrunder om att en enskild persons rätt skall ha kränkts är svårbegriplig. En vanlig medborgare har svårt att förstå den. En kommunmedlem kan anföra kommunalbesvär på de laglighetsgrunder som framgår av kommunallagen. Även andra än kommunmedlemmar bör dock i vissa ärenden ha möjlighet att åberopa fel i beslutsfattandet. Redan nu har det förekommit fall där besvär av andra än kommunmedlemmar har upptagits till prövning, t.ex. vid val av personal eller vid anbuds-konkurrens. Personer som sökt tjänsten eller lämnat anbud har med stöd av sin partsställning haft möjlighet att åberopa besvärsgrunderna för kommunalbesvär.

Besvärstiden börjar löpa från delgivningen. Därför är det viktigt att besvärstiden börjar löpa från en klart definierbar tidpunkt, t.ex. från det att protokollet hölls tillgängligt. Bristen som förekommer i delgivningsförfarandet är den offentliga delgivningens ineffektivitet såsom delgivningssätt samt oklarhet om vem som skall delges beslutet genom enskild delgivning. Bevislig enskild delgivning av ett beslut på den

grunden att det kränker någons rätt är även i praktiken besvärlig och delgivningen sker inte alltid på lagstadgat sätt. Bl.a. kommittén för rättsskydd inom förvaltningen har i sitt betänkande uppmärksammat bristerna i delgivningsförfarandet. Förutom att den formella delgivningen från vilken besvärstiden börjar löpa måste effektiveras, behövs även effektivare information om kommunala beslut. Informationen om viktiga kommunala beslut skall vara allmän.

De kommunala organisationsalternativen blir allt flere. Ärenden delegeras på ett smidigt sätt. Kommunstyrelsen är i allt högre utsträckning ett organ för strategisk styrning och koordinering. Den tillsyn som kommunstyrelsen har utövat genom överföring av enskilda ärenden (63 § kommunallagen), har från ingången av 1993 i praktiken i hög grad anförtratts de nämnder som svarar för olika sektors verksamhet. De kommittéer som på 1980-talet utredde möjligheterna att utveckla rättskyddet inom förvaltningen, sammankopplade kommunstyrelsens ställning såsom besvärsmyndighet i första instans med rätten att överföra ärenden med stöd av 63 § kommunallagen. Eftersom detta samband inte längre är så starkt som tidigare, kommer kommunstyrelsens ställning såsom särskild besvärsmyndighet att sakna samband med dess övriga uppgifter.

Avsikten är att det interna kommunala besvär förfarandet skall ersättas med ett förfarande med rättelseyrkanden, vilka skall riktas till ifrågavarande nämnd eller till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsens ställning som en fristående besvärinstans, ibland den enda, är inte förenligt med detta förfarande. Kommunstyrelsen skall fortfarande ha många lagstadgade specialuppgifter. Kommunstyrelsen skall svara för den kommunala förvaltningen och nämnderna skall lyda under den. Det föreslås att den nuvarande rätten att överföra ärenden helt skall slopas. Kommunstyrelsens ställning såsom koordinerande myndighet skall dock bibehållas i förfarandet med rättelseyrkanden.

Även tilltron till kommunstyrelsen såsom handläggare av kommunalbesvär har vacklat. Det har hänt att kommunstyrelsen vid prövningen av besväret har befattat sig med beslutets ändamålsenlighet. Kommunstyrelsens ställning å ena sidan som utövare av rätten att överföra ärenden och å andra sidan som besvärinstans har på detta sätt fördunklats.

En trend inom utvecklingen av förvaltningslagskipningen kan anses vara styrningen av egentliga besvär till förvaltningsdomstolar.

3.13.2. Målen och de viktigaste förslagen rörande systemet för ändringssökande

Allmänna mål

Målet för fullföljdssystemet i kommunallagen kan anses vara att skapa ett klart, smidigt och enkelt system. Samtidigt bör dock förverkligandet av rättsskyddet tryggas. Ärendena skall även så långt som möjligt behandlas inom det interna kommunala förvaltningsförfarandet. På detta sätt kan förvaltningsdomstolarnas arbetsbörda minska. I lagförslaget eftersträvas detta mål genom att besvärgrunderna för kommunalbesvär görs klarare och ett internt kommunalt rättelseförfarande i första instans tas i bruk.

Kommunalbesvär

Begreppet kommunalbesvär är okänt i gällande lag, även om benämningen annars är hävdvunnen. Det föreslås att begreppet tas in i den nya kommunallagen och att kommunalbesvären genom uttryckliga stadganden skall definieras såsom laglighetsbesvär. Samtidigt sker en gränsdragning mot begreppet förvaltningsbesvär.

Kommunalbesvären skall fortfarande vara ett rättsmedel i alla de fall där lagen inte anvisar några andra besvärmöjligheter över beslut inom den kommunala förvaltningen. Ändring i ett beslut av en kommunal myndighet skall sökas genom kommunalbesvär, om inte något annat klart framgår av stadgandet. Kommunalbesvären skall anföras hos en förvaltningsdomstol, nämligen hos länsrätten. Såsom rättsmedel behövs förvaltningsbesvären även i framtiden i ärenden som gäller tillstånd, sociala förmåner samt andra dylika ärenden som berör enskilda individer.

Det föreslås att besvärsgunden om kränkning av ändringssökandens rätt skall slopas. Kommunalbesvär skall få anföras såväl av en kommunmedlem som av den som beslutet riktar sig till eller vars rätt, skyldighet eller fördel

direkt påverkas av beslutet. En sådan part skall få åberopa samma besvärsgunder som kommunmedlemmarna, nämligen vissa bestämda brister i beslutets laglighet. Parterna skall få del av beslutet genom enskild delgivning och besvärstiden skall börja löpa från denna delgivning. Partsbegreppet definieras allmänt och i överensstämmelse med lagen om förvaltningsförfarande samt den lag om förvaltningslagskipning som är under beredning.

Det föreslås att förfarandet med bevislig enskild delgivning skall frångås. Avsändande av ett brev skall anses vara tillräckligt. Brevet skall enligt lagen om delgivning i förvaltningsärenden anses ha kommit mottagaren till del den sjunde dagen efter att det avsändes, om inte annat visas. Förutom att den formella delgivningen effektiveras, dvs. den delgivning från vilken besvärstiden börjar löpa, skall även informationen om kommunala beslut effektiveras. De som särskilt begärt att bli informerade skall alltid få ett personligt meddelande om beslutet. Detta meddelande påverkar dock inte den tidpunkt från vilken besvärstiden börjar löpa.

Systemet med kommunstyrelsens ställning såsom första besvärinstans frångås. Samtidigt föreslås det att det interna rättelseförfarandet inom kommunen ordnas på ett nytt sätt.

Rättelseförfarandet

För handläggningen av kommunala ärenden föreslås ett nytt enhetligt förfarande med rättelseyrkanden i första instans. Förfarandet med rättelseyrkanden är ett internt kommunalt förvaltningsförfarande. Utgångspunkten skall vara den, att kommunen internt kan anlita rättelseförfarandet i så många slags beslut som möjligt. Beslut där förfarandet inte kan anlitas är enligt förslaget endast fullmäktiges beslut eller beslut av det högsta organen i samkommunen. Över sådana beslut skall besvär såsom hittills anföras genom kommunalbesvär direkt hos länsrätten. Förfarandet med rättelseyrkande lämpar sig inte heller särskilt väl för kommunfullmäktige med tanke på dess ställning såsom kommunens högsta organ. Dessutom skall kommunstyrelsen utöva tillsyn över lagenligheten i beslut av fullmäktige.

Förfarandet med rättelseyrkanden skall endast gälla s.k. kommunalärenden. Stadganden i

speciallagstiftning om sökande av ändring genom förvaltningsbesvär (t.ex. i ärenden som gäller tillstånd eller sociala förmåner) skall tillämpas framom kommunallagen. Om det i en speciallag finns stadganden om ett särskilt förfarande med rättelseyrkanden (t.ex. i socialvårdslagen), skall dessa tillämpas. Procedurstadgandena skall senare i mån av möjlighet förenhetligas.

Kommunalbesvär skall fortfarande få anföras endast på lagenlighetsgrunder. I det interna förvaltningsförfarandet inom kommunen är det däremot inte skäl att begränsa rätten att framställa sådana yrkanden enbart till att gälla brister i beslutets lagenlighet. Den som inte nöjer sig med beslutet skall ha rätt att framställa rättelseyrkanden såväl på ändamåls- enlighets- som laglighetsgrunder.

Ett rättelseyrkande skall få framställas såväl av en kommunmedlem som av en part, dvs. den som beslutet riktar sig till eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet. Den som är missnöjd med beslutet skall ha möjlighet att genom ett rättelseyrkande få ärendet prövat av ett organ med förtroendevalda, som kan avgöra ärendet på nytt. Genom systemet med rättelseyrkanden ökas kommunmedlemmarnas möjligheter att påverka det interna beslutsfattandet i kommunen.

Förfarandet med rättelseyrkanden skall vara ett obligatoriskt förberedande skede till det egentliga ändringssökandet, dvs. kommunalbesväret. Har beslutet fattats av andra organ än fullmäktige eller tjänsteinnehavare, skall ett rättelseyrkande alltid först göras. Ett yrkande som gäller rättelse av en kommunal nämnds beslut skall göras till nämnden. Gäller yrkandet ett beslut som har fattats av en myndighet som underlyder en sådan nämnd, skall yrkandet likaså framställas till nämnden. Nämnderna skall lyda under kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen skall svara för koordineringen av den kommunala förvaltningen. Kommunstyrelsen skall därför enligt 51 § ha rätt att ta ett sådant ärende till behandling som genom ett rättelseyrkande har förelagts en nämnd.

Det är skäl att se till att förfarandet med rättelseyrkanden inte blir för invecklat. Det skall vara nog att det kommunala organ som handlägger rättelseyrkandet kan konstatera huruvida det är skäl att ändra beslutet och, om så är fallet, fatta ett nytt beslut i ärendet. Efter som förfarandet med rättelseyrkande följs av

en möjlighet att anföra besvär, blir rättsskyddet inte lidande fastän förfarandet till sin karaktär är enkelt. Kommunalbesvär över det beslut som fattats med anledning av rättelseyrkandet skall anföras hos länsrätten. Besvärskravet skall i allmänhet endast den ha som framställt rättelseyrkandet. Ändras beslutet med anledning av yrkandet, skall även alla andra som har rätt att anföra kommunalbesvär ha besvärskravet över beslutet.

Rätten att anföra besvär förutsätter att ett rättelseyrkande först har framställts. Framställs inget rättelseyrkande, skall den kommunala myndighetens beslut vinna laga kraft. Ett beslut som saknar laga kraft skall få verkställas, om rättelseyrkandet eller besvären inte blir utan nytta genom verkställigheten. Det organ eller den besvärinstans som handlägger rättelseyrkandet skall även ha möjlighet att förbjuda verkställigheten.

Den myndighet som fattat beslutet skall även själv kunna rätta sitt felaktiga beslut enligt lagen om förvaltningsförfarande. Genom själv rättelse eftersträvas snabb och enkel rättelse av fel. Själv rättelsen är ett alternativ till sedvanliga rättsmedel. En myndighet kan rätta sitt beslut på eget initiativ eller på initiativ av den som är part i ärendet. Förfarandet med rättelseyrkande enligt kommunallagen innebär inget ingrepp i den rätt som myndigheter har att själva rätta sina beslut enligt lagen om förvaltningsförfarande. Enligt nämnda lag besluter myndigheten själv om att rättelse skall anhängiggöras. Möjligheten till sådan rättelse enligt lagen om förvaltningsförfarande är inte heller kopplad till besvär förfarandet, vilket däremot är fallet vid förfarandet med rättelseyrkanden enligt kommunallagen.

Möjligheten att yrka rättelse av ett beslut gäller, såsom rätten att anföra kommunalbesvär, endast slutgiltiga beslut. Ett beslut som endast gäller ärendets beredning eller verkställighet kan inte bli föremål för rättelseyrkande eller besvär.

Rättelseyrkandet skall såsom enligt gällande lag framställas inom 14 dagar. Tiden för framställandet av yrkandet börjar löpa från den dag då beslutet delgivits. Delgivningssätten skall vara desamma såväl i fråga om rättelseyrkanden som kommunalbesvär. För kommunalbesvär skall besvärstiden vara densamma som hittills, nämligen 30 dagar.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

Propositionen har inga direkta ekonomiska verkningar. Den centrala målsättningen med den föreslagna kommunallagen är att få normeringen för kommunens förvaltning, ekonomi och verksamhet att bli smidigare och mera flexibel. Likaså minskas tillsynen och annan styrning från statens sida. Kommunallagen gör det möjligt att utnyttja organisationen, personalen och andra till buds stående resurser på ett mera effektivt och ekonomiskt sätt.

4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal

För närvarande skall vissa beslut, som är underkastade kommunallagen, så som godkännande av kommunvapen, godkännande av eller ändringar i ordningsstadgan samt ett färre antal fullmäktigeledamöter än vad som är stadgat, underställas för att fastställas av länsstyrelsen eller inrikesministeriet. I den föreslagna kommunallagen förekommer inte längre några stadganden om underställande. De har slopats helt eller så har man övergått till ett förfarande med utlåtande eller anmälan. Det här påverkar kommunala och respektive statliga myndigheters uppgifter.

4.3. Miljöeffekter

Propositionen har inga direkta verkningar på miljön. Vid sidan av servicen för invånarnas välfärd samt som en del av dessa tjänster bär kommunen huvudansvaret för miljön och samhällsutvecklingen inom sitt område. Kommunen sörjer bl.a. för att basförutsättningarna för boende och näringsverksamhet, dvs. planläggningen, planeringen och ordnandet av kollektivtrafiken, vatten- och avloppsförsörjningen, avfallshanteringen samt miljövården ordnas. Samhällets hela utveckling inverkar oundvikligen på miljös kvaliteten, invånarnas basservice samt samhällets och näringslivets funktionsduglighet.

I propositionen poängteras kommunens ansvar för en *hållbar utveckling*. Principen för en

hållbar utveckling förutsätter att man vid utvecklandet av miljön och samhället även beaktar de framtida behoven.

4.4. Verkningar för medborgarna

I propositionen betonas betydelsen av direkt demokrati genom att i lagen intas mera detaljerade stadganden än förut om kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. Kommunens information skall bereda invånarna förutsättningar för att delta och påverka redan vid ärendenas beredning. I informationen förutsätts aktivitet och initiativrikedom från kommunens sida samt en klar nyordning inom förvaltningskulturen i riktning mot en större öppenhet. I lagförslaget preciseras närmare vad skyldigheten att informera innebär.

Grunderna för medlemskap i kommun föreslås bli ändrade på grund av ändringar i skattelagstiftningen på så sätt att idkande av affärsverksamhet eller yrkesutövning inte längre ger medlemskap. Vederbörande personer är fortfarande medlemmar av den kommun där de har sitt hem enligt vad som avses i lagen om hemkommun.

5. Ärendets beredning

Riksdagens uttalanden

I sitt svar på regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av kommunallagen och lagen om kommunindelning (RP 70/1992 rd) förutsatte riksdagen att

— det så snabbt som möjligt sedan utredningsarbetet blivit klart vidtas åtgärder för att ändra lagstiftningen så att kommunerna i framtiden kan övergå till en enda typ av anställningsförhållande med iakttagande av principen med enahanda ansvar för uppgifterna;

— de normer i speciallagstiftningen som gäller kommunernas samarbetsförvaltning avvecklas och att alla behövliga stadganden om hur kommunalförvaltningen skall ordnas tas in i kommunallagen senast i samband med en totalrevidering av lagen;

— frågan om att välja kommundirektören för en viss tid bör avgöras i samband med en

totalrevidering av kommunallagen, dvs. när beslut fattas om hela ledningssystemet i kommunerna;

— regeringen i brådskande ordning avlåter en proposition till riksdagen om totalrevidering av kommunallagen som ger kommunerna och deras samarbete klar rörelse- och valfrihet att ordna förvaltningen och ledningssystemen enligt kommunens behov. Riksdagen förutsätter att då det gäller en kommuns ledning kommundirektören enligt prövning bör kunna tillsättas för en viss tid.

I sitt svar på regeringens proposition med förslag till lagar om regional utveckling och om ändring av lagen om främjande av skärgårdens utveckling (RP 99/1993 rd) förutsatte riksdagen bl.a. att regeringen vid den fortsatta beredningen av totalreformen av kommunallagen ser till att rådande politiska styrkeförhållanden inom samkommunernas förtroendemannaförvaltning i största möjliga utsträckning beaktas i alla organ i förhållande till det röstetal olika grupper fått i kommunalvalet. Riksdagen förutsatte att regeringen låter utreda möjligheterna att luckra upp stadganden som begränsar samarbetet mellan kommunerna.

Beredningsmaterial och utlåtanden

Kommunkommittén publicerade i september 1992 en promemoria om de tankegångar som dittills hade tagits upp i kommittén vid revideringen av kommunallagen. Åsikterna var avsedda att väcka diskussion om grunderna för kommunalförvaltningen. Promemorian delades bl.a. ut till alla kommuner och samkommuner samt i stor omfattning till massmedierna. I promemorian poängterades möjligheten att ge kommittén direkt respons. De svar kommittén fick har beaktats när man lade förslag. Kommittén var enhällig om sina förslag.

Kommittén hade även begärt utlåtande av kommundirektören och ekonomiledningen i 14 kommuner om sina förslag angående den kommunala hushållningen och revisionen, speciellt den del som gällde förslaget om en övergång till att tillämpa bokföringslagen i kommunens bokföring. Utlåtandena har beaktats i den fortsatta beredningen av ärendet.

Kommunkommitténs betänkande (kommittébetänkande 1933:33) sändes ut till alla kommuner för kännedom varvid kommunerna be-

reddes möjlighet att avge utlåtande. Totalt 60 kommuner gav sitt utlåtande. En del av utlåtandena var gemensamma för flera kommuner.

Dessutom inbegärdes utlåtande av partierna, ministerierna, Finlands Kommunförbund, tjänstemanna- och arbetstagarorganisationerna och flera andra organisationer. Flera tiotal utlåtanden har kommit in. Utlåtandena har beaktats vid den fortsatta beredningen. Arbetet följs av en arbetsgrupp, som tillsattes av inrikesministeriet. Även Kommunförbundet är representerat i arbetsgruppen.

I syfte att utreda möjligheterna att övergå till ett slags anställningsförhållande tillsatte inrikesministeriet en arbetsgrupp på basis av trepartsprincipen. Gruppen ansåg att principen om förvaltning med tjänstemän enligt 2, 92 och 93 §§ regeringsformen föranledde att det fortfarande förelåg behov av att bibehålla tjänsteförhållandet för skötseln av myndigheternas uppgifter. Arbetsgruppen var inte enhällig.

6. Andra omständigheter som inverkar på propositionens innehåll

6.1. Samband med andra propositioner

I regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna, som avläts till riksdagen i december 1993, föreslås att det i 11 § 2 mom. regeringsformen skall stadgas att om rätten att rösta i kommunalval och kommunala folkomröstningar samt om rätten att i övrigt ta del i kommunernas förvaltning stadgas i lag. I 26 § kommunallagen skall stadgas om rösträtt i kommunalval och kommunal folkomröstning. Enligt det föreslagna 11 § 3 mom. i regeringsformen skall det allmänna främja den enskildes möjligheter att ta del i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom själv. Om övriga möjligheter för kommunens invånare att delta och påverka skall stadgas i 27 § kommunallagen. Enligt denna skall fullmäktige skapa förutsättningar för kommunens invånare och dem som använder kommunens service att delta i och påverka kommunens verksamhet. Om hur rätten att delta förverkligas skall dock inte stadgas i kommunallagen, utan det får bli fullmäktiges rätt att besluta om förfaringssätten. Fullmäk-

tige åläggs att fatta beslut om den verksamhetspolitik som kommunen driver för att bereda kommuninvånarna möjligheter att delta och påverka. Med stöd av 28 § kommunallagen skall kommuninvånarna ha rätt att komma med initiativ i frågor som gäller kommunens verksamhet. Enligt 42 § kommunallagen skall till en förtroendevald betalas arvode och ersättning för inkomstbortfall och för kostnader som på grund av förtroendeuppdraget föranleds av avlöandet av en vikarie, anordnandet av barnvård eller något motsvarande. Med stadgandet vill man att säkerställa att alla kan delta i kommunalförvaltningen utan ekonomiska hinder. Rätten att delta skall inte stadgas att gälla barn, men kommunen kan på det sätt som avses i 50 § 3 mom. kommunallagen bestämma i förvaltningsstadgan att den som har fyllt 15 år har rätt att närvara och yttra sig vid direktionssammanträden. Med detta avses närmast grundskolas direktion, men det kunde komma till användning även på andra uppgiftsområden.

Enligt det föreslagna stadgandet i 14 § 2 mom. regeringsformen skall det allmänna tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt enahanda grunder. Om detta stadgas i 50 § 2 mom. kommunallagen sålunda att i en tvåspråkig kommuns förvaltningsstadga kan ges behövliga bestämmelser om hur invånare som hör till olika språkgrupper skall få service på samma grunder i kommunen.

Enligt det föreslagna stadgandet i 15 § 3 mom. regeringsformen skall ingen få avskedas från sitt arbete utan laga skäl. Enligt 75 § 1 mom. i gällande kommunallag ges i tjänste stadgan allmänna bestämmelser om antagande av tjänsteinnehavare och om tjänsteinnehavares avgång. Ett motsvarande stadgande skall ingå i 44 § 2 mom. i den nya kommunallagen. Om regeringsformen ändras på det föreslagna sättet, kommer det separat att utredas vilka verkningar ändringarna har på regleringen av grunderna för uppsägning av tjänsteinnehavare.

Avvecklande av speciallagstiftningen

Kommunallagen och övriga lagar som reglerar kommunalförvaltningen bildar en helhet, där kommunallagen innehar en central ställning. Kommunallagen skall vara en allmän lag, som ligger som grund för den övriga lagstift-

ningen. Man bör inte genom speciallagstiftning utan vägande skäl ingripa i hur kommunens förvaltning och verksamhet ordnas.

Stadganden om ekonomin och bokföringslagstiftning

Enligt lagförslaget skall man i kommunens bokföring och bokslut övergå till att fränsett vissa undantag tillämpa bokföringslagen. Reformen förutsätter att även bokföringslagen och -förordningen ändras. Ändringarna bereds så att de kan träda i kraft samtidigt som respektive stadganden i kommunallagen.

Granskning av förvaltning och ekonomi

Enligt lagförslaget skall till kommunens revisor väljas en person som har godkänts av revisionsnämnden inom den offentliga förvaltningen och ekonomin (OFR-revisor). Om examen för revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin har utfärdats en förordning (926/91).

Enligt den gällande kommunallagen kan kommunen besluta, att det ankommer på någon kommunal centralorganisation att utse en av revisorererna eller den person som fungerar som biträde för revisor (92 § 3 mom., 94 § 2 mom. kommunallagen). Med normeringen har man önskat underlätta övergången till yrkesmässig revision. Någon grund för centralorganisationernas ensamrätt att utse yrkesrevisorer föreligger inte längre. Normeringen strider mot konkurrenslagstiftningen. Kommunallagens nya stadganden om revision skall enligt propositionen träda i kraft från början av 1997, till dess iakttas respektive stadganden i den gällande kommunallagen. De kommunala centralorganisationernas ensamrätt har föreslagits att bli upphävd i regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 92 och 94 §§ kommunallagen (RP 7/1994 rd).

6.2. Förhållandet till internationella fördrag och förpliktelser

Europeiska stadgan om lokal självstyrelse

Finland undertecknade Europeiska stadgan om lokal självstyrelse i juni 1990 och ratifierade

den efter att riksdagen godkänt lagen om godkännande av vissa bestämmelser i stadgan (1180/1991). Stadgan sattes i kraft genom en förordning (1181/91) från början av oktober 1991 och utgör i princip lagskipning som direkt kan tillämpas vid domstol. Stadgans bestämmelser är dock så vida att i praktiken kan en direkt tillämpning av dem knappast komma på fråga. Den största betydelsen har stadgan vid stiftandet av lagar: stadgandena angående kommunalförvaltningen skall överensstämma med stadgan.

Enligt artikel 2 i stadgan skall principen om lokal självstyrelse erkännas i nationell lagstiftning och, där så är möjligt, i grundlagen. Förpliktelsen att erkänna principen om lokal självstyrelse i grundlagen har skrivits i en villkorlig form bl.a. för den skull att alla länder inte har en skriven konstitution.

Stadgan om lokal självstyrelse förutsätter att man genom lagstiftning säkerställer bl.a. medborgarnas rätt att delta i skötseln av offentliga angelägenheter samt kommunalförvaltningens institutionella struktur. I inledningen till artikel 3 i stadgan finns en bestämmelse om den lokala självstyrelsens rätt och kompetens, dvs. befogenheter att med stöd av lagen sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna på eget ansvar.

I artikel 3.2 i stadgan tillerkänns fullmäktige eller motsvarande organ, som baserar sig på representativ demokrati, makten att utöva den beslutanderätt som hör till självstyrelsen. Dessutom konstateras att denna bestämmelse inte på något sätt skall påverka möjligheten till medborgarförsamlingar, folkomröstningar eller annan form av direkt medborgerligt deltagande, där detta är tillåtet i lag. Förhållandet mellan representativ och direkt demokrati har lämnats i viss mån öppet i stadgan, även om den representativa demokratin utgör det huvudsakliga alternativet.

Den s.k. närhets- eller subsidiaritetsprincipen har skrivits in i artikel 4.3 i stadgan enligt vilken de offentliga uppgifterna normalt i första hand skall utföras av de myndigheter som ligger närmast medborgarna. Tilldelning av en uppgift till en annan myndighet bör enligt artikeln grundas på uppgiftens omfattning och natur samt kraven på effektivitet och ekonomi.

Enligt artikel 5 i stadgan får ändringar i indelningen av lokala myndigheter inte göras utan föregående samråd med de kommuner

som berörs. Det är möjligt att använda sig av folkomröstning, där detta är tillåtet i lag. Det är av väsentlig betydelse att kommunerna hörs antingen direkt eller indirekt på förhand. Folkomröstning anses som en särskilt lämplig metod, men man kan gå till väga även på andra sätt.

De lokala myndigheternas rätt att själva kunna bestämma om sina inre strukturer framgår av artikel 6. Kommunen skall ha möjlighet att besluta om sina egna administrativa strukturer för att anpassa dem till de lokala behoven och för att säkerställa en effektiv förvaltning även om man i lagstiftningen kan stadga om vissa allmänna principer. I artikel 6.2 ingår en bestämmelse hur personalresurserna skall utnyttjas. Kommunen skall ha möjlighet att anställa så kvalificerad personal som möjligt. Detta åter förutsätter möjligheter att erbjuda tillräckliga löne- och andra förmåner.

I artikel 7 i stadgan vill man försäkra sig om att den som valts till ett förtroendeuppdrag fritt skall kunna utöva detta och att en förtroendevald får lämplig ekonomisk ersättning för utgifter i samband med uppdraget. I artikeln förutsätts ytterligare att valbarheten skall fastställas genom lag.

Artikel 8 i stadgan innehåller bestämmelser om den administrativa tillsynen över de lokala myndigheternas verksamhet. Den huvudsakliga tillsynen är enligt artikel 8.1 möjlig endast med de förfaranden och i de fall som föreskrivs i grundlag eller annan lag. Normalt skall den administrativa tillsynen endast syfta till att säkerställa efterlevnad av lag och konstitutionella principer. Tillsyn i fråga om lämpligheten är möjlig endast när det gäller uppgifter som delegerats från högre myndigheter. I tillsynen följs även proportionalitetsprincipen, enligt vilken kontrollmyndigheten då den gör bruk av sina rättigheter för att uppnå önskat resultat skall välja sådana lösningar som på minsta möjliga sätt inverkar på den lokala självstyrelsen.

Enligt artikel 9.1 i stadgan skall de lokala myndigheterna ha rätt till egna ekonomiska resurser, som de fritt får disponera över inom ramen för sina befogenheter. Enligt artikel 9.2 skall de lokala myndigheternas ekonomiska resurser motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag. Artikel 9.5 förutsätter att man för att skydda ekonomiskt svagare lokala myndigheter inrättar sådana förfaranden för ekonomisk utjämning med

vilka man kan rätta till effekterna av den ojämna fördelningen av disponibla inkomstkällor och ekonomiska bördor. Om möjligt skall ekonomiska bidrag som beviljas de lokala myndigheterna inte bindas till finansieringen av vissa projekt. Beviljandet av ekonomiskt bidrag får inte utesluta de lokala myndigheternas principiella prövningsrätt att besluta om sin verksamhet inom ramen för sina befogenheter (artikel 9.7).

Enligt artikel 11 i stadgan skall de lokala myndigheterna ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa ett fritt utövande av sina befogenheter och respekt för de principer om lokal självstyrelse som finns fastlagda i grundlagen eller den nationella lagstiftningen. Av rapporten som redogör för stadgan framgår att artikelns avsikt är att säkerställa att andra administrativa myndigheter inte kränker de gränser för kommunernas självstyrelse som fastställts i lag. Dessa administrativa myndigheters åtgärder bör kunna föras till domstol eller annan myndighet som avgör ett förvaltningsförfarandes lagenlighet.

I regeringens proposition om godkännande av vissa bestämmelser i den europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 235/1990 rd) konstaterades att stadgan inte innehåller bestämmelser, som står i strid med lagstiftningen i Finland. Finland framförde heller inga förbehåll när man godkände stadgan. I motiveringen till regeringens proposition fäste man dock uppmärksamhet bl.a. vid de detaljerade stadgandena om organisationen i speciallagstiftningen. Samtidigt konstaterades att statsandelssystemet då var uppgiftsbaserat, även om en revidering av systemet var under arbete. Lagstiftningen har dock härefter ändrats så att den utan tvivel kan anses uppfylla även kraven i artikel 6.1 och artikel 9.7.

Demokrati och rätt att delta

Stadgan förpliktar att med lagstiftning säkerställa den grundläggande strukturen för lokal självstyrelse. Individens grundläggande demokratiska rättigheter (främst i statliga angelägenheter) har dessutom tryggats i många internationella deklarationer och fördrag. T.ex. i artikel 25 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter har man säkerställt att varje medborgare

— skall ha rätt att delta i handhavandet av allmänna angelägenheter, direkt eller genom fritt valda ombud;

— välja och bli vald vid periodiska och hederliga val;

— få tillträde, på grundval av principiell likställdhet till offentlig tjänst i sitt land.

Europarådets konvention, som gäller utlänningars deltagande i samhällslivet på kommunal nivå, har öppnats för undertecknande i februari 1992. I konventionen ingår bl.a. fri yttrande- och församlingsrätt samt bestämmelser som säkerställer rösträtt och valbarhet. Finland har ännu inte undertecknat konventionen men har genom en lag från år 1991 satt vissa av konventionens rättigheter i kraft (1717-1719/91).

Ekonomiska, kulturella och sociala rättigheter

För de ekonomiska, kulturella och sociala rättigheternas vidkommande ingår de mest förpliktande internationella utfästelserna i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/76). I den erkänner konventionsstaterna rätten för envar till en tillfredsställande levnadsstandard, lämplig bostad, undervisning, hälsovård och social trygghet.

Konventionsstaterna har förbundit sig att till fullo utnyttja tillgängliga resurser för att säkerställa att de i konventionen inskrivna rättigheterna gradvis förverkligas i sin helhet.

Riksdagens grundlagsutskott har påpekat att förpliktelseerna bör beaktas i vederbörlig ordning i det praktiska lagstiftningsarbetet och i myndigheternas verksamhet (GrUB 3/1988 rd). Riksdagens socialutskott har ansett att konventionen binder Finland folkrättsligt och förutsätter bl.a. att sociallagstiftningen överensstämmer med stadgandena i konventionen (SoUU 1/1988 rd).

Säkerställandet av rättigheterna i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter kan inte anses som inadekvat jämfört med verksamhetsprinciperna för demokrati eller demokratisk regionalförvaltning: endast personer som garanterats bostad och utkomst och som har tillräcklig utbildning kan fullödigt utnyttja sina rättigheter att delta. Med dessa rättigheter av ny typ vill man tillförsäkra samhällets medlemmar de materiella och and-

liga grundförutsättningarna, utan vilka det är omöjligt att bygga upp ett samhälle med driftiga medborgare.

Eftersom det i Finland speciellt är kommunerna, som till stor del svarar för att säkerställa de i konventionen avsedda rättigheterna, inverkar konventionen på kommunernas verksamhet. Konventionens förpliktelser verkställs dock genom speciallagstiftning och det föreligger inget behov av att gå in på stadgandena beträffande kommunernas inre struktur.

Rättskydd

En av de viktigaste mänskliga rättigheterna är envars möjlighet att erhålla rättskydd genom ett förfarande, som fyller de grundläggande funktionella och organisatoriska minimikraven. Denna princip har dokumenterats såväl i den internationella konventionen om medborgarliga och politiska rättigheter som i Europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna. I synnerhet Europarådskonventionen har redan nu en väsentlig och i framtiden ökande betydelse vid normeringen av rättstillämpningen inom förvaltningen.

Artikel 6 innehåller krav på förfarandet vid rättegång. I artikel 13 har man åter avsett att säkerställa att envar, vars erkända rättigheter och friheter har kränkts, skall ha tillgång till effektiva rättsmedel också i det fall att kränkningen har förövats av en person som har handlat i egenskap av offentlig myndighet. Rättigheten till en rättvis rättegång poängterar förvaltningsdomstolarnas ställning även i systemet med sökande av ändring inom kommunalförvaltningen.

Offentligt stöd till företagen

Europeiska gemenskapens bestämmelser om statligt stöd till näringslivet ingår i huvudsak i artiklarna 61—64 i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Som statligt stöd räknas bl.a. direkta understöd, räntestöd, subventionerade lån, ansvarsförbindelser på förmånligare villkor än på marknaden, skattelindringar samt kapitalplaceringar, som inte förväntas inbringa tillräcklig avkastning. Som statligt stöd räknas alla slags stöd av offentlig

medel till företagen. Sålunda faller även det stöd som kommunerna ger företagen inom ramen för bestämmelserna om statligt stöd.

Utgångspunkten i artikel 61 i EES-avtalet är att sådant stöd, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är tillåtet endast under sådana förutsättningar som nämns i artikeln i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsländerna. Enligt artikel 61.2 kan stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter samt s.k. katastrofhjälp godkännas. Enligt artikel 61.3 kan man godkänna stöd som beviljas på regionalpolitiska grunder, stöd för att avhjälpa en allvarlig störning i en avtalslutande stats ekonomi samt stöd av annat slag i enlighet med vad Gemensamma EES-kommittén anger.

I den mån stöd är tillåtna i EFTA-länderna övervakas de förutom av nationella myndigheter av EFTA:s övervakningsmyndighet ESA. Övervakningen baserar sig på ett förfarande med anmälning på förhand. I Finland övervakar handels- och industriministeriet de statliga stöden. Statsrådet har i december 1993 utfärdat ett beslut om förfaringssättet vid anmälning av sådant statligt stöd som avses i EES-avtalet (1605/93).

EES-avtalets bestämmelser begränsar för sin del i någon mån vilka slags stöd kommunerna tillåts ge företagen.

Offentlig upphandling

I artikel 65 i EES-avtalet hänvisas till de särskilda bestämmelser och arrangemang som gäller offentlig upphandling och som ingår i bilaga XVI. På basis av avtalet har man givit en lag om offentlig upphandling (1505/92) som trädde i kraft genom en separat förordning (1349/93) den 1 januari 1994.

Lagen om offentlig upphandling är en ramlag. Med stöd av denna lag har man givit förordningar branschvis om bestämmelser som förutsätts i EG-direktiven. Kommunalförvaltningen berörs främst av förordningen om upphandling av varor (1350/93), förordningen om upphandling av enheter verksamma inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna (1351/93) och förordningen om byggnadsentreprenader (1571/93). Förordningarna gäller förfarandet vid sådan offentlig

upphandling som avses i EES-avtalet och trädde i kraft den 1 januari 1994. En förordning om upphandling av tjänster som avses i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet har givits den 28 juni 1994 (566/94) och trätt i kraft den 1 juli 1994.

Bestämmelserna om offentlig upphandling gäller förutom statens ämbetsverk och inrättningar bl.a. kommuner, samkommuner, församlingar och alla anskaffningar som i huvudsak finansieras med offentliga medel. Avsikten

med bestämmelserna är att få konkurrens till stånd och säkerställa att såväl inhemska företag och sammanslutningar som konkurrenter hemmahörande i EES-länderna får ett jämlikt bemötande utan diskriminering vid anbudsörfarandet. I förordningarna stadgas att EU:s bestämmelser skall tillämpas vid upphandling av varor som överskrider ett fastställt tröskelvärde. Vid upphandlingen har kommunerna inte rätt att gynna t.ex. inhemska leverantörer eller leverantörer från den egna kommunen.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

1 kap. Allmänna stadganden

1 §. *Kommunernas självstyrelse*. I detta stadgande inskrivs de viktigaste principerna för den självstyrelse som utövas av kommunernas invånare, dvs. principerna om kommuninvånarnas självstyrelse och om ett demokratiskt beslutssystem. I stadgandet preciseras det som i grundlagen, dvs. i regeringsformen, stadgas om kommunal självstyrelse.

I 1 mom. konstateras för det första att Finland administrativt är indelat i kommuner. I 50 § 1 mom. regeringsformen stadgas att "för den allmänna förvaltningen skall Finland förbli indelat i län, härad och kommun". Stadgandet gäller den grundläggande administrativa indelningen av landet och kommunalförvaltningen som en del av denna indelning. Avsikten är att detta skall preciseras i början av den föreslagna kommunallagen. Om kommunindelningen skall i övrigt alltjämt stadgas i lagen om kommunindelning (73/77), där det också stadgas om förutsättningarna för ändring i den kommunala indelningen och det förfarande som skall tillämpas. Lagen om kommunindelning har senast ändrats utgående från det förslag som kommunkommittén framlade i februari 1992 och lagändringen trädde i kraft vid ingången av år 1993.

Självstyrelse innebär invånarnas självstyrelse. Kommunen är den organisation som i egen-

skap av invånarnas sammanslutning utövar invånarnas självstyrelse.

Enligt den första meningen i 51 § 2 mom. i den gällande regeringsformen skall kommunernas förvaltning vara grundad på medborgerlig självstyrelse, enligt vad särskilda lagar stadgar om detta. Utöver finska medborgare har övriga nordiska medborgare som är bosatta i kommunen kunnat delta i kommunernas förvaltning sedan 1976. Medborgare i de övriga nordiska länderna har på de villkor som anges i kommunallagen haft rösträtt i kommunalval och varit valbara till kommunala förtroendeuppdrag. Från ingången av 1992 har också andra utlänningar kunnat delta i kommunernas förvaltning, under de förutsättningar som stadgas i gällande kommunallag. Avsikten är att stadganden om kommuninvånarnas rösträtt i kommunalval och i kommunala folkomröstningar samt om deras allmänna valbarhet skall införas i 26 och 33 §§ i den föreslagna kommunallagen.

I 1 § 2 mom. skall stadgas om den kommunala självstyrelsens demokratiska karaktär. Utgångspunkten är en representativ demokrati enligt vad som framförts i den allmänna motiveringen. Invånarnas självstyrelse utövas av de representanter som de valt i kommunalvalen, dvs. av fullmäktige. I stadgandet konstateras att fullmäktiges beslutanderätt är allmän, således att kommunens beslutanderätt utövas av fullmäktige. I stadgandet understryks

också att det som komplement till den starka, traditionella representativa demokratin också är nödvändigt att medborgarna har möjligheter att delta och påverka direkt.

I egenskap av ett samfund som bygger på dess invånares självstyrelse har kommunen som en av sina viktigaste uppgifter att främja invånarnas välfärd och att med de resurser som står till buds tillhandahålla de tjänster som krävs för detta. Lagens ordalydelse är konstaterande och koncentrerad. Avsikten med den är att framhäva lagstiftarens vilja att trygga det traditionella välfärdssamhällets bestånd. Det skall dock inte vara möjligt att med stöd av ordalydelsen ställa subjektiva, till välfärden hänförliga krav på kommunen eller anföra besvär över kommunens beslut. I den samhällsliga uppgiftsfördelningen skall kommunen allttjämt ha det huvudsakliga ansvaret t.ex. för tillgången på basservice inom social- och hälsovården, utbildning, kultur och fritidsverksamhet. Utbudet av service kan organiseras på olika sätt och tyngdpunkterna i servicen kan förläggas olika i olika kommuner. Uppgiften att främja invånarnas välfärd och sköta den service som detta kräver ankommer till en del också på staten och andra offentliga samfund.

Utöver välfärdsservicen och som en del av de tjänster som erbjuds inom den har kommunerna det huvudsakliga ansvaret för miljön och samhällsutvecklingen inom sitt område. Kommunen organiserar bl.a. grundförutsättningarna för boende och näringsverksamheten, dvs. har hand om planläggningen, planerar och sköter kollektivtrafiken, vattenförsörjningen och avfallsvattenhanteringen, avfallshanteringen samt miljövården. Helhetsutvecklingen i samhället inverkar oundvikligen på miljöns kvalitet, den basservice som står till buds för invånarna samt på hur väl samhället och näringslivet fungerar.

Enligt den senare delen av 3 mom. har kommunen som målsättning att främja en hållbar utveckling inom sitt område. Kommunens verksamhetsområde har utvidgats och lämnar mera utrymme än tidigare för kommunens egna avgöranden. Utvidgningen av verksamhetsområdet har ökat kommunens befogenheter, men medför också ansvar.

Principen om en hållbar utveckling förutsätter också att framtida behov beaktas vid utvecklandet av miljön och samhället. I och med att en hållbar utveckling utgör grunden för kommunens ekonomiska och övriga ut-

veckling betonas vikten av att miljökonsekvenserna bedöms och beaktas i avgöranden som gäller ekonomi och verksamhet. Kommunen skall skapa förutsättningarna och för sin del sörja för att naturen och den bebyggda miljön utvecklas på ett ekologiskt och ekonomiskt hållbart och balanserat sätt. Uppgiften att sköta om miljön inskränker sig inte till kommunens eget område. För att miljöns kvalitet och bärkraft skall kunna tryggas krävs det ett öppet och demokratiskt samarbete över kommungränserna.

2 §. *Kommunens uppgifter.* I 1 mom. stadgas om kommunens uppgifter eller verksamhetsområde, i 2 mom. om uppgifter som kommunen åtagit sig enligt avtal och i 3 mom. om att kommunen sköter sina uppgifter själv eller i samarbete med andra kommuner eller genom att köpa de tjänster som skötseln av uppgifterna förutsätter av andra tjänsteproducenter.

Kommunens verksamhetsområde omfattar de uppgifter som kommunen kan åta sig genom sina egna beslut och de uppgifter som kommunen enligt olika lagar är skyldig att sköta. Också de uppgifter som bygger på speciallagstiftning organiseras i kommunerna enligt principerna för självstyrelse. När kommunen sköter uppgifter som stadgas i speciallagstiftning skall den följa stadgandena i ifrågavarande lag. De resurser som skall användas för dessa uppgifter utgör en del av kommunens totala resurser, i synnerhet när statsandelssystemet har reviderats.

Enligt den första meningen i 1 mom. skall kommunen sköta de uppgifter den åtagit sig med stöd av självstyrelsen. Detta motsvarar det sätt på vilket den allmänna kompetensen har reglerats i gällande lag. Det är fråga om en generalklausul som i praktiken lämnar frågan om vilka dessa uppgifter är öppna och det ger kommunerna behövlig rörelsefrihet. Genom det sätt på vilket frågan regleras betonas varje kommuns egen beslutanderätt och den omständigheten att kommunerna är olika. I enskilda fall skall en förvaltningsdomstol allttjämt avgöra vilka uppgifter en kommun får sköta.

I 1 mom. stadgas om den princip som anges i 5 § 2 mom. i gällande lag och utgör en viktig del av den kommunala självstyrelsen, och enligt vilken kommunerna inte får påföras nya uppgifter eller förpliktelser eller fräntas uppgifter eller rättigheter på annat sätt än genom stadganden på lagnivå. Man har allttjämt velat skriva in denna princip i lagen, trots att det

med fog kan anses att den föreslagna nya ordalydelsen av 51 § 2 mom. regeringsformen skulle leda till samma resultat. Enligt den föreslagna ändringen av regeringsformen skall om grunderna för den kommunala självstyrelsen stadgas i lag.

I speciallagstiftning skall det inte få finnas onödiga stadganden om hur förvaltningen och verksamheten skall organiseras. Ett förstärkande av den kommunala självstyrelsen förutsätter en avveckling av speciallagstiftning så att stadganden om hur förvaltningen och verksamheten skall organiseras skall förekomma i andra lagar endast av särskilt vägande skäl. I övriga lagar som reglerar kommunens uppgifter skall det i allmänhet endast införas sådan reglering av kommunens uppgifter som är nödvändig.

I 2 mom. stadgas om de uppgifter som kommunen åtar sig enligt avtal. Med dessa uppgifter avses sådana offentliga uppgifter som enligt lagstiftning eller annars ankommer på något annat offentligt samfund än kommunen, men som kommunen åtar sig att sköta enligt avtal.

Den offentliga förvaltningen har till uppgift att gemensamt sörja för att basservice för medborgarna finns att tillgå i tillräcklig utsträckning och fördelas rättvist, samt för basservicens kvalitet. Samarbetet inom den offentliga förvaltningen utvecklas så att medborgarna kan erbjudas service allt närmare dem som behöver den. Den offentliga förvaltningens uppgifter skall kunna skötas och dess tjänster produceras rationellt och ekonomiskt. Detta kan också förutsätta en fördomsfri omvärdering av gränserna mellan verksamhetsområdena för olika enheter inom den offentliga förvaltningen.

Kommunen skall enligt sina resurser kunna åta sig att enligt avtal också sköta uppgifter som ankommer på andra offentliga samfund, t.ex. staten, en församling eller folkpensionsanstalten, om detta är ändamålsenligt både enligt kommunens och det andra offentliga samfundets uppfattning. Emedan dessa uppgifter är sådana som ankommer på ett annat offentligt samfund är de inte sådana som i allmänhet hör till självstyrelsen. I det avtal som ingås mellan parterna skall det avtalas om villkoren för skötseln av uppgifterna. Utgångspunkten skall vara att kommunen skall få full ersättning för skötseln av uppgifter som inte ankommer på den. Ur kommunens synvinkel är det fråga om en avtalsfråga. För att staten eller något annat

offentligt samfund skall kunna anförtro kommunen att sköta uppgifter krävs det i allmänhet att det i lagstiftningen ges möjlighet till överföring av uppgifterna. Om detta kan det dock inte stadgas i den föreslagna kommunallagen.

I 3 mom. finns det grundläggande stadgandet om skötseln av uppgifter och anskaffningen av tjänster. I stadgandet konstateras att kommunen alltid kan sköta sina lagstadgade uppgifter antingen själv eller i samarbete med andra kommuner. Sina frivilliga åtaganden och den service dessa förutsätter kan kommunen redan nu sköta enligt eget gottfinnande. Till denna del finns det inget behov av någon särskild reglering.

Om kommunen har ålagts någon uppgift genom lag, kan den inte utan ett bemyndigande i lagen överföra uppgiften på någon privat person eller instans. Enligt den första meningen i 3 mom. skall uppgiften att fatta beslut i dessa ärenden kvarstå hos kommunen eller samkommunen eller något annat arrangemang som samsamarbetsstadgandena i kommunallagen möjliggör och där offentlighets-, sekretess-, ansvars- och rättsskyddssynpunkter kan beaktas som sig bör. Också då kan rena verkställighetsuppgifter (t.ex. skolbespisning och skolskjuts) och anskaffningen av tjänster i allmänhet ordnas på något annat sätt. Om anskaffningen av tjänster stadgas i den andra meningen i momentet.

Det hör också till den kommunala självstyrelsen att besluta om kommunen skall producera tjänster själv eller endast fungera som den som skaffar tjänsterna. I speciallagar förutsätts dock ofta att kommunens egen förvaltning och personal sköter servicen. Alternativa sätt att producera tjänsterna förutsätter då specialstadganden. I den gällande kommunallagen stadgas det inte om hur kommunen kan ordna anskaffningen av de tjänster som skötseln av dess uppgifter förutsätter. Alternativen är närmast att kommunen producerar tjänsten själv, bildar en samkommun, skaffar tjänsten av någon annan kommun eller samkommun, grundar eller blir delägare i ett aktiebolag eller någon annan privaträttslig sammanslutning, anskaffar tjänsten av staten eller något annat offentligt samfund eller köper tjänsten av en privat serviceproducent.

Enligt den sista meningen i 3 mom. skall kommunen även av andra serviceproducenter få skaffa också sådana tjänster som skötseln av kommunens lagstadgade uppgifter förutsätter,

antingen av ett offentligt samfund eller av en privat serviceproducent. I speciallagar eller förordningar som utfärdas med stöd av dem skall det alltså vara möjligt att begränsa kommunens rätt att skaffa tjänster av utomstående. Om det t.ex. i lag krävs att undervisning i en kommunal grundskola meddelas av en person som står i anställningsförhållande till kommunen, kan uppgiften inte anförtros en utomstående ens i det fallet att det inte är fråga om utövande av offentlig makt.

3 §. *Tillämpning av stadgandena.* I paragrafen stadgas om förhållandet mellan den föreslagna kommunallagen och speciallagstiftning. Målsättningen är att det inte i annan lagstiftning skall finnas onödiga begränsningar i fråga om hur kommunernas förvaltning organiseras.

Paragrafens innehåll motsvarar i stort sett vad som stadgas i gällande lag. Enligt 6 § i gällande lag skall "i förvaltning av kommun" kommunallagen följas, om det inte genom lag eller förordning som utfärdats med stöd av lag särskilt stadgas något annat. I den föreslagna kommunallagen används ordet förvaltning alltså som ett överbegrepp och med det avses kommunens förvaltning, ekonomi och övriga verksamhet i dess helhet. Eftersom ordet förvaltning används allmänspråkligt också i en snävare bemärkelse, används det vid behov i en del paragrafer vid sidan av ordet förvaltning också orden verksamhet och ekonomi, när avsikten är att särskilt betona dessa aspekter.

Den föreslagna kommunallagen skall alltså vara en allmän lag och enligt den princip som inskrivits i paragrafen skall endast en speciallag eller en förordning eller en föreskrift som har givits eller meddelats med stöd av ett specificerat bemyndigande i en speciallag gå före den föreslagna kommunallagen. Detta kan redan anses följa av 51 § 2 mom. regeringsformen, enligt vilken "kommunernas förvaltning skall vara grundad på medborgerlig självstyrelse, enligt vad särskilda lagar härom stadga". Enligt den föreslagna ändringen av nämnda lagrum i regeringsformen skall om grunderna för självstyrelsen stadgas genom lag. Förordningen eller föreskriften skall grunda sig på det lagstadgande som gäller saken i fråga och bemyndigandet att utfärda förordning eller beslut framgå av detta. Det skall inte räcka med att det i slutet av lagen har inskrivits ett allmänt bemyndigande att utfärda förordning eller beslut. Den reglering som stadgas i paragrafen begränsar rätten att utfärda sådana

förordningar och beslut som gäller kommunerna, på samma sätt som den tidsbundna lagstiftningen om normgivning.

I övrigt skall kommunallagen inte innehålla stadganden om den normgivning som gäller kommuner och samkommuner. Syftet med lagen om åtgärder som gäller myndigheternas föreskrifter och anvisningar är att begränsa förekomsten av sådana administrativa normer på lägre nivå än förordning som gäller kommunerna. Enligt denna s.k. normlag får föreskrifter som gäller kommuner och samkommuner meddelas endast med stöd av ett individualiserat bemyndigande i lag. Normlagen gäller till utgången av 1996. Stadgandet i 3 § i den föreslagna kommunallagen skall begränsa också annan normgivning som gäller kommunerna.

Ett stadgande som motsvarar paragrafens 2 mom. ingår i den gällande lagens kapitel om kommunernas samarbete. Då det i stadgandet är fråga om förhållandet mellan kommunallagen och andra stadgandena, passar det bättre i denna paragraf. Enligt stadgandet skall de samarbetsformer som stadgas i denna lag tillämpas även när det i speciallagar finns stadganden som står i strid med dem.

4 §. *Kommunmedlem.* Det föreslås inga stora ändringar i fråga om regleringen av medlemskapet i en kommun. Kommunmedlemmar är för det första de fysiska personer vars hemkommun enligt lagstiftningen om hemkommun kommunen är. Det är ändamålsenligt att alltså bibehålla kommunmedlemskap som ett överbegrepp. Om man i lagen vill framhäva en fysisk person som bor i kommunen, används begreppet kommuninvånare som definieras i 1 punkten. Kommuninvånarna utgör den grundläggande medlemskåren i kommunen. En persons hemort skall inte bestämmas enligt den föreslagna kommunallagen, utan enligt lagstiftningen om hemkommun.

Enligt den nya lagen om hemkommun (201/94) bestäms en persons hemkommun enligt huvudregeln på basis av det faktiska boendet. En persons egen uppfattning om vilken kommun som är hans hemkommun skall i en valsituation ha avgörande betydelse. Den nya lagen innebär att t.ex. studerande och, under vissa förutsättningar, även de som är intagna på anstalt för vård får välja hemkommun på ett sätt som avviker från vad som har gällt tidigare. De kommuner där studieinrättningarna och övriga inrättningar är belägna

blir allt oftare administrativ hemkommun för en studerande eller den som är intagen på en inrättning eller anstalt.

I 2 och 3 punkten skall stadgas om sådant kommunmedlemskap som baserar sig på annat än boende i kommunen. I likhet med vad som är fallet för närvarande föreslås det att de samfund, dvs. företag och organisationer, samt inrättningar och stiftelser som har sin hemort i kommunen är kommunmedlemmar. Också ägande eller besittning av en fastighet skall anses vara en grund för medlemskap i kommunen. På basis av ägande eller besittning av en fastighet skall fastighetsskatt betalas till kommunen, och det är även därför motiverat att kommunmedlemskap uppstår.

För närvarande är också de som idkar näring eller yrke i kommunen medlemmar i kommunen. På grund av den ändrade företagsbeskattningen betalar dessa dock inte längre kommunalskatt. Därför är det inte heller motiverat att medlemskap i kommunen uppstår på grundval av näringsidkande eller yrkesutövning. Å andra sidan föreslås det att den som berörs av saken, också t.ex. en yrkesutövare, skall få söka ändring i en kommunal myndighets beslut. En yrkesutövares ställning i sådant beslutsfattande som gäller honom själv försämrades således inte, även om yrkesutövning inte längre skall vara någon grund för kommunmedlemskap.

En fysisk persons hemkommun är förenad med vissa rättsverkningar. En kommuninvånarens viktigaste rättigheter består av rätten att rösta i kommunalval och i kommunal folkomröstning, valbarheten till kommunala förtroendeuppdrag, initiativrätten, rätten att anföra kommunalbesvär och rättelseyrkande samt rätten att använda kommunens inrättningar, tjänster och sociala förmåner. Den kommun till vilken en privatperson, en kommuninvånare, är skyldig att betala kommunalskatt bestäms också på basis av hemkommunen.

5 §. *Kommunens namn.* Om kommunernas namn stadgas för närvarande i 10 kap. lagen om kommunindelning. Kapitlet innehåller två paragrafer, av vilka den ena gäller ändring av namn och den andra det nya namnet på en kommun som har bildats. Med tanke på kommunallagen som helhet har det ansetts ändamålsenligt att det i kommunallagen hänvisas till denna reglering.

I 2 mom. stadgas om kommunens rätt att använda benämningen stad. Enligt gällande lag

är av kommunerna de kommuner städer som har grundats som städer. Om grundande av en ny stad stadgas genom förordning. S.k. gamla städer är de städer som har grundats före 1959. Den yngsta av de s.k. gamla städerna är Lahtis, som grundades 1905. År 1959 gavs en lag om gemensam rättsvård i stad och på landet i vissa fall (20/59) som innebar att de nya städer som grundades med stöd av lagen fick ungefär samma rättsliga ställning som köpingar. Genom lagstiftning som gavs 1976 (339 — 355/76) slopades de flesta privilegierna och särskilda belastningarna för de s.k. gamla städerna. Genom den gällande kommunallagen upplöstes köpingarna och de blev i praktiken städer. Avsikten är att de återstående ståndsprivilegierna skall upphävas i samband med den reform som gäller de grundläggande rättigheterna.

Enligt lagförslaget skall alla kommuner i rättsligt, administrativt och statistiskt hänseende vara kommuner. En kommun skall enligt vad den själv beslutar ta i bruk benämningen stad när den anser att den uppfyller de krav som bör ställas på ett urbant samhälle. Särskilt skall uppmärksamhet då fästas vid kommunens urbana struktur och verksamheternas mångsidighet. Benämningen stad skall uttryckligen ge uttryck för kommunens fysiska väsen. Emedan det är fråga om kommunens egen bedömning torde besvär knappast vinna gehör på den grunden att kriterierna för urbanitet inte uppfylls. Förleden stads- skall naturligtvis kunna användas i benämningar på organ och personal i de kommuner som använder benämningen stad.

De kommuner som för närvarande är städer skall enligt vad de själv beslutar också kunna avstå från benämningen stad. De kommuner som inte är städer skall under ovan nämnda förutsättningar kunna ta i bruk benämningen stad. S.k. gamla städer har med stöd av 1789 års kungliga försäkran för borgerskapet och städerna i riket rätt att förbli städer. Ståndsprivilegierna skall dock upphävas i samband med den reform som gäller de grundläggande rättigheterna.

Närmast inom byggnads- och markanvändningslagstiftningen finns det ännu stadganden där det görs en åtskillnad mellan städer och övriga kommuner. Enligt 156 § 2 mom. i den gällande kommunallagen skall stadganden som ingår i andra lagar och i vilka skillnad har gjorts mellan de olika kommunformerna tillämpas på kommuner i enlighet med den kommun-

form till vilken de hänfördes vid tidpunkten för kommunallagens ikraftträdande, dvs. den 1 januari 1977. Skillnaderna mellan de olika kommunformerna bör slopas i lagstiftningen i brådskande ordning. Emedan det dock ännu finns olikheter, skall tillämpningen av annan lagstiftning alltjämt i ett övergångsstadgande bindas till situationen vid den tidpunkt då den gällande kommunallagen trädde i kraft.

6 §. *Kommunvapen*. I lagen skall alltjämt stadgas om kommunens yttre kännetecken, kommunvapnet. Fullmäktiges beslut om godkännande eller ändring av kommunvapen skall dock inte längre underställas inrikesministeriet för fastställelse. Det är dock skäl att trygga den höga konstnärliga nivån på våra heraldiska vapen också i fortsättningen. Därför skall det vara nödvändigt att inhämta utlåtande av den myndighet som är specialist på heraldik, dvs. riksarkivet, innan beslut om kommunvapen fattas. Avsikten är att det i saken skall övergå till ett liknande system som i fråga om kommunens namn.

I 2 mom. stadgas om användningen av vapnet. Av vapnet skall antingen hela vapnet eller enbart bilden användas. Kommunstyrelsen skall övervaka användningen av kommunvapnet, men denna tillsyn skall genom en instruktion kunna överföras på någon annan kommunal myndighet.

7 §. *Ordningsstadga*. Den kommunala rätten att meddela föreskrifter bygger på gammal tradition. Kommunerna har haft rätt att godkänna normer som skall iaktas lokalt och som kompletterar den allmänna lagstiftningen i fråga om upprätthållande av ordning, sjukvård, brandväsendet, nykterhet och befolkningskydd.

Den föreslagna paragrafen motsvarar till sin grund vad som stadgas i den gällande lagen och enligt vilket ordningsstadgor kan godkännas för upprätthållande av allmän ordning. Också den nuvarande regleringen är flexibel i det avseendet att kommunen själv avgör behovet av en ordningsstadga och vad den skall innehålla. Ett annat kommunalt regelsystem som har likheter med en ordningsstadga utgörs av kommunens byggnadsordning som baserar sig på 11 § byggnadslagen.

Enligt gällande lag skall ett beslut om godkännande eller ändring av en ordningsstadga underställas länsstyrelsen för fastställelse. Underställandet har ansetts vara nödvändigt framför allt på grund av att en ordningsstadga är ett

regelsystem som på sätt och vis kompletterar strafflagen. Underställningsskyldigheten lämpar sig dock illa för en reglering av relationerna mellan stat och kommun. Det föreslås att systemet med underställande skall frångås. I stället skall det användas ett liknade system med utlåtande som i fråga om kommunens namn och kommunvapnet. Innan en ordningsstadga godkänns eller ändras skall kommunen således inhämta utlåtande av den nuvarande underställningsmyndigheten, dvs. länsstyrelsen. Avsikten är att utlåtandet skall ges av den myndighet som verkar som lokal polismyndighet.

För överträdelse av ordningsstadga, ordningsstadgeförseelse, skall böter kunna dömas ut direkt med stöd av lagen. Enligt gällande lag har denna möjlighet lämnats beroende av innehållet i ordningsstadgan. För överträdelse av en ordningsstadgas förbud och begränsningar som gäller parkering skall parkeringsbot kunna påföras enligt lagen om parkeringsbot (248/70).

Emedan det föreslås att systemet med underställelse skall frångås skall lagen inte heller innehålla stadganden om något särskilt kungörelseförfarande efter vilket ordningsstadgan träder i kraft. Fullmäktige skall i stället när den godkänner ordningsstadgan alltid bestämma ikraftträdelsedagen. Detta föreslagna förordnande om ikraftträdelsedagen utgör en viktig del av ordningsstadgan, emedan straff kan utdömas för överträdelse av en ordningsstadga. Ordningsstadgan är i kraft inom kommunens område och gäller alla kommuninvånare och alla som vistas i kommunen. Av ordningsstadgans karaktär följer att det är nödvändigt att den tillkännages på ett effektivt sätt.

8 §. *Förhållandet mellan staten och kommunen*. I 3 § 4 punkten lagen om statsrådet (78/22) stadgas att av de ärenden som ankommer på statsrådet skall inrikesministeriet behandla de ärenden som gäller kommunalförvaltningen, med undantag av kommunala val. Ministeriernas verksamhetsområden har definierats i reglementet för statsrådet (995/43). Enligt dess 17 § behandlar inrikesministeriet bl.a. ärenden som gäller kommunindelningen, kommunalförvaltningen och kommunalhushållningen.

I 1 mom. skall stadgas om den tillsynsuppgift som enligt reglementet för statsrådet ankommer på inrikesministeriet och som gäller kommunens verksamhet och ekonomi samt beredningen av lagstiftningen på dessa områ-

den. Inrikesministeriet skall övervaka att den i regeringsformen tryggade principen om kommunal självstyrelse beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna.

Enligt länsstyrelselagen (1233/87) är länsstyrelsen allmän förvaltningsmyndighet i länet, och i skötseln av uppgifter inom olika förvaltningsområden lyder den under respektive ministerium. Den allmänna administrativa ledningen och övervakningen av länsstyrelserna ankommer på inrikesministeriet. Till länsstyrelsens allmänna uppgifter hör bl.a. att utveckla förhållandena i länet genom att främja samarbetet med myndigheterna inom både den statliga distriktsförvaltningen och kommunalförvaltningen. Enligt 4 § i nämnda lag skall länsstyrelsen övervaka verksamheten vid de myndigheter som lyder under den och verksamheten vid de andra myndigheter som länsstyrelsen har tillsyn över. Kommunerna är inte sådana i paragrafen avsedda myndigheter som lyder under länsstyrelsen. Enligt 5 § länsstyrelselagen skall länsstyrelsen sköta de uppgifter som enligt särskilda stadganden eller bestämmelser ankommer på den eller som skall anses ankomma på länsstyrelsen i dess egenskap av allmän förvaltningsmyndighet i länet.

Enligt 145 § i gällande kommunallag skall länsstyrelsen se till att kommunernas och samkommunernas förvaltning och ekonomi sköts i enlighet med gällande lagar. I den föreslagna kommunallagen skall det stadgas om länsstyrelsens laglighetsövervakning i likhet med vad som stadgas i den gällande lagen. I praktiken sker övervakningen utgående från klagomål. På grund av kommunernas självstyrelse skulle länsstyrelsen inte vara behörig, om det inte skulle stadgas på lagnivå om övervakningen. Det är alltså ändamålsenligt att klagomål som anförs mot kommunala myndigheters administrativa beslut skall behandlas i länsstyrelserna, som är väl förtrogna med kommunerna inom sitt område. Länsstyrelsen skall ha rätt att av kommunen få uppgifter som behövs för tillsynen. Med stöd av 7 § länsstyrelselagen har länsstyrelsen också befogenhet att tillgripa tvångsmedel.

Principiellt viktiga eller vittbärande frågor som gäller kommunallagstiftningen samt den kommunala ekonomin och kommunalförvaltningen behandlas för närvarande inom delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning, som är ett samarbets- och förhandlingsorgan för myndigheterna inom sta-

tens centralförvaltning och kommunernas centralorganisationer. Delegationen finns i anslutning till inrikesministeriet. Närmare stadganden om delegationens verksamhet finns i förordningen om delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning (1314/93).

I 3 mom. i den föreslagna paragrafen understryks samrådsförfarandets vikt och nödvändighet i samarbetet mellan kommunerna och staten och vid behandlingen av viktiga frågor som gäller dem. Avsikten är att också den lagstiftning som gäller kommunerna nu skall omfattas av samrådsförfarandet. I den föreslagna kommunallagen tas det inte ställning till detaljerna i samrådsförfarandet. Behövliga stadganden om samrådsförfarandet kan utfärdas genom förordning.

Kommunernas och samkommunernas intressebevakning sköts av Finlands Kommunförbund, till vilket alla kommuner har anslutit sig. Det har givits en lag om vissa arrangemang i anslutning till bildande av Finlands Kommunförbund (222/93). Finlands Kommunförbund inledde sin verksamhet den 1 juni 1993. Stadganden om hörande av kommunernas centralorganisationer vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna finns för närvarande utspridda i olika lagar. Emedan samrådsförfarandet också skall gälla beredningen av lagstiftning, blir särskilda stadganden om skyldigheten att höra kommunernas centralorganisationer behövliga.

2 kap. Fullmäktige

Kapitlet skall innehålla stadganden om kommunens högsta organs eller fullmäktiges ställning och uppgifter samt om delegering av fullmäktiges befogenheter. I den föreslagna lagen ändras terminologin i jämförelse med gällande lag. Ordet kommunfullmäktige i den gällande lagen skall i den nya lagen motsvaras av fullmäktige. Detta utgör dock inte något hinder för kommunerna att använda benämningen kommunfullmäktige eller stadsfullmäktige om sin fullmäktigeförsamling.

9 §. *Kommunalval*. I paragrafen stadgas om de centrala principerna som gäller i fråga om kommunalval. Det föreslås inga ändringar i fråga om principerna. Medlemmarna och suppleanterna i fullmäktige skall alltså genom kommunalval utses för en mandatperiod på fyra år. Om förrättande av kommunalval stad-

gas i kommunala vallagen. Avsikten är att fullmäktiges medlemmar och suppleanter skall kallas ledamöter och ersättare i den föreslagna kommunallagen.

Både vid statliga val och vid kommunala val skall samma centrala principer iakttagas. Kommunalvalen är direkta. De röstande ger sin röst direkt till den person som de vill få invald. Kommunalvalen är hemliga. Med valhemlighet avses att ingen annan än den röstande själv får veta hur han använder sin rösträtt. Kommunalvalen är också proportionella. I proportionella val får varje parti eller annan gruppering invalt proportionellt lika många representanter som partiet eller grupperingen har fått röster jämfört med de övriga partierna och grupperingarna. De röstberättigade har också *lika rösträtt*. Varje röstberättigad person har lika rätt att påverka valresultatet och i kommunalval har varje röstberättigad en röst.

Den föreslagna kommunallagen skall i likhet med gällande lag innehålla en hänvisning till kommunala vallagen, där det stadgas om förrättande av kommunalval och också om andra val än egentliga kommunalval.

Det kan vara nödvändigt att förrätta dylika andra val i följande fall:

— om det av någon anledning inte är möjligt att inom stadgad tid förrätta valen eller vidta de åtgärder som hör till valen,

— om det på grund av besvär förordnas att nya val skall förrättas i kommunen,

— om de valdas antal understiger tre fjärdedelar av stadgat antal, eller

— om det på grund av att kommunindelningen har ändrats förordnas att val skall förrättas under pågående valperiod.

Stadganden om kommunal folkomröstning finns i det föreslagna 4 kap.

10 §. *Antalet fullmäktigeledamöter*. I den gällande lagen stadgas exakt hur många ledamöter i fullmäktige det finns i en kommun. Enligt den föreslagna lagen skall fullmäktige fatta beslut om antalet ledamöter i fullmäktige i kommunen. Fullmäktiges beslutanderätt skall dock begränsas genom att det stadgas om ett minimiantal ledamöter, och detta antal skall vara bundet till det antal invånare som fanns i kommunen vid ingången av året. Antalet ledamöter skall vara det minimiantal som anges i lagen, om fullmäktige inte beslutar något annat. Minimiantalen har bestämts så att antalet ledamöter minskar i alla kommuner, jämfört med nuläget, om inte fullmäktige beslutar

annorlunda. Det antal som fullmäktige beslutar skall alltid vara udda. På det sättet undviks det att rösterna faller lika vid omröstning i fullmäktige.

Antalet fullmäktige i en kommun påverkas i väsentlig grad av hur den övriga administrationen av förtroendevalda organiseras. Om det till kommunens övriga organ endast utses fullmäktigeledamöter och ersättare kan det behövas ett större antal ledamöter än annars. Det föreslås att också ersättare skall väljas i mindre antal än tidigare, enligt 11 §.

Om fullmäktige beslutar om ett större antal ledamöter än minimiantalet eller ändrar sitt tidigare beslut, skall beslutet enligt lagförslaget fattas före utgången av maj månad under valåret. Nuförtiden vet kommunen vid utgången av mars vilket kommunens officiella invånarantal var vid ingången av året. Enligt 34 § kommunala vallagen skall den kommunala centralvalnämnden känna till fullmäktiges antal senast den 19 augusti, då den fattar beslut om den kungörelse i vilken det skall nämnas hur många fullmäktige som skall väljas.

Lagen skall gälla nästa kommunalval. Om man i kommunen önskar att det vid kommunalvalen 1996 väljs flera fullmäktigeledamöter än det lagstadgade minimiantalet, skall fullmäktige fatta beslut om saken senast i maj 1996. Fullmäktige kan t.ex. besluta att det väljs samma antal som finns för närvarande. Om fullmäktige beslutar att ett antal som överskrider minimiantalet skall väljas, skall detta anmälas till inrikesministeriet.

11 §. *Ersättare i fullmäktige*. Enligt gällande lag väljs det två gånger så många suppleanter som det har valts fullmäktigeledamöter från ett valförbund, ett parti eller en gemensam lista. När den gällande lagen stiftades motiverades det stora antalet suppleanter bl.a. med att suppleanterna skulle kunna utnyttjas på ett smidigare sätt än tidigare. Ett så stort antal suppleanter avspeglar dock inte det faktiska understöd som personerna i fråga har fått av väljarna. Ett för stort antal suppleanter kan också inverka på värderingen av suppleanternas ställning.

Enligt lagförslaget skall det väljas ett lika stort antal ersättare som varje grupp som har uppträtt i valet har fått ledamöter i fullmäktige. Det skall dock alltid finnas minst två ersättare, om det har funnits tillräckligt kandidater.

Ersättarna får större betydelse än tidigare, om det besluts att det till kommunens övriga

organ väljs endast ledamöter i fullmäktige och ersättare. Då förutsätts det att också ersättarna i valet har visats åtnjuta ett tillräckligt förtroende av medborgarna.

Den som uppställts som kandidat av en valmansförening och har stått utanför en gemensam lista uppträder ensam i valet. Om han blir vald får han ingen suppleant. Om det inte finns tillräckligt kandidater i partiet eller i gruppen, får det inte heller ersättare eller så kan antalet bli lägre än det annars skulle vara.

I 2 mom. stadgas om de situationer där en ny ersättare träder i stället för en ledamot som har förlorat sin valbarhet eller som av någon annan orsak inte längre är fullmäktig. Enligt 82 § 2 mom. kommunala vallagen skall den kommunala centralvalnämnden på begäran av fullmäktiges ordförande förordna nya suppleanter, om det under fullmäktiges mandatperiod skall inkallas en suppleant i en fullmäktigedamots ställe men det inte längre finns utsedda suppleanter att tillgå.

En ersättare skall såsom för närvarande träda i en ledamots ställe när denne är jävlig eller annars förhindrad. För närvarande stadgas om inkallande av en suppleant i 46 § kommunallagen. Enligt vad som föreslås skall om inkallande av ersättare bestämmas i arbetsordningen eller annan instruktionen. Grundstadgandet om detta arrangemang ingår i 15 §.

12 §. *Ordförande och vice ordförande.* Enligt paragrafen skall fullmäktige ha en ordförande och ett behövt antal vice ordförande. Antalet vice ordförande och ordförandes mandattid skall bestämmas av fullmäktige. Ordförandes och vice ordförandenas mandattid skall direkt med stöd av lag vara samma som fullmäktiges mandattid, men fullmäktige skall dock få besluta om en kortare mandattid.

Avsikten är att ordförande och vice ordförandena skall väljas vid samma valförrättning. Det kan krävas att valet skall förrättas som proportionellt val. Därvid skall den föreslagna 60 §, som allmänt gäller val, tillämpas. Om valet förrättas som majoritetsval, förfogar varje fullmäktig över lika många röster som det finns personer att välja.

Den gällande lagen innehåller ett förbud mot att en person samtidigt är fullmäktigeordförande medlem i kommunstyrelsen. Syftet med detta har uppenbart varit att understryka att den beslutande makten skall vara avskild från den verkställande makten samt att proportionaliteten skall iaktas också vid val av förtroen-

devalda i ledande ställning. En kommun skall dock kunna tillämpa sådan ledning där förtroendevalda har en stark ställning, varvid samma person bör kunna verka som ordförande både för fullmäktige och för kommunstyrelsen. Detta skall inte längre vara förbjudet i den föreslagna kommunallagen.

13 §. *Fullmäktiges uppgifter.* Kommuninvånarna företräds av de ledamöter i fullmäktige som de valt. Kommuninvånarnas självstyrelse utövas främst av fullmäktige. I enlighet med detta skall fullmäktige fatta de viktigaste besluten i kommunen. Enligt 1 § 2 mom. i lagförslaget utövas kommunens beslutanderätt av fullmäktige. Utgångspunkten i lagen skall vara att fullmäktiges beslutanderätt är allmän. Beslutanderätten skall tillkomma fullmäktige, om inte något annat stadgas särskilt eller om fullmäktige inte själv har överfört befogenhet till andra kommunala myndigheter. Denna paragraf skall innehålla ett sammandrag av kommunens viktigaste uppgifter. På andra ställen i lagen kompletteras paragrafen med stadganden om de enskilda uppgifter som ankommer på fullmäktige.

I paragrafens 1 mom. stadgas om fullmäktiges helhetsansvar för kommunens verksamhet och ekonomi. Med verksamhet avses här all verksamhet som kommunen utövar, oberoende av hur verksamheten har organiserats. Fullmäktige har ett särskilt ansvar för sammanjämkningen av verksamheten och ekonomin. För att kunna bära sitt ansvar skall fullmäktige också kunna följa med hur kommunens verksamhet och ekonomi utvecklas. De föreslagna stadgandena om ekonomin och tillsynen över förvaltningen och ekonomin syftar till att göra denna tillsyn effektivare.

I paragrafens 2 mom. har uppräknats fullmäktiges viktigaste uppgifter. I 1 punkten i momentet understryks fullmäktiges ställning i egenskap av den som uppställer de viktigaste målen för kommunens verksamhet och ekonomi. Den föreslagna kommunallagen skall till skillnad från den gällande lagen inte innehålla stadganden om obligatorisk och såsom anvisning godkänd kommunplan. Däremot skall godkännandet av målsättningarna i fråga om kommunens verksamhet och ekonomi sammankopplas med budgetprocessen. Fullmäktige skall besluta om jämvikten mellan målsättningarna och de ekonomiska resurserna för en längre period som omfattar minst tre år. Om detta stadgas närmare i 65 § 1 mom.

Enligt 2 punkten i momentet skall fullmäktige fatta beslut om grunderna för organiseringen av förvaltningen och samtidigt också om sin egen ställning i kommunens organisation. Grunderna för organiseringen av förvaltningen skall omfatta uppgiften att besluta om strukturen för kommunens förvaltning, dvs. dess organisation. Fullmäktige skall besluta hurdana övriga organ det skall finnas i kommunen samt om kompetensfördelningen mellan de olika kommunala myndigheterna. Fullmäktige skall själv avgöra hur detaljerat fullmäktige bestämmer t.ex. om kompetensfördelningen. Närmare stadganden om de olika formerna för organisering av förvaltningen ingår i 16 §.

En viktig lösning som hör till grunderna för organiseringen av förvaltningen gäller de krav som uppställs i fråga om de övriga organens sammansättning. Fullmäktige skall t.ex. kunna välja att ha en sådan organisationsmodell där kommunens viktigaste uppgifter sköts av nämnder som består av ledamöter och ersättare i fullmäktige. Fullmäktige skall också ha möjlighet att på förhand fatta linjebeslut angående organens sammansättning t.ex. så att kommunstyrelsens och vissa nämnders ledamöter måste vara ledamöter och ersättare i fullmäktige.

Organiseringen av förvaltningen skall också omfatta uppgiften att besluta om kompetensfördelningen mellan de olika kommunala myndigheterna. Fullmäktige skall besluta om delegering av sina befogenheter till andra kommunala myndigheter. Det skall också ankomma på fullmäktige att avgöra om det är möjligt att vidareöverföra befogenheter, dvs. om s.k. subdelegering kan ske. Stadganden om delegering finns i den föreslagna 14 §. Det skall inte längre stadgas att beslut om överlåtelse av fast egendom skall fattas av fullmäktige, emedan behörigheten att fatta dylika beslut skall kunna överföras på något annat organ.

Enligt 3 punkten skall fullmäktige också ha till uppgift att besluta om kommunens budget samt om övriga grunder för ekonomin. Om detta stadgas närmare i 8 kap. Till de övriga grunderna för ekonomin hör t.ex. uppgiften att besluta om kommunens avgiftspolitik, om vilket det stadgas i 4 punkten. Avsikten är att de principer som gäller för kommunens avgiftspolitik skall framgå i form av målsättningar som anges i budgeten och ekonomiplanen. Fullmäktige skall besluta om de allmänna grunderna för avgifterna, men dess rätt att bestämma

avgifterna skall kunna delegeras till något annat organ.

I 7 a § i den gällande kommunallagen finns ett särskilt stadgande om en kommuns affärsverk. Något liknande stadgande skall inte ingå i den föreslagna kommunallagen. När fullmäktige fattar beslut om organiseringen av kommunens förvaltning skall fullmäktige också avgöra om kommunen skall sköta någon verksamhet i form av affärsverk. Affärsverket hör då till kommunens organisation. Den föreslagna kommunallagen gör det möjligt att ge ett affärsverk tillräcklig ekonomisk och övrig självständighet. Lagen uppställer inte hinder för en delegering av befogenheter till ett affärsverk. Också nettobudgetering skall vara möjlig. I 5 punkten understryks fullmäktiges ställning i egenskap av den som uppställer målen för ett affärsverk. Fullmäktige skall alltid fatta beslut om ett affärsverks målsättningar i fråga om verksamhet och ekonomi.

Enligt 6 punkten skall det alltså uttryckligen vara fullmäktiges uppgift att fattat beslut om ingående av borgensförbindelse eller ställande av annan säkerhet för någon annans skuld. Även om delegeringsrätten i övrigt utvidgas har det ansetts att beslut om borgen och säkerhet, som inverkar på grunderna för kommunens ekonomi, alltid skall fattas av fullmäktige.

Enligt 7 punkten skall utgångspunkten vara att fullmäktige utser ledamöterna i kommunens organ. Om undantagen stadgas närmare i 18 §.

Enligt 8 punkten skall fullmäktige besluta om grunderna för de förtroendevaldas ekonomiska förmåner. Närmare stadganden om arvoden och ersättningar till förtroendevalda finns i den föreslagna 42 §. Lagen skall inte längre innehålla stadganden om en särskild arvodesstadga. Det är dock klart att fullmäktige alltså skall kunna besluta om saken genom att godkänna en instruktion om arvoden till förtroendevalda.

Till fullmäktiges ställning som högsta kommunala organ skall enligt 9 punkten också höra uppgiften att utse revisorer. Närmare stadganden om granskning av förvaltningen och ekonomin finns i det föreslagna 9 kap. I egenskap av kommunens högsta organ skall fullmäktige enligt 10 punkten också godkänna bokslutet och fatta beslut om ansvarsfrihet för de redovisningsskyldiga.

I 11 punkten stadgas för klarhetens skull att

fullmäktige dessutom skall fatta beslut om allt som den enligt stadganden och bestämmelser skall besluta om.

14 §. *Delegering.* Kommunens beslutanderätt utövas enligt 1 § 2 mom. av fullmäktige, som dock rätt fritt skall få överföra beslutanderätt till andra kommunala myndigheter. För närvarande är stadgandena om delegering utspridda på olika ställen i den gällande lagen. Den föreslagna 14 § skall utgöra det grundläggande stadgandet om kompetensöverföring eller delegering. Överföringen av beslutanderätt till olika organ, förtroendevalda och tjänsteinnehavare skall ske genom en instruktion. Paragrafen stadgar också uttömmande om begränsningarna av delegeringsrätten.

Fullmäktige skall få delegera beslutanderätt till andra organ, enskilda förtroendevalda och tjänsteinnehavare. Det skall vara förbjudet att delegera beslutanderätt i de enskilda ärenden om vilka fullmäktige enligt ett uttryckligt stadgande i den föreslagna kommunallagen eller någon annan lag skall fatta beslut. I den föreslagna kommunallagen stadgas t.ex. att fullmäktige tillsätter kommunstyrelsen och att fullmäktige väljer kommundirektören. Det skall således vara förbjudet att delegera befogenheter i dessa och andra ärenden, när det i den föreslagna lagen sägs att beslut i ärendet fattas av fullmäktige. Detsamma skall gälla i fråga om de ärenden i vilka fullmäktige enligt någon annan lag, t.ex. byggnadslagen, skall fatta beslut. En arbetstagarare skall kunna bemyndigas att verka i andra än myndighetsuppgifter.

Beslutanderätt skall inte heller få delegeras i de viktiga ärenden som avses i 13 §. T.ex. de centrala målen för verksamheten, ekonomin och samhällsutvecklingen samt grunderna för ekonomin är dylika ärenden. Möjligheterna till prövning är större än i fråga om enskilda ärenden. Fullmäktige skall avgöra om det är fråga om de centrala målen för kommunens verksamhet.

Kommunens olika organ samt de förtroendevalda och tjänsteinnehavare som genom delegering har fått självständig behörighet kallas i den föreslagna lagen för myndigheter. Om kommunens organ stadgas i 17 §. Det skall i princip vara möjligt att delegera befogenheter till alla förtroendevalda och tjänsteinnehavare. En enskild förtroendevald och tjänsteinnehavare får den status av myndighet som avses i den föreslagna lagen först när behörighet har över-

förts på honom. I den föreslagna kommunallagen är begreppet myndighet ett slags hjälpbegrepp som anger ett organ till vilket befogenheter kan delegeras. Myndighetsställningen kan givetvis uppstå även på annat sätt. T.ex. en byggnadsinspektör är en myndighet på basis av de uppgifter som enligt byggnadslagen ankommer på honom.

I 2 mom. stadgas om vidaredelegering av beslutanderätt. Fullmäktige skall avgöra vilka kommunala myndigheter som skall ges rätt att överföra beslutanderätt vidare. Om detta skall bestämmas i en instruktion.

Fullmäktige skall alltid besluta om delegering av beslutanderätt, och tillstånd till vidareöverföring av dem skall också ges av fullmäktige. När fullmäktige delegerar beslutanderätt och ger tillstånd till vidaredelegering av dem kan fullmäktige alltid uppställa villkor som den anser vara behövliga, även om detta inte anges i lagen. Fullmäktige kan t.ex. överta eller förbehålla sig rätten att avgöra ett ärende. Utan att ha uppställt villkor skall fullmäktige inte kunna förfara på detta sätt i ett enskilt ärende. Däremot skall kommunstyrelsen och fullmäktige, inom sitt eget område, direkt med stöd av 51 § kunna överta behandlingen av ett enskilt ärende som har överfört på en underlydande myndighets behörighet och som behandlas av den.

15 §. *Fullmäktiges arbetsordning.* Enligt paragrafen skall i en av fullmäktige godkänd arbetsordning eller annan instruktion ges bestämmelser om fullmäktiges verksamhet, om kallande av ersättare i en jävig eller annars förhindrad fullmäktigeledamots ställe, om behandlingen av fullmäktigeledamöters motioner och om fullmäktigegrupper, som fullmäktige har bildat för fullmäktigearbetet.

I arbetsordningen skall det också kunna tas in behövliga bestämmelser om fullmäktigegrupper. Fullmäktigegrupperna är en hävdvunnen del av kommunernas politiska system. Därför skall det också höras till kommunens verksamhetsområde att stöda fullmäktigegruppernas möjligheter att arbeta. Gränserna skall alltjämt utformas genom rättspraxis.

3 kap. Kommunens övriga förvaltning

16 §. *Organisering av förvaltningen samt instruktioner.* Enligt den första meningen i 1 mom. skall kommunen få organisera sin för-

valtning på det sätt som stadgas i lagen. Detta skall vara den primära utgångspunkten vid utvecklande av den lagstiftning som gäller kommunerna. Den föreslagna kommunallagen skall dock alltså vara en allmän lag och i enlighet med den föreslagna 3 § skall annan lag eller en förordning eller ett beslut som har utfärdats med stöd av ett specificera bemyndigande i lag gå före den föreslagna lagen. Onödiga specialstadganden om organisering av förvaltningen bör upphävas så snart som möjligt. I fråga om organiseringen av förvaltningen i tvåspråkiga kommuner förekommer det alltså behov av specialreglering. I 2 mom. stadgas om undervisningsförvaltningen i samband med organiseringen av dessa kommuners förvaltning.

Fullmäktige skall enligt 13 § 2 mom. 2 punkten fatta beslut om grunderna för organiseringen av förvaltningen. Uppgiften att organisera förvaltningen omfattar också uppgiften att besluta om fördelningen av befogenheter och uppgifter mellan kommunens olika myndigheter. I syfte att organisera förvaltningen skall fullmäktige godkänna behövliga instruktioner om vilka det skall finna samlade uppgifter tillgängliga för allmänheten. Informationen är lättare tillgänglig och lättare att överblicka när den ges i instruktioner än när den finns i separata beslut av fullmäktige. Syftet med ordet behövliga är att understryka flexibiliteten i systemet med instruktioner. Varje organ skall inte behöva ha sin egen instruktion.

I lagen skall det inte stadgas om hur detaljerat t.ex. olika myndigheters uppgifter skall framgå ur instruktionen. Den fråga skall i stort sett få avgöras enligt fullmäktiges prövning. Fullmäktige skall kunna fastställa behörigheten och uppgifterna för kommunens olika myndigheter i form av rätt omfattande helheter. Frågan om hur specificerat fullmäktiges beslut om fördelning av befogenheter och uppgifter skall vara sammanhänger intimt med frågan om hur stora möjligheter det ges till vidareöverföring av befogenheter. Det kommer inte att framgå av instruktionen vilka befogenheter ett organ eller någon annan kommunal myndighet har delegerat vidare. Därför skall det fästas särskild uppmärksamhet vid att uppgifter om vem som använder befogenheten finns lätt tillgänglig för den som behöver den informationen. Uppgifterna om behöriga beslutsfattare skall finna samlade för kommuninvånarna och andra som behöver uppgifterna, t.ex. i en

förteckning som förs i kommunens registratorskontor.

Lagen skall inte innehålla stadganden om hurdana instruktioner det skall finnas i en kommun, utom angående organiseringen av förvaltningsförfarandet och en tjänstestadga. Fullmäktige skall godkänna en förvaltningsstadga med bestämmelser om det förfarande som skall iaktas i förvaltningen och beslutsfattandet i kommunen. Stadganden om innehållet i kommunens förvaltningsstadga finns i den föreslagna 50 §. Bestämmelser om fullmäktiges verksamhets- och arbetsätt skall kunna utfärdas i en särskild arbetsordning för fullmäktige, men lika väl t.ex. i kommunens förvaltningsstadga. Stadganden om tjänstestadgan finns i den föreslagna 45 §. Även om det inte skulle finnas förpliktande stadganden i lagen är det klart att det med tanke på redigheterna i verksamheten är motiverat att de centrala verksamhetsprinciperna anges i respektive stadga.

I organiseringen av förvaltningen för undervisningsväsendets del i tvåspråkiga kommuner är det skäl att beakta språkgruppernas ställning. Enligt 2 mom. skall en tvåspråkig kommun ordna undervisningsförvaltningen särskilt för vardera språkgruppen. Det skall vara möjligt att för vardera språkgruppen tillsätta var sitt organ eller att det finns ett gemensamt organ som är uppdelat på sektioner som använder organets befogenheter. Med stöd av 18 § 2 mom. skall det kunna väljas ytterligare ledamöter till organet. Organets och dess sektioners ledamöter skall utses bland personer som hör till respektive språkgrupper. Ett stadgande med motsvarande innehåll finns i 2 § 2 mom. lagen om kommunernas undervisningsförvaltning (706/92). Sistnämnda stadgande skall upphävas i samband med att skollagstiftningen reformeras, emedan målsättningen är att stadgandena om organiseringen av kommunernas förvaltning skall samlas i kommunallagen.

17 §. *Kommunens organ.* I paragrafen stadgas på ett sammansatt vis om kommunernas organ. I 1 mom. anges vad som avses med kommunens organ. Enligt 2 mom. borde varje kommun ha en kommunstyrelse och revisionsnämnd. I 3 mom. stadgas om hurdana organ fullmäktige kunde tillsätta utöver de ovan nämnda. I 4 mom. finns det grundläggande stadgandet om organens sektioner och i 5 mom. stadgas om möjligheten att tillsätta kommittéer.

I 1 mom. anges kommunens organ. Det skall vara möjligt att utöver dessa tillsätta t.ex. arbetsgrupper, som är formfria hjälp- och beredningsorgan utan formell status som organ. En arbetsgrupp skall t.ex. inte kunna delegeras befogenhet att fatta beslut som gäller kommuninvånarna. Med ett organ avses alltid en kollegial kommunal myndighet. Därför är det inte nödvändigt att särskilt stadga om kollegialiteten. Om vad som skall beaktas i fråga om sammansättningen av ett organ stadgas i 18 §.

Enligt lagförslaget är fullmäktige, kommunstyrelsen och revisionsnämnden obligatoriska organ. Om organisationen i övrigt och andra behövlige organ beslutar fullmäktige. Kommunen skall med stöd av den föreslagna kommunallagen ha stor frihet att organisera sin förvaltning och tillsätta de organ som behövs. Även om utgångspunkten är att frågan om hur kommunens förvaltning skall organiseras skall regleras i kommunallagen, kan speciallagstiftning åtminstone tills vidare uppställa vissa begränsningar.

Fullmäktige skall enligt 2 mom. tillsätta kommunstyrelsen och revisionsnämnd. Kommunstyrelsens uppgifter skall i stort sett vara de samma som för närvarande, och stadganden om dessa uppgifter finns huvudsakligen i den föreslagna 23 §. Revisorsnämnden är ett nytt organ och därom skall stadgas närmare i 71 §.

De nämnder som kommunen tillsätter enligt prövning skall sköta kommunens uppgifter av bestående natur t.ex. inom välfärdsservice, utbildning, samhällsplanering, byggande och miljöfrågor. Nämndernas antal skall vara beroende av fullmäktiges prövning.

Utöver nämnder skall fullmäktige kunna tillsätta direktioner för skötseln av ett affärsverk eller andra inrättningar, t.ex. en skola eller ett daghem. En direktion kan tillsättas också för någon annan uppgift som fullmäktige bestämmer, t.ex. för förvaltningen av ett museum eller en orkester. Begränsningarna i fråga om valbarhet till ledamot föreslås vara betydligt lindrigare när det gäller direktioner än när det gäller fullmäktige. Beroende på uppgifterna skall en direktion kunna vara direkt underställd kommunstyrelsen eller den nämnd som svarar för sektorn i fråga.

Det kan finnas sektioner i kommunstyrelsen, nämnderna och direktionerna. I den föreslagna lagen bestäms inte vilket organ som tillsätter sektionerna. När fullmäktige beslutar om hur

förvaltningen skall ordas kan den antingen besluta om saken själv eller bemyndiga organet att tillsätta sektionerna. Också i detta avseende skall gränsen för organiseringen av förvaltningen vara flexibel. I enlighet med nuvarande praxis skall organet själv kunna utse ledamöter till dess sektioner.

Enligt gällande lag kan kommunstyrelsen tillsätta kommittéer. Enligt 4 mom. skall också andra organ än kommunstyrelsen, med fullmäktiges tillstånd kunna tillsätta kommittéer. Kommittéer behövs närmast för projektartade uppdrag, t.ex. byggnadsprojekt.

18 §. *Organens sammansättning.* I 1 mom. stadgas om möjligheten att i en instruktion bestämma att endast ledamöter och ersättare i fullmäktige kan väljas till ledamöter i kommunstyrelsen och vissa nämnder. I 2 mom. finns stadganden om undantag som nämnden kan besluta om angående sammansättningen av de nämnder som avses i 2 mom. och angående det sätt på vilket de väljs. I 3 mom. stadgas om de krav som uppställs på ledamöterna i en sektion och i 4 mom. om ersättare i olika organ. I 5 mom. fästs det uppmärksamhet vid genomförande av jämställdheten mellan kvinnor och män.

Enligt 1 mom. skall fullmäktige i en instruktion kunna bestämma att till ledamöter i kommunstyrelsen och vissa nämnder kan väljas endast ledamöter och ersättare i fullmäktige, dvs. personer som i kommunalvalen har fått fullmakt av kommuninvånarna. På det sättet ges personer som har utsetts genom val en mera central ställning i kommunens förvaltning och verksamhet. Genom detta blir det politiska ansvaret klarare.

En direktion kan i kommunen svara för verksamheten vid ett affärsverk, t.ex. ett vatten- och avloppsverk, eller någon annan inrättning, t.ex. en skola, ett daghem eller ett åldringshem. En direktion kan också sköta någon annan uppgift som fullmäktige har anförtrott det, t.ex. ansvara för en orkesters eller ett museums verksamhet. En direktionens verksamhetsområde är olikt en nämnds. Direkt demokrati, personaldemokrati och behovet av sakkunskap är faktorer som accentueras. Därför skall det i lagen stadgas om möjligheterna att genomföra denna demokrati och tillgodose nämnda behov.

En direktion kan t.ex. underlyda en nämnd som ansvarar för välfärdsservice eller utbildning, varvid direktionens organisatoriska ställ-

ning kan förutsätta att nämnden väljer ledamöterna. Enligt 2 mom. 1 punkten kan något annat organ än fullmäktige, med stöd av fullmäktiges beslut, utse alla eller en del av ledamöterna i en direktion.

Med stöd av 2 mom. 2 punkten skall ledamöterna eller en del av ledamöterna i en direktion enligt fullmäktiges beslut, eller enligt grunder som fullmäktige har fastställt, utses på förslag av kommuninvånarna, kommunens anställda eller den som använder servicen. På det sättet kan t.ex. personalen vid ett kommunalt affärsverk och de som utnyttjar dess tjänster ges rätt att framlägga förslag om vilka personer som skall utses till ledamöter i direktionen. Även om den slutliga beslutet fattas av fullmäktige, eller något annat organ till vilket uppgiften att förrätta valet har delegerats, kommer beslutet i praktiken knappast att avvika från de förslag som framställts. Fullmäktige skall kunna bestämma grunderna också så att det organ som förrättar valet på sätt och vis har rollen av den som fastställer de förslag som framlagts.

I ett daghem skall daghemsbarnens föräldrar kunna föreslå ledamöterna till direktionen. I en skola skall elevernas föräldrar ha motsvarande rätt och i ett äldreboende dess invånare eller de som företräder dem. Fullmäktige skall bestämma det förfarande som skall iaktas i samband med förslag om ledamöter till en direktion. Inte heller begränsningarna i fråga om valbarhet skall gälla direktionsorgan. Stadganden om valbarhet finns i den föreslagna 36 §.

Fullmäktige skall kunna tillsätta ett organ eller en sektion i ett sådant med uppgift sköta ärenden som gäller ett delområde i kommunen. Verksamheten och förvaltningen i ett delområde av kommunen skall organiseras utgående från kommunens egna beslut, vilket ger kommunen stor frihet att tillsätta organ för enskilda delområden och att överföra befogenheter till dem. Kommunen skall få besluta om organen, deras sammansättning och behörighet. Med stöd av 2 mom. 3 punkten skall fullmäktige kunna besluta att medlemmarna eller en del av ledamöterna i ett sådant organ väljs på förslag av invånarna i delområdet. I paragrafen stadgas också om det hemortskrav som skall uppställas i fråga om ledamöterna i ett organ som är tillsatt för ett delområde. I allmänhet torde det sannolikt krävas att ledamöterna i ett sådant organ skall vara bosatta inom delområdet i fråga.

Enligt föregående paragraf skall det kunna finnas sektioner i kommunstyrelsen, en nämnd och en direktion. Enligt 18 § 3 mom. skall den som är suppleant i organet också kunna vara ledamot i en sektion. Om fullmäktige så beslutar skall också andra personer än ledamöter och ersättare i organet kunna väljas till ledamot i en sektion, dock inte till ordförande. Detta är nödvändigt för att tillgodose behovet av lokalt spelrum och sakkunskap.

Enligt 4 punkten skall man kunna tillsätta en sektion för vardera språkgruppen också i ett annat organ än det som avses i 16 § 2 mom. Sektionens medlemmar skall då väljas bland personer som hör till ifrågakvarande språkgrupp.

Enligt 4 mom. skall utgångspunkten vara att ersättarna är personliga, vilket också är fallet för närvarande. I fråga om ersättarna gäller samma stadganden som i fråga om de egentliga ledamöterna.

När organ tillsätts skall lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/86) iaktas. I 5 mom. fästs uttryckligen uppmärksamhet vid detta. I 4 § 2 mom. i nämnda lag stadgas om val av medlemmar till kommunala organ. Stadgandet har tolkats så att kommunala organ skall ha minst en man och en kvinna som ledamöter och att samma regel gäller i fråga om ersättare. Det har med fog framförts att jämlikheten i praktiken bör genomföras bättre än vad en strikt bokstavstrogen tillämpning av lagen leder till.

19 §. *Mandattid för och val av ledamöter i organen.* I paragrafen stadgas om mandattiden för ett organ. Enligt gällande lag väljs medlemmarna i ett organ, med undantag för kommunstyrelsen och en kommitté i kommunstyrelsen, för samma mandattid som fullmäktige. Från ingången av 1993 har fullmäktige fått besluta fritt hur lång kommunstyrelsens mandatperiod skall vara. Enligt denna proposition skall detta gälla också i fråga om andra organ. Utgångspunkten skall vara att mandatperioden för ett organ skall vara densamma som för fullmäktige. Fullmäktige skall dock få besluta om en kortare mandattid. Om mandattiden för ett organ är kortare än fullmäktiges, kan fullmäktige under sin egen mandattid överväga om organet åtnjuter förtroende.

I allmänhet skall ett organ själv välja ledamöterna i sina sektioner. Det är då organet i fråga som bestämmer mandattiden för sektionens ledamöter.

Mandattiden för en kommitté skall kunna vara högst lika lång som mandatperioden för det organ som har tillsatt den.

Valet av kommunstyrelse och nämnder skall ske i januari. I praktiken innebär detta att deras mandatperioder skall anpassas till kalenderåren.

20 §. *Ordförande och vice ordförande för organen.* Ett organ skall ha en ordförande och ett behövt antal vice ordförande. De skall väljas vid samma valförrättning och enligt 60 § 2 mom. skall det vara möjligt att kräva att valet förrättas i form av proportionellt val.

Enligt gällande lag kan den som är medlem i kommunstyrelsen inte vara ordförande eller vice ordförande i fullmäktige. Därigenom har inte samma person kunnat vara ordförande både i kommunstyrelsen och i fullmäktige. I den föreslagna lagen uppställs inte dessa begränsningar. Regleringen av frågan om en och samma persons verksamhet som ordförande i fullmäktige och kommunstyrelsen ändras således avsevärt jämfört med nuläget. Den föreslagna regleringen gör det möjligt att skapa klarhet i fråga om politisk och yrkesmässig ledning. Kommunen kan således ha en stark politisk förtroendemannaledare.

I den föreslagna lagen uppställs inte heller hinder mot att fullmäktiges ordförande inväljs i andra organ än kommunstyrelsen. I den föreslagna kommunallagen begränsas överhuvudtaget inte en persons möjligheter att verka i flera organ. I allmänhet kommer detta inte att leda till jävssituationer, emedan regler om jäv på grund av medverkan i tidigare instans inte tillämpas inom kommunalförvaltningen. En person kan delta i behandlingen av ett ärende i alla skeden av behandlingen i nämnden och vidare i kommunstyrelsen och fullmäktige. För närvarande utgörs det enda undantaget av lagskipnings- eller besvärssärenden som behandlas av kommunstyrelsen. Den som har deltagit i behandlingen av ett ärende i en nämnd har varit jävig att i kommunstyrelsen behandla kommunalbesvär som anförts i samma ärende. Enligt den föreslagna lagen skall kommunstyrelsen inte längre vara besvärsmyndighet, vilket innebär att också denna jävsgrund bortfaller. I det föreslagna förfarande som gäller rättelseyrkande (11 kap.) skall jäv på grund av medverkan i tidigare instans inte tillämpas. Behandlingen av ett rättelseyrkande är inte lagskipning utan sedvanlig behandling av ett förvaltningsärende.

Frågan om jäv skall givetvis bedömas på annat sätt när ett ärende gäller en ledamot i fullmäktige personligen eller det finns någon annan jävsgrund enligt den föreslagna 52 §. T.ex. när en ledamot är medlem i kommunstyrelsen är han i fullmäktige jävig att behandla kommunens bokslut och beviljande av ansvarsfrihet. Ärendet anses gälla fullmäktigeledamoten personligen. Detsamma skall gälla i fråga om ordföranden i fullmäktige, om han också är ordförande för kommunstyrelsen.

21 §. *Återkallande av förtroendeuppdrag under pågående mandattid.* I paragrafen stadgas om s.k. tillämpad parlamentarism. Misstroende kan leda till att förtroendevalda som fullmäktige har utsett till ett organ skiljs från sitt uppdrag. Med stöd av denna paragraf skall förtroendeuppdraget för förtroendevalda som fullmäktige har valt till ett organ återkallas genom majoritetsbeslut av fullmäktige. Om kommunens förtroendevalda stadgas i den föreslagna 32 §.

Återkallande av förtroendeuppdrag skall alltid gälla alla förtroendevalda i ett organ, även om misstroendet inte riktas mot dem alla. På detta sätt säkerställs det att proportionalitetsprincipen genomförs när organet väljs på nytt.

Misstroendet kan också rikta sig mot förtroendevalda som fullmäktige har invalt i en samkommuns eller i kommuners gemensamma organ. Dylika medlemmar som kommunen har valt är också kommunens förtroendevalda. Om det finns flera än en medlem som kommunen har valt, skall återkallande av uppdraget också gälla alla ledamöter.

Enligt 39 § 1 mom. i lagförslaget kvarstår en förtroendevald i sitt uppdrag även efter det mandatperioden upphört till dess någon annan har valts till uppdraget. Det är dock naturligt att det omedelbart väljs nya förtroendevalda i stället för dem som har avskiljts från uppdraget. Av sakens natur följer också att de nya förtroendevalda genast börjar sköta sin uppgift, även om beslutet om frångående av förtroendeuppdrag överklagas.

22 §. *Tillfälliga utskott.* Enligt gällande lag kan fullmäktige inom sig tillsätta utskott för beredning av utlåtanden eller för granskning av förvaltningen. Denna möjlighet skall kvarstå. Enligt lagförslaget skall ett tillfälligt utskott tillsättas för att bereda ett ärende enligt 21 § som gäller frågan om avskiljande av förtroendevalda från deras uppdrag. Om misstroendet gäller kommunstyrelsen skall det vara nödvän-

digt att tillsätta ett tillfälligt utskott, emedan det annars är kommunstyrelsens uppgift att bereda de ärenden som skall behandlas i fullmäktige, men det är nödvändigt att också andra förtroendevaldas avskiljande från sitt uppdrag behandlas särskilt. Ett ärende som gäller uppsägning av kommundirektören med stöd av 25 § 2 mom. bereds i kommunstyrelsen, men utöver det föreslås det att saken skall behandlas i ett tillfälligt utskott. Närmast med tanke på kommundirektörens rättsskydd har det ansetts nödvändigt med forbunden behandling.

Till åtskillnad från sådan organ som sköter ärenden av bestående natur skall ett utskott kallas tillfälligt utskott.

23 §. *Kommunstyrelsen.* Fullmäktige skall i enlighet med 13 § ansvara för kommunens verksamhet och ekonomi. Kommunstyrelsen skall enligt förevarande paragraf ansvara för kommunens förvaltning och således för koordineringen av den förvaltning som lyder under den. Kommunstyrelsen skall också ansvara för kommunens ekonomi, dvs. för dess räkenskapsväsende, penningtransaktioner och övriga hushållning. Kommunstyrelsen har också till uppgift att organisera den interna tillsynen.

Kommunstyrelsens lagstadgade uppgifter skall i stort sett vara de samma som för närvarande. Kommunstyrelsens allmänna uppgift skall vara att bevaka kommunens intresse och, om inte något annat bestäms i en instruktion, att företräda kommunen och föra kommunens talan. Dessa uppgifter inbegriper också rätten att för kommunens räkning ingå avtal och företa andra rättshandlingar inom de gränser som fullmäktige har uppställt.

Kommunstyrelsen skall bereda och verkställa fullmäktiges beslut samt övervaka att besluten är lagenliga. Mera detaljerade stadganden om besluten finns längre fram i den föreslagna lagen, framför allt i 7 kap. som gäller kommunens förvaltningsförfarande. Kommunstyrelsen skall enligt 53 § och med det undantag som anges i nämnda paragraf bereda de ärenden som skall behandlas i fullmäktige. Skyldigheten att bereda fullmäktigeärendena skall bibehållas också i den nya lagen. I den föreslagna 56 § stadgas det om tillsynen över lagligheten i fullmäktiges beslut på samma sätt som i den gällande lagen.

I den förvaltningsstadga som avses i 50 § skall införas bestämmelser om kommunstyrelsens företrädares närvaro och rätt att yttra sig

vid andra organs sammanträden. Med stöd av 51 § skall kommunstyrelsen kunna uppta till behandling ett enskilt ärende som med stöd av den föreslagna lagen har delegerats till en underlydande myndighet, t.ex. en nämnd, som behandlar ärendet. Denna rätt att uppta ett ärende till behandling skall enligt 89 § 3 mom. även omfatta ett rättelseyrkande som behandlas av någon annan nämnd. Kommunstyrelsen skall också kunna ta upp till behandling ett ärende som behandlas av en myndighet som lyder under en nämnd. Enligt 51 § 2 mom. skall rätten att ta upp ärendet till behandling främst vara förbehållen nämnden, men kommunstyrelsen, dess ordförande och kommundirektören skall kunna ta upp ärendet till behandling i kommunstyrelsen.

Emedan det föreslås att det i stället för det nuvarande systemet med rätt att överföra ett ärende i efterskott (63 § i gällande lag) skall övergå till ett system där en högre myndighet har rätt att uppta ett ärende till behandling innan den lägre myndigheten har fattat beslut i ärendet, kommer kommunstyrelsens företrädare att få en större betydelse än tidigare när det gäller att fullgöra kommunstyrelsens uppgift att koordinera förvaltningen. Kommunstyrelsen kommer främst genom sin företrädares förmedling att få vetskap om de ärenden som behandlas i andra organ.

Kommunstyrelsen skall på samma sätt som för närvarande också ha till uppgift att meddela anvisningar till dem som i olika samfund, inrättningar och stiftelser företräder kommunen. Genom en instruktion skall denna uppgift också kunna överföras på någon annan myndighet. Kommunstyrelsen skall meddela dem som företräder kommunen anvisningar om hur de skall förfara i fråga om de ärenden som kommer upp till behandling. Det skall inte stadgas att anvisningarna är ovillkorligt bindande, emedan detta skulle kunna leda till oskäligen svårigheter vid mötena. Det naturliga utgångspunkten är dock att anvisningarna iakttas. T.ex. de anvisningar som meddelas den som företräder kommunen vid ett samfundsmöte kan individualiseras i en fullmakt eller ett protokollsutdrag, varvid en avvikelse från anvisningarna alltid förutsätter vägande skäl.

24 §. *Kommundirektör.* Enligt lagförslaget ges kommunen stor frihet att besluta om förvaltningen. Uppgiften att organisera förvaltningen omfattar också uppgiften att organisera ledningen av förvaltningen. Enligt lagförslaget

skall det i varje kommun alltjämt finnas en kommundirektör. Kommundirektörens lagstadgade uppgift skall vara att såsom underställd kommunstyrelsen leda kommunens förvaltning, hushållning samt övriga verksamhet. Kommundirektören skall alltid väljas av fullmäktige.

Kommunstyrelsen skall kunna väljas till sin uppgift tills vidare, på samma sätt som för närvarande, eller för viss tid. Längden på denna bestämda tid skall inte anges i lagen, och emedan det är fråga om grunderna för ledningssystemet skall det vara fullmäktige som beslutar om tidsbundenheten. Tidsbundenheten skall anges när tjänsten förklaras ledig. Det skall ankomma på kommunen att mera i detalj bestämma om kommunens ledningssystem och de arrangemang som sammanhänger med kommundirektörens ställning, t.ex. hans uppgifter och behörighetsvillkoren. Kommunen skall själv avgöra t.ex. frågan om ansvaret för beredningen och föredragningen av ärenden vid kommunstyrelsen. Kommundirektörens uppgifter skall basera sig på lagen, bestämmelser i en instruktion eller beslut av kommunens organ.

I 2 mom. stadgas om förfarandet vid val av kommundirektör. Även detta skall motsvara gällande lag. Regleringen av denna fråga har alltjämt ansetts vara behövlig för att säkerställa att den som väljs till kommundirektör har ett tillräckligt understöd i fullmäktige. Stadgandet hindrar dock inte att kommundirektören väljs enhälligt utan att något egentligt val förrättas.

I 3 mom. stadgas om kommundirektörens rätt att få upplysningar, på samma sätt som enligt gällande lag. Regleringen av denna fråga motsvarar vad som i 43 § stadgas om förtroendevaldas rätt att få upplysningar. Kommundirektören skall ha en omfattande rätt att få de upplysningar som behövs i hans ämbete. Rätten att få upplysningar gäller inte sekretessbelagda uppgifter.

I lagen skall det inte längre stadgas om biträdande kommundirektör. I en kommun skall det alltjämt kunna finnas personer med tjänstebeteckningen biträdande kommundirektör eller biträdande stadsdirektör, men de stadganden som gäller kommundirektören skall inte tillämpas på dem. Deras ställning skall basera sig på kommunens egna beslut och bestäms på samma sätt som i fråga om övriga kommunala tjänsteinnehavare.

25 §. *Uppsägning av kommundirektören eller förflyttning till andra uppgifter.* Regleringen

skall endast gälla sådana kommundirektörer som har valts tills vidare. En för viss tid vald kommundirektörs uppgift skall i allmänhet upphöra när den bestämda tiden har löpt ut, om han inte väljs på nytt. Innan den bestämda tiden har löpt ut kan en för viss tid utsedd kommundirektörs anställningsförhållande hävas på de grunder som anges i stadganden och bestämmelser som gäller för tjänsteinnehavare annorlunda än i statsförvaltningen, där enligt statstjänstemannalagen (750/94) både staten och en tjänsteman har rätt att säga upp också ett tjänsteförhållande för viss tid.

En kommundirektör skall kunna sägas upp på de grunder som anges i stadganden och bestämmelser som gäller för tjänsteinnehavare. Utöver detta skall fullmäktige genom två tredjedels majoritets beslut kunna säga upp en kommundirektör som har valts tills vidare. Den kvalificerade majoriteten skall räknas utgående från det totala antalet fullmäktigeledamöter och inte från antalet närvarande. En förtroendekris mellan de politiska beslutsfattarna och kommundirektören, som leder kommunens förvaltning, hushållning och verksamhet, utgör grund för uppsägning. Med tanke på kommundirektörens rättsskydd har det ansetts behövligt att föreslå att de skäl som har lett till bristen på förtroende skall meddelas kommundirektören vid beredningen av ärendet och att kommundirektören skall höras.

Emedan kommundirektören skall beredas tillfälle att bli hörd på grund av ett uppsägningsyrkande, får beslutsfattarna också alltid veta kommundirektörens egen uppfattning om förekomsten av en förtroendekris. När politisk prövningsrätt utövas skall man givetvis förhålla sig till saken med det allvar saken kräver.

Det kan uppstå situationer där man vill frånta kommundirektören de uppgifter som ankommer på en kommundirektör, men ge honom möjligheten att arbeta i en annan uppgift som befinner sig lämplig. I lagen skall därför också tas in ett stadgande enligt vilket det som alternativt till uppsägning uttryckligen skall vara möjligt att med kvalificerad majoritet ändra kommundirektörens uppgifter. En kommundirektör som har valts för viss tid skall av fullmäktige kunna flyttas till andra uppgifter, om fullmäktige så beslutar med kvalificerad majoritet.

I paragrafen stadgas också om verkställigheten av fullmäktiges beslut och om kommundirektörens ställning efter beslutet. Sakens natur

kräver särskilda stadganden. Fullmäktiges beslut om uppsägning av en kommundirektör som har valts tills vidare eller om ändring av en sådan kommundirektörs uppgifter skall kunna verkställas omedelbart sedan beslutet har fattats. En uppsägning skall alltid vara förbunden med uppsägningstid. Oberoende av uppsägningstiden skall en kommundirektör som har sagts upp eller flyttats till andra uppgifter genast kunna befrias från skötseln av de uppgifter som ankommer på kommundirektören.

Den föreslagna lagen innehåller heller inga särskilda stadganden om anhängiggörande av ett ärende som gäller uppsägning eller förflyttning av en kommundirektör. Ärendet anhängiggörs i allmänhet av kommunstyrelsen, som alltid skall bereda ärendet. Med stöd av lagförslaget 54 § 2 mom. skall också en fjärdedel av fullmäktige kunna få ärendet upptaget till behandling vid fullmäktige. I fullmäktige skall ärendet behandlas av en tillfällig nämnd, i enlighet med 22 §.

För att tjänsteförhållandet för en kommundirektör som har valts innan denna lag träder i kraft skall kunna ändras till en tidsbunden tjänst krävs det enligt ett övergångsstadgande samtycke av kommundirektören.

4 kap. Kommuninvånarnas rätt till inflytande

26 §. *Rösträtt.* I paragrafen stadgas såväl om rösträtt i kommunalval som om rösträtt i kommunala folkomröstningar. Om ordnande av folkomröstningar stadgas i den föreslagna 30 §.

I 1 mom. stadgas om finska medborgares och i 2 mom. om utländska medborgares rättigheter. Det föreslås inga ändringar i de gällande principerna. Nordiska medborgare har haft rösträtt i kommunalval sedan 1976 och övriga medborgare från ingången av 1992.

I 3 mom. stadgas om folkomröstning som gäller ett delområde i en kommun. Om en folkomröstning verkställs så att den endast gäller ett delområde i en kommun, skall rösträtt endast tillkomma den som har i lagen om hemkommun avsedd bostad inom delområdet i fråga.

27 §. *Möjligheter att delta och påverka.* Inom kommunalförvaltningen är utgångspunkten ett representativt system där kommuninvånarna företräds av de fullmäktige som de har valt.

Vid sidan av det representativa systemet är det nödvändigt att på det sätt som anges i den allmänna motiveringen förbättra kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka direkt. Uppmärksamhet vid detta fästs redan i 1 § 2 mom. I förevarande paragraf stadgas det om fullmäktiges ansvar när det gäller att genomföra invånarnas möjligheter till direkt deltagande och påverkan. Fullmäktige skall skapa förutsättningar för direkt deltagande och direkt påverkan.

Paragrafens 2 mom. skall innehålla en exempelförteckning över de medel med vilka deltagande och påverkan kan främjas. Om de frågor som nämns i förteckningen stadgas vid behov antingen senare i detta kapitel eller på annat ställe i lag. Sakerna skulle kunna genomföras även utan ifrågavarande stadgande, men avsikten har varit att i lagen fästa uppmärksamhet vid vikten av direkt demokrati och ge tips om hur fullmäktige kan skapa förutsättningar för deltagande och påverkan. Förteckningen är inte uttömmande, utan ger en bild av de medel som står till buds.

Fullmäktige skall kunna ge kommuninvånarna och dem som använder kommunens tjänster rätt att föreslå sina representanter till organ som sköter en kommuns delområdes angelägenheter. Detsamma skall också gälla i fråga om personer som hör till kommunens personal när direktioner för affärsverk eller andra inrättningar väljs. Närmare stadganden om saken finns i den föreslagna 18 §.

Fullmäktige skall kunna tillsätta ett organ eller en sektion i en sådan för att behandla ärenden som gäller ett delområde i en kommun. Enligt lagen skall ett organ som har tillsatts för ett delområde också kunna ges de befogenheter som behövs. Till ett sådant organ skall ledamöter kunna väljas från ifrågavarande delområde.

I lagen om förvaltningsförfarande stadgas om hörande av part innan ett ärende avgörs samt om tillkännagivande av anhängighet. Dessa åtgärder innebär i lagen exakt reglerade former av hörande. Ingenting hindrar dock kommunen och dess myndigheter från att ta initiativ för att utreda en sak utan något uttryckligt stadgande i lagen. Det är t.ex. möjligt att vid olika invånarsammanskomster under fria former utreda kommuninvånarnas åsikt för att ha denna som bas vid beslutsfattandet. Möjligheten att personligen ge återkoppling, s.k. feedback, direkt till den som

bereder ett ärende kan i många fall främja skötseln av ett ärende. På samma sätt kan t.ex. kommundirektörens eller andra ledande tjänsteinnehavares regelbundna mottagningstider skapa en ny atmosfär för medborgerlig påverkan.

Det behövs också allt mera samarbete mellan kommunen och dess invånare. Samarbetet kan gälla producerandet av tjänster och också innebära att uppgifter som ankommer på kommunen anförtros invånarna. En sammanslutning eller en invånargrupp som verkar i kommunen, t.ex. ett byalag, kan genom avtal åta sig att sköta någon uppgift som ankommer på kommunen. Det kan närmast vara fråga om skötseln av kommunens frivilliga uppgifter samt produktion av tjänster. En idrottsförening skall t.ex. kunna åta sig att sköta underhållet av en friluftsled. Kommunen och idrottsföreningen ingår ett avtal där villkoren för samarbetet anges. Även om arrangemangen skall vara så flexibla som möjligt är det skäl att i avtalet också ta in klara bestämmelser om ansvarsfrågorna mellan parterna. Trots avtal skall kommunen inför sina invånare ansvara för att kommunens uppgifter sköts på behörigt sätt. Skötseln av kommunens lagstadgade uppgifter, som är förenade med myndighetsverksamhet, skall inte kunna anförtros invånarna.

Redan nu kan olika invånargrupper, t.ex. invånarna i ett delområde i en kommun, delta aktivt i beredningen av ett ärende som är anhängigt i kommunen. Invånarna har t.ex. utarbetat en alternativ plan utöver den beredning som sker i kommunen. I paragrafen skall det uttryckligen stadgas att kommunen skall kunna understöda dylik verksamhet. Det kan vara fråga om ekonomisk hjälp, men också om annan, t.ex. teknisk hjälp eller sådan som gäller arbetsredskap eller arbetsutrymmen.

Om kommunala folkomröstningar stadgas särskilt i de föreslagna 30 och 31 §§.

28 §. *Initiativrätt.* Det föreslås inga ändringar i fråga om rätten att ta initiativ eller i fråga om de principer som gäller detta. Den rätt som gällande lag ger att ta initiativ i frågor som rör kommunens förvaltning skall ändras till en rätt att komma med initiativ till kommunen i frågor som gäller dess verksamhet. Även tidigare har initiativrätten ansetts omfatta också bl.a. kommunala tjänster och samarbete. Det är således fråga om ett förtydligande av ordalydelsen. Initiativrätten skall inte heller vara beroende av hur kommunen har organiserat skötseln av sina

uppgifter. Ett initiativ kan t.ex. gälla ett ärende som kommunen har överfört på ett aktiebolag som kommunen har grundat.

Jämfört med gällande lag skall den föreslagna lagen innehålla mera exakta och mera förpliktande stadganden om behandlingen av initiativ. För det första skall initiativtagarna informeras om de åtgärder som har vidtagits med anledning av initiativet. Meddelandet skall ges inom skäligen tid, även om någon tidsfrist inte anges i lagen. För att meddelandet skall ges förutsätts det inte att initiativet redan har slutbehandlats, utan avsikten är uttryckligen att det skall meddelas vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av ett initiativ. God förvaltning förutsätter också att den beräknade behandlingstiden för initiativet meddelas. För det andra skall fullmäktige minst en gång om året få kännedom om de initiativ som har tagits i frågor som hör till dess befogenhet samt om de åtgärder som har vidtagits med anledning av dessa. Detta motsvarar i stort sett vad som stadgas för närvarande.

I den föreslagna lagen stadgas också om behandlingen av ett initiativ som hör till fullmäktiges behörighet, när initiativtagarna utgör två procent av kommunens röstberättigade invånare. Ett sådant initiativ skall tas upp till behandling i fullmäktige senast inom sex månader efter att saken har blivit anhängig.

Närmare bestämmelser om det förfarande som hänför sig till utövande av initiativrätt kan tas in i förvaltningsstadgan. I den kan det också preciseras vad ett meddelande som avses i 1 mom. skall innehålla och hur det skall framföras.

29 §. *Information.* För att kommuninvånarna skall kunna få bättre möjligheter att delta och påverka direkt är det av största vikt att myndigheterna ha tillräcklig information om kommunens angelägenheter som intresserar invånarna. Detta förutsätter produktion av information som skall finnas tillgänglig för kommuninvånarna.

Den nuvarande skyldigheten att informera, som gäller information om ärenden som är anhängiga eller under beredning, skall utvidgas så att den också gäller det sätt på vilket invånarna kan framföra frågor och åsikter till beredarna och beslutsfattarna. I stadgandet understryks å andra sidan skyldigheten att informera om de avgöranden som har fattats. Invånarna skall informeras om hur ärendena

har behandlats, hurdana beslut det har fattats och vilka verkningar besluten är avsedda att leda till.

I 13 § lagen om förvaltningsförfarande stadgas närmare om tillkännagivande av att ett ärende är anhängigt. Stadgandet förpliktar kommunernas myndigheter att tillkänna ett ärende är anhängigt, om avgörandet i ärendet kan ha en betydande verkan inom ett vidsträckt område eller på ett stort antal personers förhållanden. Ärenden som påverkar boendemiljön och avgörandet i dylika ärenden är ofta sådana.

I byggnadsförordningen (266/59) stadgas om planläggningsöversikt. Enligt 8 § byggnadsförordningen skall kommunen minst en gång om året göra upp en översikt över de planärenden som är anhängiga eller blir anhängiga i kommunen under den närmaste tiden och som inte är av ringa betydelse. I planläggningsöversikten redogörs kortfattat för planärendena och deras beredningsskeden samt för sådana beslut och åtgärder av kommunen som direkt inverkar på utgångspunkterna och målen för planläggningen.

I det föreslagna 1 mom. stadgas om översikter som preciserar den information som skall ges av kommunen, i likhet med vad som i byggnadsförordningen stadgas om planläggningsöversikter. Översikterna skall gälla viktiga angelägenheter som allmänt berör kommunens invånare. Kommunen skall göra upp översikter vid behov. Översikterna kan enligt stadgandet gälla frågor som rör kommunens service, ekonomi, miljövård och markanvändning.

Kommunen kan överföra många av sina uppgifter på ett aktiebolag, en förening, något annat samfund eller stiftelse. Samfunden är privaträttsliga och de skyldigheter som i den gällande kommunallagen åläggs kommunerna gäller inte dessa samfund. Ur kommuninvånarnas synvinkel är detta förenat med olägenheter. Samfunden faller ofta utanför den demokratiska kontrollen. Offentligheten och rättsskyddet realiserar inte heller på samma sätt som inom förvaltningen.

Syftet med 2 mom. är att minska denna tudelning och olikvärdighet. Det skall också ankomma på kommunen att informera om sådana samfunds verksamhet. Kommunen skall få bestämma det sätt på vilket informationen ges och informationens innehåll.

Behövliga bestämmelser om den information

som skall ges skall utfärdas i den förvaltningsstadga som nämns i 50 §.

30 §. *Kommunal folkomröstning.* I paragrafen stadgas om kommunal folkomröstning och de principer som gäller i fråga om verkställande av sådan.

Vad som stadgas i 1 mom. motsvarar i huvudsak vad som stadgas i gällande lag. Rätten att besluta om folkomröstning skall tillkomma fullmäktige. Enligt gällande lag får folkomröstning dock inte anordnas i ett ärende som enligt lag eller förordning skall avgöras av något annat kommunalt organ än fullmäktige. En sådan begränsning behövs knappast, emedan det i lagstiftningen i allt mindre grad stadgas om vilket organ i kommunen det är som använder beslutanderätt. Det torde inte finnas något skäl att befara att folkomröstning skulle ordnas t.ex. i ett ärende som gäller en kommuninvånare såsom individ. Utgångspunkten är att kommunens beslutanderätt utövas av fullmäktige, som kan överföra befogenheter till andra myndigheter. Fullmäktige kan också återkalla en delegerad befogenhet eller uppställa villkor för delegeringen. Avsikten är att stadgandena om tillämpningsområdet för folkomröstningar skall var enklare än för närvarande. Folkomröstning skall kunna ordnas i en fråga som ankommer på kommunen att avgöra.

Folkomröstning skall kunna ordnas också i sådana ärenden där kommunen endast skall avge sitt utlåtande. Dessa ärenden kan t.ex. gälla vägprojekt eller andra ärenden som gäller miljön, t.ex. ärenden som gäller placeringen av ett kärnkraftverk eller kärnavfall, som har väsentlig betydelse för kommuninvånarna.

Ändring i fullmäktiges beslut om att ordna folkomröstning får inte sökas genom besvär. Om detta stadgas i 99 §.

Enligt gällande lag är en folkomröstning alltid rådgivande. Detta skall också enligt lagförslaget vara utgångspunkten. När fullmäktige beslutar ordna folkomröstning skall den dock samtidigt kunna besluta att resultatet av folkomröstningen skall vara bindande. Beslutet om att resultatet är bindande skall fattas samtidigt som beslutet om att folkomröstningen ordnas, och förstnämnda beslut skall utgöra en del av sistnämnda beslut. Ändring i ett sådant beslut skall inte få sökas genom besvär. Besvärsubudet gäller också den del av beslutet som gäller omröstningens bindande verkan.

Fullmäktige skall själv bestämma under vilka

förutsättningar en folkomröstning skall vara bindande. I beslutet skall fullmäktige kunna uppställa villkor för omröstningens bindande verkan. Fullmäktige skall t.ex. kunna uppställa som villkor att en tillräckligt stor del av de röstberättigade har godkänt alternativet. När fullmäktige enligt egen prövning beslutar om resultatet skall vara bindande, förblir den högsta beslutande makten alltid hos fullmäktige, vilket är en av vår representativa demokratiska principer. Det är också klart att det skall fästas särskild uppmärksamhet vid att de alternativ som står till buds skall vara klara, i synnerhet om det besluts att omröstningen skall vara bindande.

Frågan om en folkomröstnings bindande verkan kan också vara förbunden med tolkningsproblem som man bör vara medveten om redan när beslutet om omröstningens bindande verkan fattas. Problemen kan närmast gälla frågan om hur länge folkomröstningens resultat binder fullmäktige. Den omständigheten valperioden byts kan inte omintetgöra en folkomröstnings bindande verkan. Folkomröstningen skall också vara bindande för nyvalda fullmäktige. Omständigheterna kan ändras väsentligt från vad de var när folkomröstningen ordnades. Dessa frågor kan inte avgöras i lagen, utan bör avgöras särskilt i varje enskilt fall. I extrema fall skall röstningsresultatets bindande verkan kunna brytas endast genom en ny folkomröstning.

Paragrafens 3 mom. motsvarar vad som stadgas i den gällande lagen. En folkomröstning skall kunna gälla hela kommunen eller endast ett delområde i kommunen. Av valtekniska skäl skall kommunens delområde i detta fall bestå av ett röstningsområde som avses i kommunala vallagen. Om rösträtt i en folkomröstning som gäller ett delområde i en kommun skall stadgas i 26 § 3 mom. Rösträtt skall tillkomma endast den som har sin hemort inom röstningsområdet i fråga.

Också 4 mom. motsvarar vad som stadgas i gällande lag. Momentet innehåller de grundläggande principer som skall iaktas vid omröstningen. Alla röstberättigade skall ha lika rösträtt och omröstningen skall vara hemlig. Om förfarandet vid kommunala omröstningar skall det alltså stadgas särskilt.

31 §. *Initiativ till folkomröstning.* I paragrafen stadgas om kommuninvånarnas rätt att ta initiativ till en folkomröstning. De som tar initiativet skall alltid utgöra minst två procent

av de röstberättigade kommuninvånarna. På grund av initiativet skall fullmäktige utan dröjsmål avgöra om en folkomröstning som avses i initiativet skall ordnas. Kommunen skall enligt egen fri prövning få avgöra om folkomröstning skall ordnas.

5 kap. Förtroendevalda

32 §. *Kommunens förtroendevalda.* I paragrafens 1 mom. nämns kommunens förtroendevalda. I 2 mom. stadgas om hur de förtroendevalda skall handla samt deras skyldighet att utreda de omständigheter som är av betydelse vid bedömningen av valbarhet och jäv. I 3 mom. stadgas om vilken ställning den som kommunen har valt till ett statligt förtroendeuppdrag har.

I lagen ingår flera stadganden om de förtroendevaldas rättigheter och skyldigheter. Stadgandena gäller bl.a. rätt att få uppgifter, arvoden, skötseln av förtroendeuppdrag samt följderna av felaktigt förfarande. Därför är det nödvändigt att fastställa vilka som är kommunens förtroendevalda. Stadgandet i 1 mom. motsvarar 8 § 1 mom. i gällande lag.

Till kommunens förtroendevalda hör för det första ledamöterna i kommunens organ. Organen nämns i 17 §. Ledamöterna i kommunens organ är kommunens förtroendevalda, oberoende av på vilket de sätt de har valts. T.ex. den som på framställning av kommunens invånare eller dem som använder olika former av service har valts till ledamot i en direktion är kommunal förtroendevald. Också i detta fall är det fullmäktige eller det kommunala organ till vilket ärendet har delegerats som förrättar det slutliga valet. Enligt förslagets 18 § 4 mom. skall det som stadgas om ordinarie ledamöter i tillämpliga delar också gälla ersättare. Ersättarna i fullmäktige skall nämnas särskilt i paragrafen, eftersom nämnda stadgande i 18 § inte gäller dem.

Högsta beslutanderätt i en samkommun utövas av samkommunsstämman eller något annat organ som medlemskommunerna utsett. Kommunen utser representanterna till samkommunsstämman eller ledamöterna i det högsta organet. Med stöd av samkommunens grundavtal kan kommunerna genom egna beslut också utse medlemmar i samkommunens andra organ. De som kommunen genom ett eget beslut har valt till medlemmar i samkom-

munens organ är också kommunala förtroendevalda. Detta framhäver deras relation till den medlemskommun i samkommunen som de representerar. Med stöd av förslagets 86 § 1 mom. är de som hör till en samkommuns organ också samkommunens förtroendevalda. Samkommunen skall t.ex. svara för de arvoden och ersättningar som skall betalas till de förtroendevalda.

Sådana andra kommunala förtroendeuppdrag som avses i paragrafens 1 mom. är t.ex. medlemskap i ett gemensamt organ som avses i förslagets 77 §.

En kommunal tjänsteinnehavare eller arbetstagare som på grundval av sin ställning eller arbetsuppgift har valts till ledamot i ett kommunalt organ är inte kommunal förtroendevald i egenskap av ledamot i detta organ. Stadgandet kan bli tillämpligt närmast i fråga om direktions och kommittéer, eftersom kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare kan väljas till dessa organ utan hinder av valbarhetsstadgandena.

Kommunen väljer representanter också till privaträttsliga samfunds förvaltningsorgan. Det föreslås att stadganden som gäller deras rättsliga ställning skall ingå i kommunallagen. Stadgandena skall bl.a. gälla meddelande av anvisningar till representanterna. Dessa är inte sådana förtroendevalda som avses i detta lagrum. Juridiskt sett är de medlemmar i det privaträttsliga samfundets förvaltningsorgan och deras ställning bestäms på grundval av den lagstiftning som gäller samfundet i fråga.

Syftet med lagförslaget är att stärka medborgarnas förtroende för kommunalförvaltningen. Därför har det ansetts nödvändigt att ta in ett allmänt stadgande i lagen som gäller hur de förtroendevalda skall handla. Motsvarande handlingsnormer ingår för närvarande t.ex. i tjänstestadgor som gäller tjänsteinnehavare. Förhållningsregeln i första satsen i paragrafens 2 mom. gäller det sätt på vilket en förtroendevald skall utföra sitt förtroendeuppdrag. Han skall arbeta för kommunens och invånarnas bästa. I sitt uppdrag skall han bemöta invånarna på ett opartiskt och rättvist sätt. Han skall sköta sitt uppdrag med värdighet och på det sätt som hans ställning förutsätter. En förtroendevald får inte uppträda på ett sätt som strider mot allmänt godtagna konvensregler. Det är dock klart att förtroendeuppdragets politiska karaktär redan i och för sig innebär att olika personer förhåller

sig olika till olika ärenden och hur de skall skötas. Till sin natur är stadgandet framför allt normativt och framhäver verksamhetens moraliska och etiska värden.

Bedömningen av de förtroendevaldas valbarhet eller jäv förutsätter att det organ eller ordföranden för det organ som beslutar om saken har de uppgifter som behövs. Oftast redogör de förtroendevalda redan på eget initiativ för de omständigheter som inverkar på bedömningen. Det förekommer dock fall där uppgifter inte står att få eller där det finns skäl att misstänka att de inte är tillräckliga. Med tanke på sådana situationer föreslås i andra satsen i paragrafens 2 mom. ett stadgande om skyldighet att förete behövliga utredningar. Beslut om att en utredning skall företas skall fattas av fullmäktige eller det organ som skall avgöra frågan om valbarhet eller jäv. Skyldigheten kan gälla förtroendevalda och dem som är på förslag till något annat förtroendeuppdrag än fullmäktig. Angående ledamöterna har om saken stadgats i kommunala vallagen. Begäran om en utredning kan endast omfatta sådana omständigheter som kan vara av betydelse vid bedömningen av en förtroendevalds valbarhet eller jäv.

Kommunen väljer förtroendevalda också till olika statliga organ. I paragrafens 3 mom. stadgas därför, i överensstämmelse med gällande 8 § 2 mom., om en sådan persons ställning. De stadganden som gäller kommunala förtroendevalda skall tillämpas också på en sådan person, om inte något annat stadgas särskilt. Kommunen väljer t.ex. nämndemännen vid tingsrätten och de övriga ledamöterna i skatteenämnden utom ordföranden.

33 §. *Allmän valbarhet.* Det föreslås inte några ändringar i sak i den gällande regleringen av allmän valbarhet. Det har dock varit nödvändigt att ändra på definitionerna, eftersom den nya lagen om hemkommun talar om hemkommun i stället för hemort. De allmänna förutsättningar för valbarhet som nämns i stadgandet skall föreligga då en person väljs till ett förtroendeuppdrag. För det första skall den som väljs till kommunal förtroendevald ha som hemkommun den kommun till vars förtroendevalda han utses. För det andra skall han också i någon kommun i Finland ha rösträtt i kommunalval det år då val för förtroendeuppdraget förrättas. Han skall således ha fyllt 18 år före valårets början. Han har rösträtt i den kommun där han hade sin hemort på årets

första dag. Den tredje förutsättningen är att en förtroendevald inte får stå under förmynderskap. Med detta avses personer som genom domstols beslut har omyndigförklarats.

I paragrafens 2 mom. stadgas, på motsvarande sätt som i gällande lag, att den som uppställs som fullmäktigekandidat skriftligen skall ge sitt samtycke till mottagande av fullmäktigeuppdraget. Om innehållet i samtycket skall stadgas närmare i kommunala vallagen.

Den allmänna valbarheten skall inte i och för sig vara bunden till finskt medborgarskap. Också en utlänning som har kommunal rösträtt enligt förslagets 26 § 2 mom. skall kunna väljas till ett förtroendeuppdrag i den kommun där han har sin hemort.

34 §. *Valbarhet till fullmäktige.* Kommunalförvaltningen baserar sig på invånarnas aktivitet. Utgångspunkten skall vara att invånarna har så vida rättigheter som möjligt att delta i skötseln av kommunens angelägenheter. För att kommunalförvaltningen skall vara trovärdig och fungera väl krävs det dock stadganden som begränsar den allmänna valbarheten. I denna paragraf stadgas om valbarhet till fullmäktige. Begränsningarna för valbarhet till fullmäktige är inte så stränga som t.ex. de som gäller valbarhet till kommunstyrelsen.

I paragrafens 1 mom. 1 punkt stadgas om en begränsning av valbarheten som gäller stats-tjänstemän. Enligt gällande lag är vissa ledande tjänstemän vid länsstyrelsen och länsrättens domare inte valbara till fullmäktige. Den föreslagna regleringen gör valbarhetsbegränsningarna mera omfattande och försöker bättre beakta de uppgifter som en statstjänsteman har och som berör kommunerna. Även om tillsynen från statens sida har minskat, har statens myndigheter fortfarande sådana tillsynsuppgifter som berör kommunalförvaltningen. Den som sköter sådana tillsynsuppgifter hamnar i sin tjänst ofta i sådana situationer där kommunens och statens intressen står mot varandra. Därför kan det inte anses motiverat att dessa personer skall vara verksamma som en kommuns förtroendevalda. I lagen skall stadgas att en statstjänsteman som sköter tillsynsuppgifter som direkt berör kommunalförvaltningen inte är valbar till fullmäktige.

Stadgandet skall tillämpas då nämnda tillsynsuppgifter hör till en tjänstemans egentliga uppgifter och ansvar. Till den tillsyn som stadgandet avser hör också traditionella styrningsuppgifter, såsom meddelande av anvis-

ningar och föreskrifter, granskning av den kommunala verksamheten eller beslutsfattande i samband med dessa uppgifter. Om en tjänsteman endast sporadiskt sköter tillsynsuppgifter som berör kommunalförvaltningen är han valbar. Stadgandet gäller inte heller biträdande personal eller personer som står i arbetsavtalsförhållande till staten. Stadgandet gäller inte heller lagstiftningsverksamhet. De statstjänstemän som berörs av stadgandet finns såväl inom den statliga centralförvaltningen som inom regional- och distriktsförvaltningen. Begränsningen av valbarheten skall inte längre gälla länsrättens domare. I egenskap av fullmäktigeledamöter är de dock jäviga att i länsrätten behandla lagskipningsmål som gäller deras egen kommun.

I paragrafens 1 mom. 2 punkt stadgas om valbarhet till fullmäktige i fråga om dem som är anställda hos kommunen. Avsikten med stadgandet är fortfarande att endast begränsa valet av centrala personer i ansvarsfull ställning till fullmäktige. För närvarande är ledande tjänsteinnehavare inom kommunens centralförvaltning, vilka lyder under kommunstyrelsen, och tjänsteinnehavare i ledningen för ett förvaltningsområde, vilka till sin ställning kan jämföras med förstnämnda tjänsteinnehavare, inte valbara till fullmäktige. Sedermera har kommunerna valt mycket olika organisationsmodeller. Syftet har därför varit att avfatta begränsningarna av valbarheten så att de kan tillämpas på alla organisationsmodeller.

I den gällande kommunallagen kallas den förvaltning som står direkt under kommunstyrelsen centralförvaltning. Den helhet som en nämnds uppgifter utgör kallas förvaltningsområde. De begrepp som beskriver kommunstyrelsens och andra organs verksamhetsområden har samordnats i förslaget. Begreppet "förvaltningsområde" har strukits och ersatts med ordet "uppgiftsområde". Ett organs uppgiftsområde består av de uppgifter som stadgas och bestäms för det.

Den som svarar för ledningen av en uppgiftshelhet inom en nämnds uppgiftsområde anses ha en ledande uppgift inom nämndens uppgiftsområde. Om en nämnd har ett snävt uppgiftsområde och om den endast skall sköta t.ex. miljövården, kan begränsningen gälla endast en person, t.ex. miljövårdssekreteraren. Om ett organ däremot skall sköta flera uppgiftshelheter, t.ex. miljövård, byggnadstillsyn och planläggning, gäller begränsningen de

tjänsteinnehavare som leder de olika uppgiftshelheterna, trots att dessa uppgifter sköts av ett ämbetsverk, en avdelning eller liknande. Utöver chefen för ämbetsverket eller avdelningschefen gäller begränsningen av valbarheten även andra ledande tjänsteinnehavare.

Begränsningen av valbarheten skall utvidgas till att gälla även den som har en uppgift vilken kan jämföras med en ledande uppgift och som svarar för en viss uppgiftshelhet. T.ex. näringsombudsmannen, informationschefen, planeringschefen, kommunens jurist eller stadsjuristen, kommunens kamrer eller stadskamrern, personalchefen, generalplanechefen och stadsplanechefen är inte valbara till fullmäktige. Förvaltningsstrukturen och ansvarsområdena varierar från kommun till kommun och det förutsätts inte att begränsningarna nödvändigtvis schablonmässigt skall gälla alla personer med samma titel. Valbarheten skall fastställas från fall till fall på basis av personens faktiska uppgifter och ställning och inte på basis av titeln.

Om den ekonomiska betydelse eller annan betydelse som en uppgiftshelhet har i kommunens organisation är ringa, skall den som ansvarar för denna uppgiftshelhet inte jämföras med en ledande tjänsteinnehavare. Han är således valbar till fullmäktige. Bedömningen av valbarheten är då beroende av hur kommunen har organiserat skötseln av sina uppgifter. T.ex. inom skolväsendet är direktören för skolväsendet eller motsvarande person aldrig valbar. Det uppgifts- eller ansvarsområde som en enskild skolföreståndare eller rektor har är däremot vanligen sådant att han inte kan jämföras med ett uppgiftsområdes ledande tjänsteinnehavare. En skolföreståndare eller rektor är vanligen valbar till fullmäktige.

Begränsningen skall också gälla dem som ansvarar för verksamheten vid en inrättning som kan jämföras med en ovan nämnd uppgiftshelhet och som hör till kommunens organisation. Enligt stadgandet är t.ex. den som svarar för verksamheten vid kommunens vatten-, avlopps-, el-, trafik- eller hamnverk inte valbar till fullmäktige.

En kommuns uppgifter sköts ofta av samfund och stiftelser som inte hör till kommunens organisation. Det sätt på vilket skötseln av uppgifterna har organiserats skall inte få inverka på tillämpningen av stadgandena om valbarhet. Denna situation blir aktuell framför allt då kommunen har bestämmanderätt i samfun-

det eller stiftelsen. I de fall då kommunen är en minoritetsdelägare är jämförelsen med kommunens egen organisation inte lika tydlig. I paragrafens 1 mom. 3 punkt stadgas därför om en begränsning av valbarheten som gäller dem som svarar för en uppgiftshelhet i ett samfund eller en stiftelse där kommunen har bestämmanderätt. Bestämmanderätten fastställs på samma grunder som i förslagets 68 § 3 mom., som stadgar om en kommuns koncernbalansräkning. Kommunen har bestämmanderätt i ett samfund eller en stiftelse, om villkoren enligt 22 b § bokföringslagen uppfylls. För stadgandet redogörs närmare i motiveringen till 68 §.

Den samfund som sköter en kommuns uppgifter och där kommunen har bestämmanderätt kan t.ex. vara ett aktiebolag. Stadgandet gäller inte sådana samfund där kommunen inte har sådan bestämmanderätt som avses ovan. Således är t.ex. verkställande direktören för ett privat aktiebolag som producerar hälsovårdstjänster valbar till fullmäktige, även om bolaget har ingått ett avtal med kommunen om producerande av sådana tjänster.

Syftet med regleringen enligt 1 mom. 3 punkten är att det sätt på vilket skötseln av en kommuns uppgifter har organiserats inte skall inverka på valbarheten. Därför skall den som är anställd hos ett samfund eller en stiftelse vad ställningen beträffar kunna jämföras med en person enligt 2 punkten som är anställd hos kommunen. Detta förutsätter för det första att den uppgiftshelhet som samfundet sköter skall motsvara ett uppgiftsområde som en kommunal nämnd sköter. De uppgifter som t.ex. ett enskilt fastighetsaktiebolag sköter är inte sådana. För det andra förutsätts att den som är anställd hos sammanslutningen har en ledande eller därmed jämförbar ansvarsfull ställning.

Utöver den som leder ett samfunds eller en stiftelse gäller begränsningen även andra personer som inom sammanslutningen eller stiftelsen svarar för en viss uppgiftshelhet. Utöver verkställande direktören är t.ex. förvaltningsdirektören, som ansvarar för samfundets förvaltning, och ekonomidirektören, som ansvarar för ekonomin, inte valbara. Den som är anställd hos en samkommun där kommunen är medlem och som vad ställningen beträffar kan jämföras med en kommunal tjänsteinnehavare enligt 2 punkten är inte valbar enligt paragrafens 1 mom. 4 punkt. I en samkommun krävs det inte att kommunen har bestämmanderätt för att de begränsningar som gäller valbarhet skall

bli tillämpliga. I en samkommun för folkhälsovårdsarbete kan dessa personer på motsvarande sätt vara chefläkaren, ledande skötaren samt förvaltnings- och ekonomidirektören.

Ovan nämnda begränsningar hindrar en person från att uppställas som kandidat till fullmäktige. Kandidaternas valbarhet granskas i enlighet med kommunala vallagen. Enligt paragrafens 2 mom. är en person dock valbar, om det hinder som avses i 1 mom. upphör innan fullmäktiges mandattid börjar. En utredning om denna omständighet skall företes senast då den kommunala centralvalnämnden granskar kandidaternas valbarhet.

Om en fullmäktig förlorar sin valbarhet, upphör hans mandatperiod. Om detta stadgas i förslaget 37 §.

35 §. *Valbarhet till kommunstyrelsen.* På grund av kommunstyrelsens centrala ställning har begränsningarna av dess ledamöters valbarhet uppmärksammas särskilt. Stadgandena om valbarhet avviker i någon mån från de stadganden som gäller medlemmarna i andra nämnder och det föreslås därför att de begränsningar som gäller kommunstyrelsens ledamöter skall ingå i en särskild paragraf.

Utgångspunkten är att den som är valbar till fullmäktige också är valbar till kommunstyrelsen. De uppgifter som kommunstyrelsen sköter är dock sådana att de kräver strängare begränsningar.

Begränsningarna av en statstjänstemans valbarhet motsvarar det som i 34 § 1 mom. 1 punkten stadgas om valbarhet till fullmäktige.

Kommunala tjänsteinnehavare i ledande ställning enligt 34 § 1 mom. 2 punkten, de som är anställda hos ett samfund eller en stiftelse där kommunen har bestämmanderätt enligt 3 punkten och en samkommuns tjänsteinnehavare enligt 4 punkten är inte heller valbara till kommunstyrelsen. I övrigt delas de begränsningar som gäller kommunala tjänsteinnehavares och arbetstagares valbarhet upp så att de gäller tjänsteinnehavare och arbetstagare som lyder under kommunstyrelsen (1 punkten) och tjänsteinnehavare som lyder under andra nämnder (2 punkten).

På samma sätt som för närvarande är tjänsteinnehavare och arbetstagare inom kommunens centralförvaltning vilka lyder under kommunstyrelsen inte valbara till kommunstyrelsen. Här nämns för tydlighetens skull att begränsningen endast gäller dem som arbetar inom kommunens centralförvaltning. Avsikten

är att få arbetet i kommunstyrelsen att fungera bättre genom att också de tjänsteinnehavares valbarhet som lyder under nämnderna begränsas. Enligt paragrafens 1 mom. 2 punkt är en tjänsteinnehavare som i egenskap av föredragande i en nämnd eller annars svarar för beredningen av ärenden som kommer att behandlas av kommunstyrelsen inte valbar till kommunstyrelsen. Dessa kommunala tjänsteinnehavare har betydande möjligheter att påverka de ärenden som skall behandlas av kommunstyrelsen. Tillämpningen av stadgandet förutsätter att beredningen av de ärenden som skall behandlas av kommunstyrelsen hör till tjänsteinnehavarens egentliga arbetsuppgifter. Stadgandet gäller t.ex. inte den personal som biträder vid beredningen.

De som svarar för verksamheten vid affärsdrivande samfund har utan hinder av stadgandena om valbarhet kunnat vara förtroendevalda också i sådana kommunala organ som svarar för kommunens verksamhet inom det uppgiftsområde där samfundet är verksam. I enstaka fall har stadgandena om jäv blivit tillämpliga. Om det på förhand kan antas att jävssituationer kan uppkomma ofta och om kommunens och invånarnas intressen ofta står i strid med samfundets intressen, har det ansetts nödvändigt att också med tanke på dessa fall stadga om begränsningar av valbarheten. Om förutsättningarna, t.ex. ofta återkommande jäv vid skötseln av kommunens angelägenheter, inte föreligger, skall stadgandena om valbarhet inte tillämpas. I enskilda fall skall stadgandena om jäv alltså tillämpas på personen i fråga.

I paragrafens 1 mom. 3 punkt föreslås stadgat att en ledamot i styrelsen eller i ett därmed jämförbart organ eller en person i ett ledande och ansvarsfullt uppgift eller i en därmed jämförbar ställning i ett affärsdrivande samfund inte skall vara valbar till kommunstyrelsen under vissa förutsättningar. En förutsättning skall vara att de ärenden som normalt behandlas i kommunstyrelsen kan medföra väsentlig nytta eller skada för samfundet. Begränsningen av valbarheten grundar sig på det antagandet att en sådan person i egenskap av förtroendevald kan handla i strid med kommunens och invånarnas intressen och till förmån för den sammanslutning han företräder eller till skada för konkurrerande samfund.

Stadgandet förutsätter att personen i fråga är ledamot i styrelsen eller i ett därmed jämför-

bart organ eller har ett ledande och ansvarsfullt uppgift eller därmed jämförbar ställning i samfundet. Vid sidan av den avlönade personalen kan också företagets ägare, om han deltar i verksamheten, ha en ansvarsfull ställning. Inom kommunstyrelsens uppgiftsområde kan stadgandet gälla t.ex. de ledande personerna i de lokala bankerna. Begränsningen berör endast sådana samfund som bedriver affärsrörelse i kommunen i fråga. En förutsättning skall också vara att den aktuella sammanslutningen har en central ställning inom kommunstyrelsens uppgiftsområde. T.ex. en banks filial har knappast en sådan ställning.

Kommunstyrelsen svarar i stor utsträckning för kommunens personalpolitik och sköter ofta också kommunens personalfrågor i övrigt. Personalfrågorna kan också ha organiserats så att de sköts av ett separat organ. Det organ som sköter en kommuns personalfrågor representerar kommunen som arbetsgivare. De som sköter bevakningen av den kommunala personalens intressen har därför en kontroversiell ställning i kommunstyrelsen och i det organ som huvudsakligen sköter personalfrågorna. Enbart stadgandena om jäv är inte tillräckliga för att problemen skall kunna undvikas. I paragrafens 2 mom. föreslås att valbarheten i fråga om dem som sköter bevakningen av personalens intressen skall begränsas. Till de organ som huvudsakligen sköter personalfrågor hör t.ex. personalnämnderna och sektioner vid olika organ som har tillsatts för att sköta personalfrågor.

Begränsningarna av valbarheten skall gälla de personer som svarar för bevakningen av personalens intressen i kommunen i fråga. Intressebevakningen i en kommun sköts vanligen av personalorganisationernas lokalavdelningar, som är organiserade som föreningar. En lokal personalorganisations styrelse eller därmed jämförbart organ har vanligen till uppgift att bl.a. godkänna det lokala förhandlingsresultatet. Begränsningen av valbarheten skall för det första gälla ordföranden för ett sådant organ. Begränsningen skall således inte gälla alla styrelseledamöter, utan endast den som bär huvudansvaret för intressebevakningen. För det andra skall begränsningen gälla dem som med kommunen förhandlar om tjänste- och arbetskollektivavtalsuppörelserna eller annars sköter bevakningen av personalens intressen. Till dem hör t.ex. den lokala personalorganisationens huvudförtroendemän och för-

troendemän. Däremot skall inte arbetarskyddsfullmäktige och personalorganisationernas representanter i samarbetsorganen anses ha sådana intressebevakningsuppgifter som avses i paragrafen.

För att någon skall anses svara för intressebevakningen förutsätts det att intressebevakningsuppgifterna hör till hans egentliga uppgifter i personalorganisationen. Sporadiskt deltagande i förhandlingarna medför ännu inte förlust av valbarheten, utan i sådana fall skall stadgandena om jäv tillämpas.

För att det skall kunna säkerställas att kommunstyrelsen kan arbeta effektivt skall med stöd av 3 mom. i fråga om kommunstyrelsens sammansättning dessutom beaktas att mer än hälften av ledamöterna skall vara andra personer än sådana som är anställda hos kommunen eller hos ett samfund eller en stiftelse där kommunen har bestämmanderätt.

36 §. *Valbarhet till andra organ.* I paragrafen stadgas för det första om valbarhet till nämnder och för det andra om valbarhet till direktioner och kommittéer.

I paragrafens 1 mom. stadgas om valbarhet i fråga om ledamöterna i en nämnd. Den som inte är valbar till fullmäktige är inte heller valbar till en nämnd.

Stadgandena om valbarhet i fråga om kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare, personer som är anställda hos ett samfund eller en stiftelse där kommunen har bestämmanderätt samt personer som är anställda hos ett affärsdrivande samfund motsvarar det som i 35 § 1 mom. 1 och 3 punkten och i föreliggande moment föreslås stadgat om valbarhet till kommunstyrelsen. T.ex. direktören för en byggnadsfirma som är verksam i kommunen är i regel inte valbar till ett organ som sköter planläggningsärenden. Begränsningarna hindrar inte att personen i fråga är förtroendevald i en nämnd som sköter andra ärenden.

Enligt paragrafens 2 mom. skall 35 § 2 mom. tillämpas på valbarheten i fråga om den som är ledamot i ett organ som huvudsakligen sköter personalfrågor.

De ärenden som direktioner och kommittéer sköter avviker vanligen till sin natur från dem som nämnderna sköter. För verksamheten vid ett kommunalt affärsverk svarar t.ex. en direktion. En kommitté tillsätts vanligen för projektartade uppgifter. Det är ofta fråga om uppgifter som kräver särskild sakkunskap. Då bör möjligheterna att få behövlig sakkunskap t.ex.

i en direktion kunna tryggas. I 2 mom. föreslås därför att paragrafens stadganden om valbarhet som gäller nämnder inte skall tillämpas på direktioner och kommittéer. Förutsättningarna för allmän valbarhet har likaså mildrats. Också den som bor i en annan kommun skall kunna väljas till en direktion eller en kommitté.

37 §. *Förlust av valbarhet.* I överensstämmelse med gällande lag stadgas i paragrafen om följderna av förlust av valbarhet, dvs. att förtroendeuppdraget då upphör.

Den som har utsetts till förtroendevald kan förlora sin valbarhet under pågående mandatid. Förlusten av valbarheten kan avse de allmänna förutsättningarna eller särskilda förutsättningar. En förtroendevald förlorar sin valbarhet t.ex. om han flyttar och hans nya hemort ligger i en annan kommun.

Utgångspunkten är fortfarande att organet i fråga uttryckligen skall konstatera att förtroendeuppdraget har upphört. Annars kan tidpunkten bli oklar och lämna rum för tolkningar. Beslutet skall verkställas omedelbart. Utgångspunkten är att den förtroendevalde, sedan den omständighet som medfört förlust av valbarhet blivit känd, inte längre skall sköta sitt förtroendeuppdrag.

Begränsningarna av valbarheten hänför sig huvudsakligen till personens anställningsförhållande och arbetsuppgifter. Det är dock inte ändamålsenligt att redan ett kortvarigt anställningsförhållande skall medföra förlust av valbarheten. I paragrafens 2 mom. skall därför, i överensstämmelse med den gällande regleringen i fråga om tjänsteinnehavare och arbetstagare, stadgas att anställningsförhållandet alltid skall vara av bestående natur för att det skall inverka på valbarheten.

Om en förtroendevald anställs tillfälligt för högst sex månader i ett sådant anställningsförhållande som avses i 34 eller 35 § eller 36 § 1 mom., förlorar han dock inte sin valbarhet. Enligt paragrafens 2 mom. får den förtroendevalde dock inte sköta sitt uppdrag så länge det tillfälliga anställningsförhållandet varar.

38 §. *Avsägelse och avgång.* I paragrafen stadgas om avsägelse av och avgång från ett förtroendeuppdrag. Avsägelse från förtroendeuppdrag skall inte mera förutsätta speciella grunder. Man skall ha rätt att vägra ta emot förtroendeuppdrag. I praktiken skall detta förutsätta att man på förhand ber om samtycke till mottagande av uppdraget. Då ett kommunalt förtroendeuppdrag inte längre skall vara

obligatoriskt, skall man på det i fråga om statstjänstemän med stöd av 18 § 4 mom. i statstjänstemannalagen och i fråga om kommunala tjänsteinnehavare med stöd av 20 § 3 mom. i modelltjänstestadgan tillämpa stadgandena och bestämmelserna om bisyssla.

Sedan en person har blivit vald till ett förtroendeuppdrag skall han kunna avgå från det av giltiga skäl under pågående mandatid. Frågan om skälet är giltigt skall avgöras av det organ som har rätt att utse den förtroendevalde, vanligen fullmäktige. Ett giltigt skäl kunde vara också det att man inte har bett om en persons samtycke till förtroendeuppdraget.

39 §. *Skötseln av förtroendeuppdrag.* I paragrafen stadgas om förtroendeuppdragets varaktighet, besättande av ett förtroendeuppdrag som blivit ledigt samt skötseln av ett förtroendeuppdrag under den tid besvär behandlas. Utgångspunkten är densamma som i gällande lag, dvs. att den som valts till förtroendevald kvarstår i sitt uppdrag för den tid för vilken han valts. Han skall dock sköta uppdraget till dess en annan har valts till det. Viktigast är förtroendeuppdragets fortgående när valperioden eller annan mandatid utgår. Samma princip skall emellertid följas också då valet av en förtroendevald eller frågan om hans avgång inte ännu slutgiltigt har avgjorts.

Ett förtroendeuppdrag kan bli ledigt under pågående mandatid av flera olika skäl, t.ex. på grund av förlust av valbarhet, beviljande av avsked, återkallande av uppdraget eller dödsfall. Till ett förtroendeuppdrag som har blivit ledigt skall en ny förtroendevald utses för den återstående mandatiden. Detta gäller inte fullmäktigeledamöterna, eftersom de väljs vid kommunalval.

I paragrafens 2 mom. stadgas om skötseln av ett förtroendeuppdrag om besvär har anförts över valet till uppdraget eller beviljandet av avsked eller om kommunstyrelsen med stöd av 56 § har vägrat verkställa fullmäktiges beslut. Den förtroendevalde som valts till uppdraget skall sköta sitt uppdrag till dess saken slutgiltigt har avgjorts. Stadgandet skall inte gälla fräntagande av förtroendeuppdrag under pågående mandatid, om vilket stadgas i förslaget 21 §.

40 §. *Felaktigt förfarande i förtroendeuppdrag.* I paragrafen stadgas om en förtroendevalds felaktiga förfarande vid skötseln av sitt förtroendeuppdrag och följderna av detta. I princip motsvarar stadgandet gällande reglering. I

lagförslagets 41 § stadgas om de verkningar ett brottsligt förfarande utanför förtroendeuppdraget har på en förtroendevalds ställning. Om återkallande av förtroendeuppdrag på grund av misstroende stadgas i 21 §.

I sitt uppdrag står en förtroendevald under straffrättsligt tjänsteansvar och stadgandena i 40 kap. strafflagen om tjänstebrott skall tillämpas på honom. Om det finns sannolika grunder att misstänka att en förtroendevald i sitt uppdrag har gjort sig skyldig till tjänstebrott eller på något annat sätt handlat i strid med sina skyldigheter, skall kommunstyrelsen kräva en förklaring av den förtroendevalde. Kommunstyrelsen kan i allmänhet handla utan medverkan av fullmäktige, t.ex. göra en anmälan om brott. Om kommunstyrelsen på grundval av förklaringen konstaterar att saken inte kräver vidare åtgärder, kan saken lämnas därvid. Kommunstyrelsen skall också överväga om sakens natur kräver anmälan till fullmäktige.

I paragrafens 1 mom. stadgas också om skyldigheten att göra en anmälan om brott. En sådan skall göras om det är fråga om ett uppenbart tjänstebrott.

Fullmäktige kan avstänga den förtroendevalde från hans uppdrag så länge utredningen eller en eventuell rättegång pågår. I brådskande fall kan fullmäktiges ordförande interimistiskt fatta beslut om avstängning. Avstängningen från uppdraget skall kunna gälla endast en del av den förtroendevaldes uppgifter. I sådana situationer prövas den förtroendevaldes politiska trovärdighet. Den förtroendevaldes egen villighet att avgå från sitt uppdrag kan medverka till att det politiska ansvaret realiserar.

41 §. *Brottsligt förfarande utanför förtroendeuppdraget.* I paragrafen stadgas om de verkningar som ett brottsligt förfarande utanför förtroendeuppdraget har på den förtroendevaldes ställning. I 1 mom. stadgas om avstängning från uppdraget. Något motsvarande stadgande finns inte i den gällande lagen. I 2 mom. stadgas om skiljande från uppdraget.

Om en förtroendevald utanför förtroendeuppdraget gör sig skyldig till ett brott vars art eller det sätt på vilket det begåtts visar att han inte är förtjänt av det förtroende som skötseln av uppdraget förutsätter, skall fullmäktige ha rätt att avstänga honom från hans uppdrag så länge rättegången pågår. En förutsättning skall vara att den förtroendevalde har åtalats för ett dylikt brott. Hurdant brott som

kan leda till avstängning från förtroendeuppdraget måste bedömas från fall till fall. En utgångspunkt vid bedömningen av följderna av gärningen är den handlingsnorm som i förslagets 32 § 2 mom. fastställs för de förtroendevalda.

I paragrafens 2 mom. stadgas om skiljande från förtroendeuppdrag på den grund att den förtroendevalde efter valet har dömts till fängelsestraff för ett brott. För närvarande kan ett förtroendeuppdrag fräntas, om brottets art eller det sätt på vilket det begåtts visar att den dömde inte är förtjänt av det förtroende och den högaktning som uppdraget förutsätter. Enligt förslaget skall en förutsättning för entledigande vara att den förtroendevalde efter valet genom ett lagakraftvunnet beslut har dömts till fängelse i minst ett år. Ett fängelsestraff på minst ett år anses redan i och för sig visa att förutsättningar för skiljande från förtroendeuppdraget finns. Fängelsestraffet kan vara antingen villkorligt eller ovillkorligt.

42 §. *Arvoden och ersättningar.* Till fullmäktiges uppgifter skall höra att besluta om grunderna för ekonomiska förmåner till de förtroendevalda. En separat arvodesstadga för de förtroendevalda, i vilken grunderna för arvoden och ersättningar fastställs, skall dock inte längre vara obligatorisk. En förtroendevald skall alltså ha rätt att få arvode för skötseln av sitt uppdrag samt ersättning för de kostnader som det föranleder. Ersättningarna behöver inte betalas till fullt belopp.

I paragrafens 1 mom. nämns de arvoden och ersättningar som skall betalas till de förtroendevalda. Momentets 1 punkt förpliktar till betalning av sammanträdesarvode, 2 punkten till betalning av ersättning för inkomstbortfall och för kostnader som på grund av förtroendeuppdraget föranleds t.ex. av avlöandet av en vikarie, anordnandet av barnvård eller något motsvarande och 3 punkten till betalning av ersättning för resekostnader samt dagtraktamente. Fullmäktige i varje kommun skall besluta om grunderna för betalning av arvoden och ersättningar.

I paragrafens 2 mom. stadgas om de arvoden som kan betalas enligt kommunens prövning. Till en förtroendevald skall kunna betalas arvode för viss tid. Detta kommer närmast i fråga då den förtroendevalde regelrätt sköter sitt uppdrag som del- eller heltidssyssla. Till de förtroendevalda skall också kunna betalas särskilda arvoden, t.ex. årsarvoden till ett organs

ordförande utöver ordinarie sammanträdesarvoden eller arvoden för syneförrättningar.

43 §. *Rätt till upplysningar.* I paragrafen stadgas om en förtroendevalds rätt att få de upplysningar han behöver för skötseln av sitt uppdrag. Till innehållet motsvarar stadgandet gällande rätt att få uppgifter, men de utspridda stadgandena i den gällande lagen har sammanförts i en och samma paragraf. Om kommundirektörens, medlemmarnas i revisionsnämnden och revisorernas rätt att få uppgifter skall alltjämt stadgas särskilt i förslagets 24 § 2 mom. och 74 §.

En förtroendevald skall ha rätt att av kommunens myndigheter erhålla de upplysningar och att få se de handlingar som han anser nödvändiga i sitt uppdrag. Rätten att få uppgifter skall begränsas till de upplysningar och handlingar som är nödvändiga för den förtroendevaldes uppdrag. En fullmäktigeledamots uppdrag och uppdraget som ledamot i kommunstyrelsen kan anses beröra all verksamhet i kommunen. Därför skall dessa i praktiken ha större rätt att få uppgifter än andra förtroendevalda. Några entydiga gränser kan dock inte dras upp. Utgångspunkten skall vara att den förtroendevalde själv bedömer vad som är nödvändig information.

En förtroendevalds rätt att få uppgifter skall utöver offentliga uppgifter även omfatta icke offentliga uppgifter. Sekretesstadgandena skall fortfarande avgränsa rätten att få uppgifter. En förtroendevald skall dock alltid ha rätt att få sådana sekretesbelagda uppgifter som hänför sig till skötseln av hans egentliga uppdrag och som behövs som grund för beslutsfattandet.

6 kap. Personal

44 §. *Personalens ställning.* I denna paragraf ingår ett stadgande som gäller personalens ställning. Så som framfördes i den allmänna motiveringen skall det alltjämt i kommunens tjänst finnas personal i tjänsteförhållande och personal i arbetsavtalsförhållande. På dem som står i arbetsavtalsförhållande skall det som annanstans i lagstiftningen stadgas därom tillämpas. I en kommun finns dessutom tjänsteförhållanden, med vilka avses offentlighetsrättsliga anställningsförhållanden där kommunen är arbetsgivare och tjänsteinnehavaren den som utför arbetet. Det juridiskt definierade innehållet i begreppet tjänsteansvar uppvisar inga

väsentliga olikheter när det gäller statsförvaltningen och kommunalförvaltningen. Tjänsteansvaret hänför sig till utövandet av offentlig makt. Utövandet av offentlig makt hänför sig inte till de karakteristiska dragen i maktutövarns anställningsförhållande, utan det skall grunda sig på ett uttryckligt, i lag ingående behörighetsstadgande.

Enligt 74 § 1 mom. i den gällande kommunallagen inrättas tjänster för kommunens förvaltningsuppgifter. Eftersom skötseln av förvaltningsuppgifter inte nödvändigtvis förutsätter utövande av offentlig makt, föreslås att definitionen ändras så att tjänster skall inrättas för skötseln av myndighetsuppgifter. Syftet med denna definition är att de som är anställda hos kommunen skall stå under tjänsteansvar i de uppgifter som är myndighetsuppgifter och där offentlig makt således utövas. De kommunalt anställda som deltar i beslutsfattandet, beredningen av ärenden eller annars utövar offentlig makt, utför dessa uppgifter under tjänsteansvar. För andra uppgifter är det inte på sin plats att inrätta tjänster, utan de som sköter dem skall anställas i arbetsförhållande. Syftet med de stadganden som gäller tjänsteförhållanden är att trygga förvaltningens laglighet, medborgarnas rättsskydd och en ostörd skötsel av kommunens uppgifter. Den gällande lagen om kommunala tjänstekollektivavtal och lagen om kommunala arbetskollektivavtal (670/70) skall förbli i kraft. De begränsningar av rätten till stridsåtgärder om vilka stadgas för tjänsteinnehavare skall kvarstå.

Fullmäktige skall besluta om inrättandet av en tjänst. Tidigare har fullmäktiges beslutanderätt i fråga om inrättande av tjänster inte kunnat delegeras. Sedan stadgandena om kvalificerad majoritet har upphävts finns det inte längre några särskilda skäl att genom lag förhindra en överföring av behörigheten. Med tanke på en smidig skötsel av förvaltningen kan det vara nödvändigt att också delegera behörigheten att inrätta och indra tjänster. Behörigheten skall endast kunna delegeras till ett organ med flera medlemmar och den skall inte ytterligare kunna delegeras vidare. Den nya regleringen påverkar inte redan inrättade tjänster. Då en tjänst till vilken inte hör några myndighetsuppgifter blir ledig, är det dock ändamålsenligt att den dras in och ersätts med ett arbetsförhållande.

45 §. *Tjänstestadga.* Enligt denna paragraf skall alltjämt utöver gällande stadganden och

tjänstekollektivavtal behövliga bestämmelser om villkoren för tjänsteinnehavarnas anställningsförhållanden utfärdas i tjänstestadgan. Fullmäktige skall besluta om tjänstestadgan, som skall gälla kommunens alla tjänsteinnehavare, dock så att de stadganden som har utfärdats i vissa speciallagar skall tillämpas på de tjänsteinnehavare som dessa lagar gäller, t.ex. grundskolelärare. I tjänstestadgan meddelas allmänna bestämmelser om anställning av tjänsteinnehavare och om tjänsteinnehavares avgång, bestämmelser om skriftlig varning till en tjänsteinnehavare som handlar i strid med sina tjänsteplikter eller försummar dem samt bestämmelser om behandlingen av en tjänsteinnehavares yrkanden på löne- och andra förmåner. Ett tjänsteförhållande uppkommer genom ett ensidigt beslut av en offentlig myndighet som förutsätter samtycke av den som saken gäller. Genom det förfarande som iakttas då tjänster besätts, genom behörighetsvillkoren för en tjänst och genom att det beslut som gäller antagande till ett tjänsteförhållande kan överklagas garanteras att valet av dem som skall sköta ett offentligt samfunds uppgifter är offentligt och att en kompetent person blir vald. En tjänsteinnehavares tjänsteförhållande upphör genom uppsägning eller utan uppsägning i de fall som särskilt nämns i tjänstestadgan. Grunderna är i rätt stor utsträckning desamma som i lagen om arbetsavtal. Indragningen av tjänsten är en särskild grund för uppsägning av en tjänsteinnehavare. Beslutet om indragning av en tjänst är beroende av prövning och det skall vara befogat med tanke på kommunens förvaltning. Uppsägningsskyddet avviker från en arbetstagares, eftersom ett tjänsteförhållande återställs om ett uppsägningensbeslut upphävs till följd av besvär.

Iakttagandet av laglighetsprincipen förutsätter att tjänsteinnehavaren har en självständig ställning i det hänseendet att han inte står under arbetsgivarens bestämmanderätt. En tjänsteinnehavare har ett personligt ansvar som t.ex. realiserar så att tjänsteinnehavaren är ansvarig för det beslut som har fattats på hans föredragning, om han inte anmält avvikande mening som antecknats i protokollet.

46 §. *Utlämningsansvarighet.* Enligt gällande lag kan också andra än finska medborgare utnämnas till kommunala tjänster. Till kommundirektör och biträdande kommundirektör kan dock endast finska medborgare utnämnas. Detsamma gäller vissa ledande tjänstein-

nehavare, om vilka dock annat kan bestämmas i tjänstestadgan.

Med beaktande av internationaliseringsutvecklingen skall inga begränsningar i fråga om medborgarskap skrivas in i lagen, utan frågan skall lämnas beroende av kommunens prövning. Kommunen skall avgöra vem av sökandena som bäst lämpar sig för en uppgift. Frågan om medborgarskapets betydelse kommer upp till prövning i samband med valet utan förpliktande stadganden i lagen. Regleringen innebär också att kommunen inte kan uppställa finskt medborgarskap som ett behörighetsvillkor för en tjänsteinnehavare, men i samband med lämplighetsprövningen kan t.ex. kännedom om den finländska kulturen och finländska seder ha betydelse.

47 §. *Felaktigt förfarande i tjänsteutövning.* Stadgandet motsvarar 77 § i gällande kommunallag. Det föreslås dock att skyldigheten att göra en anmälan om brott skall preciseras. En anmälan om brott skall göras, om det är fråga om ett uppenbart tjänstebrott.

48 §. *Samarbetsförfarande.* I den gällande kommunallagen ingår inga stadganden om samarbete mellan arbetsgivaren och personalen. I kommunallagen föreslås nu ett stadgande, genom vilket personaldemokratins betydelse som en kompletterande faktor i den kommunala demokratin framhävs.

Ett kommunalt kollektivavtal, som binder parterna, kan uppgöras om samarbetet och det förfarande som skall iakttas i det. Tidigare grundade sig samarbetsförfarandet i kommunerna och samkommunerna på rekommendationsavtal. Arbetsmarknadsparterna förhandlade länge om en revidering av förfarandet och förhandlingarna resulterade i att samarbetsförfarandet infördes år 1993 så, att det genom en ändring (436/93) av lagen om kommunala tjänstekollektivavtal blev möjligt att göra upp ett allmänt avtal som binder parterna. Det föreslagna stadgandet i kommunallagen innebär inte något ingrepp i sak i samarbetsförfarandets innehåll eller formerna för det.

49 §. *Kollektivavtal samt pensionskydd.* I stadgandet ingår en hänvisning till de stadganden som gäller tjänste- och arbetskollektivavtal samt pensionskydd. Om tjänstekollektivavtal stadgas i lagen om kommunala tjänstekollektivavtal och om arbetskollektivavtal i lagen om kommunala arbetskollektivavtal. Pensionskyddet grundar sig på lagen om pension för

kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare (202/64).

7 kap. Kommunens förvaltningsförfarande

Fullmäktige skall fatta beslut om grunderna för organiseringen av förvaltningen och sålunda om kommunens förvaltningsorganisation, befogenhetsfördelningen mellan kommunens olika myndigheter och deras uppgifter samt om kommunens interna förvaltnings- och beslutsförfarande. Fullmäktige godkänner behövliga instruktioner för organiseringen av förvaltningen.

Kommunens förvaltnings- och beslutsförfarande styrs inte bara av kommunallagen utan också av bl.a. lagen om förvaltningsförfarande och lagen om allmänna handlingars offentlighet. I den nya kommunallagen ingår färre stadganden än tidigare om förfarandet och därför får kommunen större prövningsrätt och kan de lokala förhållandena och behoven tas mera i betraktande. I lagen intas sådana stadganden som demokratin, kommuninvånarnas påverkningsmöjligheter och rättssäkerheten förutsätter. Sålunda måste lagen framför allt innehålla stadganden om fullmäktige, eftersom representativ demokrati fungerar via fullmäktige. Också enhetlig praxis förutsätter att vissa saker regleras på lagnivå. Stadgandena om förvaltnings- och beslutsförfarandet skall ingå i ett kapitel i den nya kommunallagen, vilket har rubriken ”kommunens förvaltningsförfarande”. Också de fullmäktigebestämmelser som styr kommunens interna förvaltningsförfarande skall sammanföras i en instruktion, kommunens förvaltningsstadga.

Förvaltningsstadgan skall innehålla behövliga bestämmelser om kommunens förvaltnings- och beslutsförfarande. Tjänstestadgan skall innehålla behövliga bestämmelser om tjänsteinnehavarnas ställning. Kommunen kan också ha andra instruktioner, som kan innehålla bestämmelser som gäller t.ex. ett enskilt uppgiftsområde eller organ. Om kommunens hushållning samt om granskning av förvaltningen och ekonomin kan på samma sätt som för närvarande bestämmas i egna instruktioner, om detta anses vara ändamålsenligt. Om fullmäktiges arbetsordning stadgas särskilt i 15 §. Arbetsordningen skall kunna innehålla bestämmelser om fullmäktiges verksamhet. Vid behov skall det också vara möjligt att ta in dem i förvaltningsstadgan.

Förvaltningsstadgan och tjänstestadgan skall vara obligatoriska instruktioner i kommunen. Andra instruktioner skall inte heller behövas, om det i kommunen anses vara ändamålsenligt att samla allt som instruktionerna skall bestämma om i förvaltningsstadgan. Bestämmelserna om olika organ skall t.ex. kunna utgöra egna kapital i förvaltningsstadgan.

50 §. *Förvaltningsstadga*. Paragrafen innehåller stadganden om de bestämmelser som skall ingå i förvaltningsstadgan. Bestämmelserna gäller till största delen saker om vilka nu stadgas i lag. De hör närmast ihop med organiseringen av kommunens interna förvaltnings- och beslutsförfarande. Förteckningen är inte uttömmande. I förvaltningsstadgan skall också kunna ingå andra bestämmelser om kommunens förvaltnings- och beslutsförfarande.

Omfattningen av och innehållet i förvaltningsstadgans bestämmelser är beroende av fullmäktiges prövning. Fullmäktige prövar också i vilken mån organen själva skall ges rätt att besluta om sitt eget beslutsförfarande. Det vore inte ändamålsenligt att i förvaltningsstadgan bestämma om t.ex. organens sammanträden eller sättet för justering av protokoll, eftersom beslutsprocessens smidighet då blir lidande.

Förteckningen i 1 mom. motiveras i det följande punkt för punkt.

1) Med tanke på kommuninvånarna och demokratin är det viktigt att det stadgas om fullmäktiges sammanträden i lag. Stadganden om detta ingår i 54 §. Förvaltningsstadgans bestämmelser om andra organs sammanträden kan gälla bl.a. sammanträdestidpunkten och -platsen, kallelse till sammanträde, ledamöternas rätt att sammankalla organet, föredragningslistan och fortsatt sammanträde.

2) Förvaltningsstadgan bör innehålla bestämmelser om inkallande av ersättare. Lagen skall inte längre innehålla stadganden om detta. I 46 § i gällande lag stadgas om inkallande av ersättare i fullmäktige och i 25 a § om inkallande av ersättare i andra organ. Förvaltningsstadgans bestämmelser kan i tillämpliga delar utarbetas på grundval av den gällande lagens paragrafer, men t.ex. för meddelande av jäv kan väljas även ett annat sätt än den nuvarande lagens. Förutom till ordföranden skall meddelandet kunna lämnas till föredraganden eller någon annan av kommunens anställda.

Proceduren för inkallande av ersättare skall

vara så smidig som möjligt. Emellertid skall en ersättare alltid garanteras möjlighet att alltid delta i sammanträdet vid förfall för den ordinarie ledamoten.

När förvaltningsstadgans bestämmelser utarbetas måste man också beakta att ersätterna i fullmäktige inte är personliga som i andra organ. Ersättarnas ordningsföljd bestäms redan i kommunalvalet. Ersättarna skall enligt hävdvunnen rättspraxis inkallas i den ordning som fastställts i valet.

3) Till ordförandens sedvanliga uppgifter hör att sända ut kallelse till sammanträde, att konstatera att sammanträdet är lagligt och beslutfört, att leda handläggningen av ärendena, eventuellt att föredra ärendena, att sköta sammanträdesarrangemangen o.s.v. Med undantag för fullmäktiges sammanträde skall lagen inte längre innehålla några stadganden om ordförandens uppgifter. Behövliga bestämmelser skall ingå i förvaltningsstadgan. T.ex. en bestämmelse som motsvarar 49 § i gällande lag om ledningen av sammanträde kan vara nödvändig.

Från de av ordförandens uppgifter som avses i denna punkt och som gäller hans ställning som ordförande för organet kan särskiljas ordförandens självständiga befogenhet att avgöra ärenden. I 40 § 2 mom. stadgas dessutom om fullmäktigeordförandens befogenhet att intermistiskt avstånga en förtroendevald från hans uppdrag.

4) Förvaltningsstadgan skall innehålla bestämmelser i händelse av att ordföranden och viceordförandena är förhindrade att delta i ett sammanträde eller är jäviga i något ärende. Då bör en tillfällig ordförande väljas för sammanträdet eller behandlingen av ärendet. Om saken stadgas i 25 a § 2 mom. i gällande lag.

5) Förvaltningsstadgan skall också innehålla bestämmelser om kommunstyrelsens företrädare och kommundirektörens närvaro och rätt att yttra sig vid andra organs sammanträden. I 48 § i gällande lag stadgas om kommunstyrelsens företrädare vid fullmäktiges sammanträde och i 70 § om kommunstyrelsens företrädare i nämnder.

Förvaltningsstadgan skall kunna innehålla noggranna bestämmelser om kommunstyrelsens företrädare i andra organ eller så kan det överlåtas åt kommunstyrelsen att själv fatta beslut om saken. Det är inte obligatoriskt för kommunstyrelsen att ha företrädare i andra organ. Kommunstyrelsen ansvarar emellertid

för kommunens förvaltning och samordningen av den och därför kan det vara nödvändigt att en företrädare har rätt att närvara och yttra sig i andra viktiga organ. Eftersom det i den nya lagen föreslås att rätten att i efterhand överföra ärenden slopas och att ärenden i stället kan upptas till behandling i ett högre organ (51 §), accentueras den roll som kommunstyrelsens företrädare spelar. Information om eventuella ärenden som kommer att tas upp till behandling i kommunstyrelsen kunde i första hand komma via kommunstyrelsens företrädare.

Fullmäktige kan i förvaltningsstadgan också bestämma om företrädaren skall vara ledamot i kommunstyrelsen eller om han också kan vara en ersättare.

6) Om sammanträdenas offentligt stadgas i 57 §. I förvaltningsstadgan kan bestämmas om andras än ledamöternas närvaro och rätt att yttra sig vid organens sammanträden. Bestämmelserna kan närmast gälla förtroendevalda som inte hör till organet i fråga och kommunens anställda.

I gällande lag stadgas t.ex. om fullmäktigeordförandens och viceordförandens rätt att närvara i kommunstyrelsen (64 §) samt om kommunstyrelsens ordförandes och kommundirektörens skyldighet att närvara vid fullmäktiges möten. Motsvarande bestämmelser kan ingå i förvaltningsstadgan.

Vid organens slutna sammanträden får inte allmänheten eller andra utomstående närvara. Av de anställda kan protokollföraren, föredragandena samt sakkunniga vara närvarande vid ett slutet sammanträde. Sakkunnigas rätt att närvara skall i allmänhet begränsas till att de hörs. Om organet har flera föredragande, har det ansetts att alla föredragande kan vara närvarande under hela sammanträdet. Ifall det föreligger grundat behov av att någon annan av kommunens anställda är permanent närvarande vid ett slutet sammanträde, kan detta bestämmas i förvaltningsstadgan. T.ex. en avdelningschef som inte är organets föredragande kan ha ett sådant grundat behov. Också t.ex. en företrädare för ett affärsverks anställda kan ges rätt att delta i affärsverkets direktionssammanträden, om företrädaren inte är ledamot i direktionen, vilket också är möjligt med stöd av 18 §.

Förvaltningsstadgans bestämmelser kan också förplikta en person att delta i ett organs sammanträden. T.ex. verkschefen kan förpliktas att delta i sammanträden som hålls av det

organ som ansvarar för uppgiftsområdet i fråga. Fullmäktige kan också ge ett organ rätt att självt besluta vem som har rätt eller skyldighet att delta i organets sammanträden.

Vid ett organs sammanträden deltar endast organets ledamöter i beslutsfattandet. Andra deltagare i sammanträdet har endast rätt att delta i diskussionen.

7) Förvaltningsstadgan skall innehålla bestämmelser om föredragningen av ärenden. Bestämmelserna kan gälla föredragning vid ett organs sammanträden samt föredragning för den förtroendevalde eller tjänsteinnehavare som fattar beslut. Enligt 27 § 1 mom. i gällande lag bestäms om föredragandens person i instruktionen. Man kan fortfarande gå till väga på samma sätt, men lagen ställer inte heller några hinder för att organet ges rätt att självt bestämma om sin föredragning.

Föredragande kan vara en kommunal tjänsteinnehavare eller en förtroendevald som hör till organet, i allmänhet ordföranden. Om föredragandens ansvar stadgas i 61 §.

8) I 62 § stadgas om protokoll. Protokoll skall alltid föras vid sammanträden som kommunens organ håller. Protokoll skall också föras över förtroendevaldas och tjänsteinnehavares beslut, om det inte är onödigt på grund av beslutets natur. Reglerna motsvarar de nuvarande. Behövliga bestämmelser om uppsättande av protokoll och de krav som skall ställas på innehållet kan tas in i förvaltningsstadgan.

Stadganden om justering av protokoll ingår i 31 § 3 mom. i gällande lag. Det vore ändamålsenligt att också i förvaltningsstadgan ta in en bestämmelse som motsvarar stadgandet och enligt vilken protokollet vanligen justeras på det sätt som organet bestämmer. Efter justeringen blir protokollet en offentlig handling.

Om framläggande av protokoll stadgas i 63 §. I förvaltningsstadgan bestäms hur tiden för framläggande skall meddelas.

9) Förvaltningsstadgan skall innehålla bestämmelser om undertecknande av kommunala handlingar. I 31 § i gällande lag stadgas om undertecknande och kontrasignerande av protokoll samt i 35 § om undertecknande och kontrasignerande av organs expeditioner.

Motsvarande bestämmelser bör ingå i förvaltningsstadgan. Dessutom bör förvaltningsstadgan innehålla bestämmelser om undertecknande av andra kommunala handlingar, t.ex. avtal och förbindelser. Utgångspunkten när

dessa bestämmelser utarbetas bör vara smidighet, men även rättssäkerheten bör beaktas. En utredning om rätten att teckna kommunens namn bör företes t.ex. i domstol.

10) I 148 § 2 mom. i gällande lag stadgas om lösen för handlingar. Kommunen bör nu ta in en bestämmelse om principerna för lösen för handlingar i förvaltningsstadgan. Lösen bör vara skälig i förhållande till kostnaderna för uppsättandet av handlingen. Kommunen bestämmer för vilka handlingar och i vilka fall lösen skall uppbaras.

11) Förvaltningsstadgan skall innehålla behövliga bestämmelser om fullgörande av informationsskyldigheten enligt 29 §.

12) I 51 § i den föreslagna lagen ges kommunstyrelsen, kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören samt nämnder och deras ordförande rätt att till behandling i kommunstyrelsen eller nämnden ta upp ett ärende som behandlas av en myndighet som lyder under organet i fråga. Kommunstyrelsen skall dessutom med stöd av 89 § 3 mom. ha rätt att överta behandlingen av ett ärende som genom rättelseyrkande har förelagts en nämnd. Förvaltningsstadgan skall innehålla bestämmelser om förfarandet, t.ex. tidsfristerna för utnyttjande av rätten att överta ett ärende.

13) I 8 kap. stadgas om kommunens ekonomi. I 91 § i gällande lag stadgas om kommunens ekonomistadga där det utfärdas närmare bestämmelser om kommunens budget, drätsel och räkenskapsväsende samt övriga hushållning. Motsvarande bestämmelser kan nu utfärdas i förvaltningsstadgan. Om hushållningen kan emellertid fortfarande bestämmas även i en särskild ekonomistadga.

14) Enligt 97 § i gällande lag utfärdas närmare bestämmelser om granskning av kommunens förvaltning och hushållning i revisionsstadgan. Inte heller revisionsstadgan skall längre vara obligatorisk. Bestämmelser om granskningen kan ingå i förvaltningsstadgan.

Med stöd av 2 mom. kan i en tvåspråkig kommuns förvaltningsstadga bestämmas hur invånare som hör till de olika språkgrupperna skall få service på enahanda grunder i kommunen. Enligt den reform av de grundläggande fri- och rättigheterna som är under behandling i riksdagen skall i 14 § 2 mom. regeringsformen ingå ett stadgande enligt vilket det allmänna skall tillgodose landets finsk- och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhälleliga behov enligt enahanda grunder. Eftersom stad-

gandet är förpliktande för kommunerna i uppgifter som skall skötas av dem, kan kommunen också använda förvaltningsstadgan som ett sätt att styra sin egen förvaltningsapparat och tvåspråkigheten blir då beaktad på tillhöriga grunder i kommunens verksamhet.

Enligt 3 mom. kan i förvaltningsstadgan också bestämmas att de som är under rösträttsåldern men har fyllt 15 år har rätt att närvara och yttra sig vid direktionssammanträden. Detta kommer i fråga närmast inom de förvaltningsormåden där de som utnyttjar tjänsterna är under 18 år.

51 §. *Behandling av ett ärende i ett högre organ.* Enligt den gällande kommunallagen har kommunstyrelsen och nämnder omfattande rätt att själva överta behandlingen av ärenden som avgjorts av en underlydande myndighet. Förfarandet gäller ärenden om vilka myndigheten redan har fattat beslut. Om kommunstyrelsens överföringsrätt stadgas i 63 § i gällande lag och om nämnders motsvarande rätt i 71 b §. Utanför överföringsrätten har lämnats ärenden där individens rättsskydd eller t.ex. en skyndsamt behandling av ärendet förutsätter självständig beslutanderätt. I allmänhet har sådana ärenden direkt i lag hänskjutits till myndigheten i fråga. Systemets praktiska tillämpning och funktion, t.ex. dess förhållande till verkställigheten av besluten, har dock inneburit svårigheter.

Kommunallagen skall inte längre innehålla några stadganden om sådan överföring i efterskott, utan man övergår till ett system som innebär att en högre myndighet före beslutsfattandet kan ingripa i ärendenas behandling genom att överta behandlingen av ett enstaka ärende. Rätten att överta ett ärende kan utnyttjas när ärendet är under behandling, vilket betyder det skede när ärendet redan har beretts och tagits upp på organets föredragningslista. En högre myndighet kan också i allmänhet genom att ändra delegeringsbestämmelserna återge sig själv befogenheter. Den rätt att överta ett ärende som stadgas i paragrafen kompletteras av förfarandet med rättelseyrkande, genom vilket en kommunmedlem eller part efter beslutsfattandet kan föra ett ärende till ett högre organ.

De kommunala myndigheter som kan överta behandlingen av ett ärende som behandlas av en myndighet som lyder under dem är kommunstyrelsen samt andra nämnder. Nämnderna lyder under kommunstyrelsen och kommun-

styrelsen kan alltså överta behandlingen av ett ärende som behandlas av en nämnd. Nämnderna skall ha självständig rätt att överta ärenden som behandlas av anställda och t.ex. direktio- ner som lyder under dem.

På kommunstyrelsens vägnar kan rätten att överta ett ärende även utövas av kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören. Nämndernas ordförande skall ha samma rätt vid sidan av organet i fråga. Också då kommer kommunstyrelsens rätt att överta ett ärende före nämndens.

De nuvarande befogenhetsgränserna som skapats med hjälp av instruktioner är strama. Den som har tilldelats befogenheter genom ett delegeringsbeslut skall avgöra ärendet i fråga. Införandet av rätten att överta ärenden innebär också att de strama befogenhetsgränserna luckras upp.

Rätten att överta ett ärende skall inte utsträckas till ärenden som enligt ett uttryckligt stadgande i någon annan lag skall behandlas av en viss kommunal myndighet och som inte heller kan delegeras enligt kommunallagen. Sådana ärenden är t.ex. ärenden som enligt lag eller med stöd av lag enligt förordning skall avgöras av centralvalnämnden, en valnämnd eller valbestyrelse eller en förmyndarnämnd. Utanför rätten att överta ett ärende lämnas också ärenden gällande tillstånds-, anmälnings-, tillsyns- och förrättningsförfaranden enligt lag eller förordning och sådana ärenden inom hälso- och sjukvården och socialväsendet som gäller en individ, även om ärendena enligt en speciallag kan delegeras.

Kommunstyrelsen ansvarar för samordningen av kommunens förvaltning. Av denna anledning skall kommunstyrelsen kunna utnyttja sin rätt att överta ett ärende även i fråga om ärenden som genom rättelseyrkande hade förelagts en nämnd som lyder under kommunstyrelsen. Om detta stadgas i 89 § 3 mom.

52 §. *Jäv.* I paragrafen skall stadgas om förtroendevaldas och tjänsteinnehavares jäv. Avsikten med stadgandet om jäv är att trygga opartiskhet i behandlingen och beslutsfattandet. Med jäv avses att en person har ett sådant förhållande till saken eller parterna att det kan äventyra hans opartiskhet vid behandlingen av ett visst ärende. Från jävsbegreppet skall särskiljas valbarhet och hinder. Bristande valbarhet innebär att personen inte alls kan väljas t.ex. till ett kommunalt förtroendeuppdrag.

Hinder innebär faktiskt förhinder att delta i skötseln av ett förtroendeuppdrag eller någon annan uppgift.

I paragrafen skall stadgas om grunderna för och effekten av jäv. Om inkallande av en ersättare i organet skall med stöd av 50 § bestämmas i kommunens förvaltningsstadga. Jävsgrunderna är desamma som enligt den nuvarande lagen. En fullmäktigs jävsgrunder i fullmäktige är fortfarande mildare än de grunder som tillämpas på andra förtroendevalda. En fullmäktig är jävig i ärenden som gäller honom personligen eller hans nära släkting eller en person som kan likställas med en sådan.

Enligt gällande lag begränsar sig en fullmäktigeledamots jävighet till fattandet av beslut. En ledamot har kunnat närvara och delta i diskussionen om saken även om han varit jävig. Enligt förslaget skall jävets verkan utsträcka sig till ärendets behandling i dess helhet och inte enbart till beslutsfattandet. En jävig ledamot skall alltså inte få delta i diskussionen om saken. Av denna anledning räknas en fullmäktigeledamot inte heller som närvarande i de ärenden där han är jävig. Detta kan inverka på fullmäktiges sammanträdes beslutsföret. Eftersom fullmäktiges sammanträden är offentliga kan man dock inte förutsätta att en jävig ledamot skall avlägsna sig ur sammanträdesrummet.

Angående jäv för kommunens andra förtroendevalda än fullmäktige samt tjänsteinnehavarna skall fortfarande gälla vad som stadgas i 10 och 11 §§ lagen om förvaltningsförfarande. I nämnda lags 10 § stadgas om jävsgrunder och i 11 § om verkan av jäv. Om en fullmäktig tar del i behandlingen av ärenden eller är ledamot i ett annat organ, tillämpas på honom de jävsregler som gäller detta organ. Vid andra kommunala organs, dvs. nämnders, direktions och kommittéers, sammanträden iakttas jävsstadgandena i lagen om förvaltningsförfarande.

Också reglerna i 3 mom. motsvarar de gällande. T.ex. en byggnadsinspektör som är anställd av kommunen skall kunna handlägga också kommunens egna byggandsprojekt utan att vara jävig på grundval av sin anställning. Inte heller en förtroendevald som är kommunal tjänsteinnehavare skall vara jävig t.ex. när han i en nämnd handlägger ett ärende där kommunen är part. Jäv uppkommer dock om den förtroendevalde i egenskap av tjänstein-

nehavare har föredragit eller annars på motsvarande sätt handlagt ärendet. Stadgandet tillämpas naturligtvis endast i det fall att den kommun vars myndighet handlägger ärendet är part. Om en annan kommun är part tillämpas 10 § 1 mom. 4 punkten lagen om förvaltningsförfarande på samma grunder som i fråga om andra samfund.

Att meddela, bedöma och avgöra om en person är jävig ankommer i första hand på honom själv. I osäkra fall är det bättre att den som eventuellt är jävig inte deltar i ärendets behandling. I 4 mom. betonas personens eget ansvar för att behandlingen skall vara opartisk. Om en person vet att han är jävig eller är osäker på om han är jävig, skall han själv meddela detta. Vid mötet skall organet eller ordföranden, om denna uppgift i förvaltningsstadgan har anförtratts ordföranden, besluta om jäv föreligger.

53 §. *Beredning av fullmäktigeärenden.* I paragrafen stadgas om tvånget att bereda ärenden som skall behandlas i fullmäktige. Till beredningen hör att redogöra för ärendena och utarbeta beslutsförslag. Kommunstyrelsen skall fortfarande svara för beredningen. Kommunstyrelsen skall bereda ärendena med undantag för ärenden som gäller den utvärderingen av fullmäktiges verksamhet och ärenden som den i 71 § nämnda revisionsnämnden har berett. Revisionsnämnden skall enligt 75 § 3 mom. inhämta kommunstyrelsens utlåtande. I förvaltningsstadgan kan kommunstyrelsen beredas rätt att avge utlåtande i ett ärende som har beretts av ett tillfälligt utskott i stället för av kommunstyrelsen. Ett tillfälligt utskott skall enligt 22 § åtminstone bereda fullmäktigebehandlingen av ärenden då förtroendevalda skall fråntas sitt uppdrag enligt 21 § samt då kommundirektören sägs upp eller förflyttas till andra uppgifter enligt 25 §.

54 §. *Fullmäktiges sammanträden.* I paragrafen stadgas om fullmäktiges sammanträden, kallelse till sammanträde samt om tidpunkten för utsändande av kallelsen och information om sammanträdena. Fullmäktiges ställning som kommunens högsta organ som valts av invånarna samt sammanträdenas offentlighet förutsätter att fullmäktiges sammanträden regleras på lagnivå. Fullmäktiges arbetsordning eller förvaltningsstadgan kan också innehålla närmare bestämmelser om fullmäktiges sammanträden. Om andra organs än fullmäktiges sammanträden bestäms i förvaltningsstadgan.

I 1 mom. stadgas om fullmäktiges sedvanliga sammanträden. Fullmäktige sammanträder vid de tider som fullmäktige beslutat. Dessutom skall fullmäktiges ordförande sammankalla fullmäktige när det är nödvändigt för skötsel av ärendena.

Paragrafens 2 mom. motsvarar gällande regler. Kommunstyrelsen eller minst en fjärdedel av fullmäktige skall ha rätt att få fullmäktige sammankallat för behandlingen av ett visst ärende. Ett sådant ärende som avviker från den normala sammanträdestidtabellen är i allmänhet brådskande. Av denna anledning stadgas i lagen uttryckligen att ärendet skall beredas i brådskande ordning. Beredningen ankommer på kommunstyrelsen. Om upptagande av ett ärende som inte är berett till behandling i fullmäktige stadgas i 55 § 2 mom.

I 3 mom. stadgas om kallelse till fullmäktiges sammanträde. Kallelse till sammanträde utfärdas av fullmäktiges ordförande eller vid förhinder för honom av viceordföranden. I lagen skall fortfarande stadgas att kallelse till fullmäktiges första sammanträde utfärdas av kommunstyrelsens ordförande. Däremot skall lagen inte längre innehålla något stadgande om vem som leder ordet vid det första sammanträdet till dess en ordförande har valts. En bestämmelse om detta kan vid behov intas i fullmäktiges arbetsordning eller förvaltningsstadgan.

I kallelsen till sammanträde skall meddelas de ärenden som skall behandlas. Till kallelsens innehåll hör naturligtvis också tiden och platsen för sammanträdet. Kommunens invånare skall ha möjlighet att delta i fullmäktiges sammanträden. Av denna anledning får sammanträdesplatsen inte vara sådan att invånarna har svårt att ta sig dit. I allmänhet skall sammanträdesplatsen ligga i kommunen eller i kommunens administrativa centrum, om det finns någon annanstans. Till kallelsen fogas vanligtvis också föredragningslistan. Om föredragningslistan stadgas inte i lag utan behövliga bestämmelser om den bör intas i fullmäktiges arbetsordning eller i förvaltningsstadgan.

I 4 mom. stadgas om avsändande av kallelsen till sammanträde och om information om sammanträdena. Kallelsen skall sändas minst fyra dagar före fullmäktiges sammanträde. I fullmäktiges arbetsordning kan en längre tid fastställas. Kallelsen sänds till fullmäktige och till dem som enligt förvaltningsstadgan har rätt att närvara vid fullmäktiges sammanträden.

Information om fullmäktiges sammanträden ges på det sätt som kommunala tillkännagivanden också annars bringas till kännedom. Kallelsen till sammanträde skall sättas upp på kommunens anslagstavla samt vid behov offentliggöras på något annat sätt som kommunen fattat beslut om. Delgivningen skall ske inom samma tid som kallelsen till sammanträde skall avsändas.

55 §. *Ärenden som skall behandlas i fullmäktige.* I paragrafen stadgas om förutsättningarna för att ett ärende skall upptas till behandling i fullmäktige. Stadgandet motsvarar i stor utsträckning 47 § i gällande lag, men avsikten har varit att säga saken på ett enklare sätt. I det föreslagna stadgandet avses med behandlingen av ett ärende alltid också avgörande av ärendet. Om fullmäktige enligt stadgandet kan uppta ett ärende till behandling, kan de också fatta beslut i ärendet.

1 mom. uttrycker huvudregeln. Ärendet skall vara nämnt i kallelsen till sammanträde och det skall vara berett av kommunstyrelsen. Om undantag beträffande beredningen stadgas i 53 §.

I 2 mom. stadgas om undantag för brådskande ärenden. Ett ärende som inte är nämnt i kallelsen till sammanträde men som är berett kan av fullmäktige upptas till behandling och avgörande med enkel majoritet. En förutsättning skall vara att ärendet är brådskande, vilket i allmänhet innebär att det vore för sent att behandla ärendet vid följande sammanträde. Det skall alltid fattas ett särskilt beslut om att ett sådant ärende skall upptas till behandling.

Om ett brådskande ärende inte alls är berett förutsätts att fullmäktige skall vara enhälliga för att det skall upptas till behandling. Om kommunstyrelsen framställer förslaget innan fullmäktiges sammanträde avslutas, t.ex. under en paus, kan ett brådskande ärende som är berett på detta sätt upptas till behandling med enkel majoritet.

56 §. *Tillsyn över lagligheten i fullmäktiges beslut.* Kommunstyrelsen ansvarar för verkställigheten av fullmäktiges beslut. Tillsynen över beslutens laglighet utgör en väsentlig del av verkställigheten. Tillsynen erbjuder en möjlighet att rätta till klara fel som annars kunde leda till besvär. Paragrafen motsvarar 59 § i gällande lag. Tillsynen över lagligheten avser samma omständigheter som kan utgöra grund för kommunalbesvär enligt 90 § 2 mom.

57 §. *Sammanträdes offentlighet.* Stadgandena om när kommunala organs sammanträden är offentliga motsvarar i stor utsträckning de gällande reglerna. Huvudregeln är att fullmäktiges sammanträden är offentliga och andra organs sammanträden slutna. Också andra organ kan hålla öppna sammanträden.

Fullmäktiges sammanträden är offentliga och allmänheten bör beredas möjlighet att följa fullmäktiges sammanträden. I undantagsfall kan ordföranden begränsa tillträdet till ett offentligt sammanträde t.ex. om alla intresserade inte ryms in i sammanträdesrummet. Fullmäktige kan också fatta beslut om slutna behandling av ett ärende. Det bör alltid föreligga någon särskild orsak till en slutna behandling. T.ex. tryggheten av kommunens intresse vid upphandling eller ett företagsköp kan förutsätta slutna behandling. Även då skall beslutet alltid vara offentligt.

I 2 mom. stadgas om när andra organs sammanträden än fullmäktiges är offentliga. Sammanträdena är i regel slutna och offentliga endast om organet beslutar det. Stadgandet gäller alla kommunala organ med undantag för fullmäktige. Också direktioner och kommittéer, som för närvarande inte kan hålla offentliga sammanträden, skall kunna göra det enligt stadgandet. Organet skall kunna pröva om det håller ett offentligt sammanträde eller behandlar något ärende offentligt. Öppenheten inom förvaltningen kan framhåvas genom att man alltid håller ett offentligt sammanträde eller behandlar ett ärende offentligt när saken är av stort allmänt intresse.

Vid ett organs slutna sammanträden får allmänheten eller andra utomstående inte vara närvarande. Utöver medlemmarna kan vid sammanträdet närvara de som har sammanträdesåligganden samt de förtroendevalda och kommunala tjänsteinnehavare som har rätt att närvara med stöd av en bestämmelse i förvaltningsstadgan. De diskussioner som förs vid ett slutet sammanträde är konfidentiella. Utan organets tillstånd får upplysningar om dem inte lämnas till utomstående.

58 §. *Beslutförhet.* I paragrafen stadgas om kommunala organs beslutförhet. Regleringen motsvarar vad som stadgas i 26 § i gällande lag. I 1 mom. stadgas om fullmäktiges beslutförhet och i 2 mom. om andra organs beslutförhet.

När det skall konstateras huruvida beslutförhet föreligger beaktas endast närvarande ledamöter eller deras ersättare. En person anses

vara närvarande om han vid mötet får ta del i behandlingen av ärendena. Sålunda kan jäviga ledamöter inte beaktas, eftersom en jävig person inte kan delta i behandlingen av ett ärende där han är jävig. I fullmäktige har för närvarande också beaktats jäviga fullmäktige, eftersom när de har haft rätt att delta i diskussionen om ärendet. Jävsreglerna föreslås bli skärpta så att en jävig fullmäktigeledamot inte längre kan delta i behandlingen av ärendet.

59 §. *Omröstning.* I 27 § i gällande lag ingår något mera detaljerade stadganden om omröstningsförfarandet. Det har ansetts nödvändigt att fortfarande stadga om grunderna för omröstning i lag.

I föredragningslistan, som innehåller resultaten av beredningen, redogörs i allmänhet för de ärenden som skall behandlas vid sammanträdet. På grundval av beredningen gör föredraganden eller i fullmäktige kommunstyrelsen upp ett beslutsförslag, som vanligen också är inskrivet i föredragningslistan. Föredragandens beslutsförslag utgör grund för behandlingen. Detta grundförslag kräver inget särskilt understöd för att komma med till omröstning tillsammans med ett förslag som organets medlemmar gjort och som vunnit understöd. Ett förslag från organets medlemmar som inte vunnit understöd förfaller. Om inga motförslag framställs eller om förslaget förfaller, skall ordföranden konstatera att ett enhälligt beslut har fattats.

Om det behövs omröstning om en sak, skall ordföranden konstatera vilka beslut som förfallit och vilka förslag som upptas till omröstning. Organet skall på ordförandens framställning godkänna omröstningssättet och, om flera omröstningar skall förrättas, omröstningsförfarandet. Med omröstningssätt avses det sätt på vilket omröstningen förrättas. Det säkraste sättet att förrätta omröstningen, om omröstningsapparat inte används, är genom napprop, varvid var och en som deltar i omröstningen uppger sin ståndpunkt när han hör sitt namn. Med omröstningsförfarande avses den ordning i vilken förslagen ställs mot varandra vid omröstningen. Omröstningen förrättas med iakttagande av parlamentariskt röstsätt. Två beslutsförslag gällande samma sak ställs mot varandra och det vinnande förslaget ställs igen mot följande beslutsförslag. I allmänhet står föredragandens beslutsförslag, dvs. grundförslaget, eller ett förslag som innebär att ärendet helt förkastas sist i omröstningen mot det förslag som vunnit över de andra förslagen.

Vid parlamentariskt omröstningssätt framställs omröstningspropositionen så att svaret ”ja” eller ”nej” uttrycker ståndpunkten till förslaget.

Omröstningen skall alltid förrättas öppet. Som beslut gäller det förslag som har fått flest röster. Då rösterna faller lika, avgör ordförandens röst beslutet. I allmänhet har medlemmarna i ett organ också möjlighet att rösta ”blankt”. Ordföranden är dock skyldig att ta ställning till saken, ifall hans röst avgör organets beslut.

I vissa saker som stadgas i lagen förutsätter ett beslut kvalificerad majoritet eller enhällighet (25 och 55 §§).

Närmare bestämmelser om hur omröstningar skall förrättas kan ingå i kommunens förvaltningsstadga.

60 §. *Val.* När det är fråga om personal används benämningen val för beslutsformen. Det kan vara fråga om att välja en eller flera personer till ett kommunalt förtroendeuppdrag eller t.ex. till kommunens företrädare i ett privaträttsligt samfund eller val av en kommunal tjänsteinnehavare. För att val skall förättas förutsätts att valet av personen eller personerna i fråga har uppdragits åt organet. I denna paragraf stadgas om valförfarandet.

Ett personalval kan vara enhälligt och då behöver man inte alls tillgripa någon egentlig valförrättning. Val kan förrättas antingen som majoritetsval eller proportionella val. Utgångspunkten skall vara majoritetsval om vilket stadgas i 1 mom. Vid majoritetsval blir den eller de som har fått flest röster utsedda. Om flera än en skall väljas, har vid majoritetsval var och en som deltar i valet lika många röster som det antal personer som skall väljas.

Vid val av kommunala tjänsteinnehavare skall valsättet alltid vara majoritetsval, eftersom det vid personalval alltid skall väljas endast en person. Proportionella val kommer i fråga endast om flera än en skall väljas. Om val av kommundirektör stadgas särskilt i 24 § 3 mom.

I 2 mom. stadgas om förutsättningarna för förrättande av proportionella val. Till innehållet skiljer sig reglerna inte från de nuvarande, men regleringssättet är annorlunda. I lagen stadgas direkt om förutsättningarna för förrättande av proportionella val genom en formel som bättre än den tidigare tjänar de praktiska behoven. Proportionella val förutsätter att flera än en, dvs. minst två, skall väljas. Proportionellt valsätt skall iakttagas, om det begärs av så

många av dem som deltar i valet att de i proportionella val tillsammans kunde få minst en av sina kandidater valda. Detta kan man räkna ut med den formel som föreslås i paragrafen. Om t.ex. antalet närvarande ledamöter i organet är 55 och sex skall väljas, delas 55 med sju (6+1), varvid kvoten blir ungefär 7,8. Detta avrundas till närmaste högre hela tal (8), varvid man har det antal som räcker till för att proportionella val skall förrättas.

Om val av ersättare i organen stadgas i 3 mom. Regleringen motsvarar i övrigt den nuvarande, men om ersättarna är personliga måste också vid majoritetsval kandidaterna godkännas före valet. Detta undanröjer de svårigheter som personliga ersättare i praktiken medför vid majoritetsval. Det har kunnat hända att röster avgivits så att samma person förekommer både som ordinarie ledamot och ersättare eller så har paren annars gått i kors.

Proportionella val baserar sig alltid på att kandidater uppställs på förhand. Vid proportionella val skall i tillämpliga delar iakttagas vad som stadgas om kommunalval. Vid behov kan fullmäktige på samma sätt som nu utfärda närmare bestämmelser om proportionella val.

Proportionella val skall alltid förrättas med slutna sedlar. Utgångspunkten är att majoritetsval skall vara öppna, men om det påyrkas kan även de förrättas med slutna sedlar. Då räcker det med att en ledamot kräver slutet val.

61 §. *Avvikande mening.* I paragrafen stadgas om rätt för organens medlemmar och föredraganden att reservera sig mot beslutet. Regleringen i 1 mom. motsvarar i stor utsträckning gällande lag. Av en ledamot som deltagit i organets beslutsfattande förutsätts dock att han under ärendets behandling klart har uttryckt att han är av annan mening beträffande beslutet. Rätt att reservera sig har uttryckligen den som framställt ett motförslag eller röstat mot beslutet. Föredraganden har rätt att reservera sig endast om beslutet avviker från hans beslutsförslag i ärendet.

Avvikande mening skall anmälas omedelbart efter att beslutet har fattats. Senare är det inte längre möjligt att reservera sig. Till en reservation som gjorts i tid skall det vara möjligt att foga skriftliga motiveringar ända tills protokollet justeras.

Den som reserverat sig befrias från det juridiska ansvar som beslutet medför. För föredraganden är avvikande mening den enda möjligheten att bli befriad från ansvaret, om

han inte också är medlem i organet och har röstat mot beslutet. För en ledamot i ett organ har det redan nu räckt med att hans röstningsbeteende framgår av organets protokoll. Om han enligt protokollet inte har röstat för det förslag som blivit beslut, har han inte heller varit ansvarig för det beslut som organets majoritet har fattat. Denna tolkning, som redan vedertagits i praktiken, skall inskrivas i 2 mom. Att en ledamot i organet anmält avvikande mening är av betydelse med tanke på det juridiska ansvaret dels i slutna val, dels när ledamoten har framställt ett förslag som förfallit i brist på understöd. I den sistnämnda situationen är organets beslut formellt enhälligt.

62 §. *Protokoll.* I paragrafen stadgas om organs och andra beslutsfattares protokoll.

Beslutshandlingen inom kommunalförvaltningen skall fortfarande kallas protokoll. Härmed avses organens protokoll samt förtroendevaldas och tjänsteinnehavares beslutsprotokoll (beslutsförteckningar). Till protokollets grundläggande uppgifter hör att bevara information, överföra information samt att tillgodose rättssäkerhets- och tillsynsbehoven. Ett protokoll är offentligt tillförlitligt: något anses vara såsom det står i protokollet, om inget annat påvisas.

Vid organens sammanträden skall alltid föras protokoll. Organets ordförande ansvarar för att protokoll förs. I lagen intas inte några stadganden om uppsättandet av protokoll utan bestämmelser om protokollets innehåll kan ingå i förvaltningsstadgan. Också bestämmelser om undertecknande och justering av protokoll skall ingå i förvaltningsstadgan.

Över förtroendevaldas och tjänsteinnehavares beslut skall protokoll föras, om det inte är onödigt på grund av beslutets natur. Genom att besluten skrivs ned förbättras bl.a. medborgarnas möjligheter att övervaka sina rättigheter (ändringsökande) och i allmänhet möjligheten att övervaka förvaltningen (offentlighetsprincipen, revisorer). En del av besluten kan vara avgöranden som hör till den löpande administrationen och vilkas natur är sådan att protokollföring inte behövs eller att protokoll i praktiken inte ens kan föras. T.ex. när en expedition sätts upp över besluten eller någon annan handling blir kvar av vilken beslutet framgår, behövs inget protokoll. En sådan annan handling kan också vara ett verifikat

som förvaras i kommunens bokföring eller uppgifter i en databas som förs med hjälp av ADB.

I lagen stadgas inte om innehållet i och formen för förtroendevaldas och tjänsteinnehavares beslutsprotokoll. I praktiken finns det två slags beslutsprotokoll: protokollet består av enskilda beslut som tjänsteinnehavaren fattat (antingen ett eller flera särskilda beslut) eller av en s.k. beslutsförteckning. En tjänsteinnehavare kan ha flera beslutsprotokoll grupperade t.ex. enligt olika slags ärenden. Karaktären av det ärende som behandlas avgör vilken protokollform som används. Ifall ärendet är sådant att det inte kräver någon redogörelse för beredningsåtgärderna, räcker det enbart med att besluten skrivs ned, dvs. att en beslutsförteckning förs. Eftersom förtroendevalda och tjänsteinnehavare i allmänhet fattar sina beslut ensamma (utan föredragning), justeras inte protokollet på något sätt. Det räcker med att tjänsteinnehavaren själv undertecknar sina beslut, dvs. beslutsprotokollet.

63 §. *Framläggande av protokoll.* Att protokoll framläggs offentligt har framför allt en processuell betydelse. Tiden för framställande av rättelseyrkande och anförande av besvär över besluten i protokollet börjar löpa från det att protokollet har framlagts offentligt. Till ett framlagt protokoll skall av denna anledning också fogas anvisning om rättelseyrkande eller besväransvisning. Regleringen motsvarar i stor utsträckning vad som stadgas i 32 § i gällande lag. Om delgivning av beslut stadgas i 95 § 1 mom.

Det skall vara obligatoriskt att lägga fram fullmäktiges, kommunstyrelsens och nämndernas protokoll. I gällande lag gäller tvånget endast fullmäktige och kommunstyrelsen.

Framläggande av protokoll skall meddelas på förhand. I praktiken har det ansetts tillräckligt att göra det en dag på förhand. I förvaltningsstadgan kan intas närmare bestämmelser om detta. Meddelande om framläggande skall sättas upp på kommunens anslagstavla och dessutom kan det ges på annat sätt som kommunen fattar beslut om.

Det skall inte vara obligatoriskt att lägga fram direktions, kommittéers, förtroendevaldas och tjänsteinnehavares protokoll. Myndigheten i fråga kan pröva om det är nödvändigt. Framläggande skall alltid vara nödvändigt när man vill att besluten skall vinna laga kraft,

eftersom tiden för framställande av rättelseyrkande och sökande av ändring räknas från det att protokollet framlagts.

64 §. *Kommunala tillkännagivanden.* Enligt lagen om offentliga kungörelser (34/25) skall varje kommun ha en anslagstavla för offentliga kungörelser. Kommunens offentliga tillkännagivanden skall anslås på kommunens anslagstavla. Dessa tillkännagivanden är i allmänhet av processuell betydelse. Den faktiska informationen om besluten förmedlas på annat sätt än genom ett tillkännagivande som sätts upp på anslagstavlan. Om dessa informationsätt, t.ex. tidningsannonser, kan kommunen besluta särskilt i fråga om enskilda ärenden eller grupper av ärenden. Om information stadgas särskilt i 29 §.

Det är givet att anslagstavlan skall vara placerad på ett sådant ställe att man kan bekanta sig med den under verkets normala öppettider. Detta kan vara av betydelse t.ex. om kommunens ämbetshus är helt stängt under sommaren.

8 kap. Kommunens ekonomi

65 §. *Budget och ekonomiplan.* Stadganden om behandling och godkännande av budgeten, dess förpliktande karaktär, innehåll och struktur samt om budgetprinciperna har sammanförts i samma paragraf. I paragrafen stadgas också om planering av verksamheten och ekonomin på längre sikt än ett år.

I 1 mom. stadgas att budgetår skall vara kalenderåret. Fullmäktige skall godkänna budgeten före utgången av året. För beredningen av budgeten skall fortfarande kommunstyrelsen svara med stöd av 23 och 53 §§.

Lagen skall inte längre innehålla några detaljerade stadganden om behandlingen av budgeten. Det vore skäl att i förvaltningsstadgan bestämma att budgeten skall återförvisas till styrelsen för ny beredning, om fullmäktige inte godkänner den i första behandling eller kräver ändringar i den. Antalet behandlingar i fullmäktige skall inte begränsas. Det finns inte längre något behov av detta, eftersom budgetbehandlingen har förenklats; det finns färre anslag än tidigare och beslut om alla delar i budgeten fattas med enkel majoritet. Det skall inte heller stadgas om försening med godkännandet av budgeten. Utgångspunkten är emellertid fortfarande att kommunens inkomster

skall uppbäras och oundgängliga utgifter bestridas till dess budgeten har godkänts.

Budgeten skall vara nära knuten till ekonomiplaneringen på längre sikt. Fullmäktige skall årligen före utgången av året godkänna budgeten och en ekonomiplan för tre eller flera år. Budgetåret skall vara ekonomiplanens första år. Ekonomiplanen skall ersätta den gamla kommunallagens kommunplan, om vilken inte längre stadgas särskilt. Ekonomiplanen skall också vara mera bindande än den riktgivande kommunplanen.

I 2 mom. stadgas om godkännandet av mål för verksamheten och ekonomin i budgeten och ekonomiplanen. Genom stadgandet framhävs betydelsen av målen och deras uppföljning för styrningen av ekonomin samt deras anknytning till anslagen och de beräknade inkomsterna. Även fullmäktige bör förbinda sig till de mål de satt upp och för hela planeringsperioden anvisa de resurser som behövs för att målen skall nås. Budgeten och ekonomiplanen skall göras upp så att förutsättningar för skötseln av kommunens uppgifter tryggas. Budgetåret kan vara en för kort tidsperiod för att anpassa utgiftsekonomin till inkomsterna. Av denna orsak har ekonomiplanen en central betydelse för balansen av kommunens totalekonomi. I samband med den bör också bedömas huruvida kommunens förbindelser och riskerna i anslutning till dem står i rätt proportion till kommunens resurser. I ekonomiplanen bör anges vilka åtgärder som skall vidtas för att ett försvagat fritt eget kapital skall förkovras och nå tillräcklig nivå. I ekonomiplanen bör å andra sidan också visas huruvida samlade överskott beror på kommunens investeringsbehov under kommande år.

Ekonomiplanen, budgeten och verksamhetsberättelsen är fullmäktiges styrmedel. Olika organ skall fortfarande styra sin service- och myndighetsverksamhet med hjälp av dispositionsplaner och tablåer över planernas förverkligande.

Om budgetens innehåll och struktur stadgas i 3 mom. I budgeten tas in de anslag och beräknade inkomster som verksamhetsmålen förutsätter samt visas hur finansieringsbehovet skall täckas. Anslagen skall basera sig på de mål som uppställts för verksamheten. Likaså skall de beräknade inkomsterna i avgiftsfinansierad verksamhet stå i rätt proportion till den prestationsvolym som satts som mål.

Budgeten skall vara en plan som gäller

kommunens alla tillförda och använda medel. Den beräknande penninganvändningen skall omfatta driftsekonomin anslag, samt de anslag som reserverats för investeringsprojekt, finansieringsutgifter och för återbetalning av kapital. Beräknade tillförda medel skall vara driftsekonomin beräknade inkomster, beräknade finansieringsandelar för investeringar, beräkningar gällande försäljningen av anläggningstillgångar och beräknad upplåning. Som tillförda eller använda medel i budgeten behandlas dessutom beräknade förändringar i rörelsekapitalet, varmed avses förändringar i skillnaden mellan finansierings- och omsättningstillgångarna och kortfristigt främmande kapital.

Beräknade förändringar av reserveringar och fonder behandlas inte som anslag eller beräknade inkomster utan som resultatregleringsposter om vilka fullmäktige beslutar särskilt. En liknande post som inte skall påverka penninganvändningen är avskrivningar av anläggningstillgångar.

Anslag och beräknade inkomster kan enligt förslaget tas upp till brutto- eller nettobelopp i budgeten. Nettobudgeteringsprincipen ingick redan i den ändring av kommunallagen som trädde i kraft vid ingången av 1993. Det skall inte längre stadgas särskilt att affärsverks resultat skall upptas i kommunens budget enligt nettoprincipen. Den allmänna nettoprincipen lämpar sig också för affärsverk. Livsdugliga affärsverk skall dock fortfarande inneha en särställning i kommunens verksamhet och ekonomi. I 13 §, som gäller fullmäktiges uppgifter, ingår ett stadgande enligt vilket fullmäktige fattar beslut om de mål för verksamheten och ekonomin som skall ställas upp för affärsverken.

Kommunallagen skall innehålla stadganden om *budgetens struktur*. Genom detta vill man eftersträva en enhetlig budgetpraxis i kommunerna. I kommunens budget skall finnas en driftsekonomi- och resultaträkningsdel samt en investerings- och finansieringsdel. Samma uppbyggnad iaktas i ekonomiplanen och bokslutet. Med hjälp av den nya budgetstrukturen presenteras kommunens ekonomi med avseende på både resultat och finansiering. Resultaträkningsdelen skall ange hur inkomstfinansieringen räcker till för att täcka kostnaderna för serviceverksamheten, räntorna och de avskrivningar som tillgångarnas slitage förutsätter. Finansieringskalkylen visar hur mycket kapital-

finansiering som utöver inkomstfinansieringen behövs för investeringar och avkortningar på lån.

Driftsekonomidelen skall ha samma innehåll som enligt nuvarande budgetrekommendation för kommunerna. I den uppställs verksamhetsmål för de olika resultatområdena och anvisas nödvändiga anslag och beräknade inkomster.

Resultaträkningsdelen skall vara en avdragskalkyl där inkomsterna och utgifterna delas in i ordinarie verksamhet, transfereringar och finansieringsposter. I resultaträkningsdelen intas dessutom avskrivningar av anläggningstillgångar samt förändringar av reserveringar och fonder. I resultaträkningsdelen intas en beräkning av räkenskapsperiodens resultat. Samtidigt uppställs mål i anslutning till resultatet, genom vilka det egna kapitalets struktur kan förändras. T.ex. en del av överskottet kan överföras till en investeringsfond.

I investeringsdelen anges anslag och beräknade inkomster per projekt. Investeringsutgifterna och -inkomsterna budgeteras utgående från hur man uppskattar att pengar används och flyter in.

Finansieringsandelen visar tillförda medel och använda medel sammanlagt under kommunens budgetår.

I 4 mom. stadgas om budgetens bindande karaktär och ändringar i budgeten. Till det allmänna stadgandet om budgetens bindande karaktär har fogats ett stadgande om att budgeten skall iaktas inte bara i kommunens bushållning utan också i dess verksamhet. Härigenom vill man framhäva betydelsen av de verksamhetsmål som ingår i budgeten. Tidigare begränsades höjningar av eller ändringar i anslagen med ett stadgande om kvalificerad majoritet som dock upphävdes vid ingången av 1993. Att man går in för nettoprincipen innebär att anslag och beräknade inkomster behandlas likvärdigt i fråga om deras bindande verkan. Beslut om ändringar i budgeten som innebär höjda anslag eller minskade inkomster skall fattas av fullmäktige oberoende av om avvikelserna är en följd av att uppskattade bruttoutgifter överskridits eller att bruttointkomster underskridits.

Då man behandlar överskridna anslag eller minskade beräknade inkomster bör man också besluta om ändringar av målen för verksamheten. När man fattar sparbeslut i budgeten bör man också uppskatta om verksamhetsmål-

len står i rätt proportion till de ändrade anslagen och beräknade inkomsterna.

Ett särskilt stadgande om tillägsbudget skulle inte längre vara nödvändigt. Enligt 3 mom. av paragrafen skulle man behöva visa budgeten också efter det att man har gjort ändringar i den, hur finansieringsbehov skall täckas.

66 §. *Beslut om skatter.* Beslut om kommunens inkomstgrunder utgör en central del av godkännandet av budgeten. I förslaget utgår man ifrån att alla inkomster är likvärdiga vid balanseringen av kommunens ekonomi. Skatteinkomsterna skall inte längre ha samma balanserande uppgift som i den nuvarande lagen. Det finns redan nu en fast kommunalpolitisk anknytning mellan olika former av skatteinkomster, avgifter och upplåning.

I samband med att budgeten godkänns skall fullmäktige fatta beslut om kommunens inkomstskatteprocent, fastighetsskatteprocenter samt om grunderna för andra skatter. I paragrafen avses endast de inkomstposter om vilkas grunder kommunen fattar beslut. Kommunalagen skall inte begränsa utvidgningar av kommunens skattebas och ändringar av beskattningssystemet. Av denna orsak nämns i paragrafen utöver kommunens inkomstskatt och fastighetsskatten dessutom övriga skatter.

Kommunens skatteinkomst består för närvarande av kommunalskatten, fastighetsskatten, andelen av avkastningen av samfundsskatten samt hundskatten. Om kommunalskatten stadgas i inkomstskattelagen (1535/92). Kommunalnskatten bestäms på grundval av fysiska personers och dödsboms förvärvsinkomst. Om uttaxeringen per skatteöre beslutar kommunen. Om fastighetsskatten stadgas i fastighetsskattelagen (654/92). En fastighets beskattningsvärde bestäms enligt stadgandena i lagen om skatt på inkomst och förmögenhet medan kommunen beslutar om fastighetsskatteprocenterna. Om samfunds inkomstskatteprocent och kommunens andel stadgas i inkomstskattelagen. Kommunens utdelning av samfundsskatten påverkar uttaxeringen per skatteöre. Om hundskatten beslutar kommunen inom gränserna för det maximibelopp som stadgas i lagen om hundskatt (590/79).

Kommunens inkomstskattesats skall ersätta det nuvarande begreppet uttaxering per skatteöre. På motsvarande sätt skall kommunalskatt och antal skatteören ersättas med begreppen *inkomstskatt till kommunen* och *beskattningsbar inkomst vid kommunens inkomstbeskattning*.

Motsvarande ändringar bör göras i de lagar och förordningar där begreppen uttaxering per skatteöre, antal skatteören och kommunalskatt har använts.

De beräknade inkomsterna av kommunens inkomstbeskattning bestäms enligt de uppskattade beskattningsbara inkomsterna och inkomstskatteprocenten. Eftersom kommunens skatteinkomster bokförs enligt kontantprincipen, måste man vid uppskattningen av kommunens skatteinkomster under budgetåret beakta de redovisningsposter som gäller tidigare år och den andel av skatteavkastningen enligt de uppskattade beskattningsbara inkomsterna som man inte får in under budgetåret. Den fastighetsskatteinkomst som tas in i budgeten beräknas också enligt kontantprincipen.

Kommunens inkomstskatteprocent och fastighetsskatteprocenterna är centrala inkomstgrunder i budgeten och därför bör beslut om dem fattas senast i samband med att budgeten godkänns. I praktiken bestäms tidsfristen för godkännandet av kommunens skatteprocenter enligt den tidpunkt när skatteprocenterna skall meddelas skattestyrelsen.

67 §. *Bokföring.* Kommunens bokföring skall till största delen regleras med hjälp av bokföringslagen och -förordningen. Dessutom styrs organiseringen av bokföringen av skyldigheten att lämna upplysningar till de statliga myndigheterna. Om förvaringen av kommunens bokslutshandlingar och verifikatmaterial bestäms enligt arkivlagen (184/81) genom riksarkivets allmänna anvisningar och beslut i enskilda fall. På offentliggörandet av kommunens bokslut tillämpas lagen om allmänna handlingars offentlighet (83/51).

Förhållandet mellan bokföringslagen och stadganden om bokföring i andra lagar har i 39 § bokföringslagen definierats så att om bokföringsskyldighet och bokföring samt offentliggörande av bokslut gäller i första hand vad som därom stadgas särskilt på annat ställe i lag eller vad myndigheten i fråga med stöd av någon annan lag har föreskrivit.

Bokföringslagen utgör ett färdigt och allmänt accepterat och känt regelsystem som garanterar att kommunens bokslut kan jämföras med andra ekonomiska enheter. För kommunerna skall gälla exaktare stadganden än nu om bl.a. kontosystemet, verifikat och bokföringsnoteringar.

Bokföringen skall alltjämt producera de uppgifter som behövs för uppföljningen av anslag

och beräknade inkomster i budgeten. Denna uppföljning skall dock inte längre avgöra hur kontona från bokföringen i bokslutet avslutas på resultatkonton och balanskonton.

I fråga om bokföringen av anläggningstillgångar ändras periodiserings-, bokförings- och värderingspraxis. Till anläggningstillgångar skall oberoende av om syftet är att ge inkomster även räknas sådana nyttigheter vilkas verkningstid som produktionsfaktorer sträcker sig över flera än en räkenskapsperiod. Detta tillägg till definitionen på anläggningstillgångar är också av betydelse när man tillämpar bokföringslagens stadganden om att utgifter i bokslutet skall upptas som kostnader i resultaträkningen och bland aktiva i balansräkningen.

I kommunens bokföring övergår man till att använda avskrivningar enligt plan. Anskaffningsutgiften för anläggningstillgångar aktiveras och upptas under sin verkningstid som kostnader genom avskrivningar enligt plan. En avskrivning skall ha som främsta uppgift att periodisera anskaffningsutgiften och man skall inte längre med avskrivningen försöka hålla anläggningstillgångarna vid gängse värde i balansräkningen.

Kommunens anläggningstillgångar skall grupperas enligt hur de används som produktionsfaktorer. Avskrivningar enligt plan görs på de nyttigheter som räknas till anläggningstillgångarna och som används för kommunens affärsverksamhet och serviceverksamhet. Avskrivningar enligt plan skall emellertid inte göras på anläggningstillgångar som anskaffats i placeringssyfte eller andra icke produktiva anläggningstillgångar utan för dem görs endast inkuransavdrag.

Uppskrivningar kan göras beträffande sådana anläggningstillgångar vilkas överlåtelsepris kan fastställas på ett tillförlitligt sätt. Uppskrivningarna skall dock inte beaktas vid avskrivningar. Uppskrivningsförfarandet skall inte heller annars i något skede påverka kommunens resultatberäkning.

Fullmäktige skall godkänna en avskrivningsplan för kommunen i vilken man fastställer den uppskattade ekonomiska användningstiden samt avskrivningsmetod för de nyttigheter som hör till anläggningstillgångarna. I övergångsskedet uppgörs en plan för utgiftsresterna av de anläggningstillgångar som tas upp i kommunens nya balansräkning. Utgiftsresterna avskrivs enligt denna plan under sin återstående ekonomiska verkningstid.

Kommunens reserveringar skall enligt bokföringslagen indelas i obligatoriska och frivilliga reserveringar. De obligatoriska reserveringarna upptas i bokslutet som kostnad för verksamheten i fråga. Pensionsåligganden och -ansvar utöver pensionssystemet enligt lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare (KTAPL) till vilka kommunen har förbundit sig upptas i bokföringen och bokslutet som obligatoriska reserveringar. För de pensionsförbindelser som bestäms enligt KTAPL ansvarar kommunerna med stöd av lag gemensamt och den del som inte täcks fördelas inte på kommunerna.

Kommunen kan göra frivilliga reserveringar som är investerings-, kreditförlust-, verksamhets-, lager- och andra sådana reserveringar. Ändringar av de frivilliga reserveringarna presenteras i resultaträkningen som egen grupp, ändringar av reserveringar, efter de ordinarie kostnaderna. Investeringsreserveringarna och deras användning avviker från det nuvarande förfarandet med reservationsanslag. En investeringsreservering görs endast ifall räkenskapsperiodens resultat ger möjlighet därtill.

Tillämpningen av bokföringslagen på kommunerna ändrar strukturen på kommunens eget kapital, dess innehåll och hur det bildas jämfört med nuvarande praxis. Begreppet driftskapital och det sätt på vilket det bildas försvinner och räkenskapsperiodens överskott uppstår via resultaträkningen.

Vid övergången till det nya bokföringssystemet skall fullmäktige fastställa en del av det egna kapitalet som grundkapital, som inte får minskas, och en del som reservfond, som borde förkovras på bestämda villkor på samma sätt som den nuvarande kassaförlagsfonden. Reservfonden kan inte användas för att utjämna resultatet. Kommunen kan också ha andra egna fonder och fonder med egen täckning. Egna fonder kan i likhet med nuvarande praxis vara bl.a. skatteutjämningsfonden, bostadsproduktionsfonden, bostadslånefonden, skadefonden och låneavkortningsfonden. De egna fonderna förkovras och medel tas ut genom transaktioner genom resultaträkningen. Bokföringen för donationsfonder med egen täckning ordnas på samma sätt som för affärsverken så att de är självständiga balansenheter. Om fondernas förkovran och användning samt om skötseln av medlen kan bestämmas i en fondstadga.

Den andel av de tidigare räkenskapsperiod-

ernas resultat som inte har överförs på reserveringar eller fonder är kommunens övriga fria kapital som också kan vara negativt. Räkenskapsperiodens underskott täcks i första hand med övrigt fritt kapital. Räkenskapsperiodens underskott kan också täckas ur en fond på samma sätt som med den nuvarande skatteutjämningsfonden, förutsatt att fondens stadgar ger möjlighet därtill. Täckningen sker i så fall via resultaträkningen.

Enligt tillämpningsstadgandet skall bokföringslagen tillämpas på kommunernas och samkommunernas bokföring från början av följande kommunvalsperiod, dvs. från ingången av 1997. Tills dess iaktas gällande lagstiftning.

68 §. *Bokslut.* Om kommunens bokslut intas vissa specialstadganden i kommunallagen utöver bokföringslagens stadganden. Dessa specialstadganden gäller räkenskapsperioden, behandlingen av och innehållet i bokslutet, uppgörandet av koncernbokslut samt undertecknande av bokslutet.

Enligt 1 mom. är kommunens räkenskapsperiod alltid kalenderåret. Tidsfristerna för när bokslutet skall vara färdigt, granskat och behandlat av fullmäktige tidigareläggs. Bokslutet skall enligt 9 § 3 mom. bokföringslagen uppgöras inom tre månader efter räkenskapsperiodens utgång. Sälunda skall kommunen göra upp bokslutet före utgången av mars kalenderåret efter räkenskapsperioden. Revisorerna skall enligt 73 § i lagförslaget granska bokslutet senast före utgången av maj. Bokslutet skall föreläggas fullmäktige före utgången av juni.

Enligt 2 mom. skall i bokslutet intas resultaträkning, balansräkning och bilagor till dem, en tablå över budgetens förverkligande samt verksamhetsberättelse. Genom tablåen över budgetens utfall fullgör kommunen sin redovisningsskyldighet i anslutning till användningen av medel. Uppgifter för tablåen över budgetens utfall tas från budgeten och bokföringen. Uppföljningen görs med samma noggrannhet som fullmäktige har godkänt anslag och beräknade inkomster för olika funktioner. Nya kapitalfinansieringsposter i tablåen över budgetens utfall är budgeterade och förverkligade ändringar i rörelsekapitalet.

I kommunens bokslut intas en resultaträkning enligt bokföringslagen. I bokföringsförordningen skall stadgas om kommunens resultaträkningsschema. Enligt schemat skall de intäkter och kostnader som periodiserats på räkenskapsperioden grupperas i ordinarie verk-

samhet, transfereringar, finansieringsposter, avskrivningar och ändringar av reserveringar. Räkenskapsperiodens resultat utvisar ändringen i kommunens eget kapital. Resultatregleringsposterna presenteras i form av ändringar av reserveringar och fonder före räkenskapsperiodens över- eller underskott. Den statistiska jämförbarheten för de poster som beskriver internt tillförda medel i den nuvarande finansieringsdelen skall inte brytas. Resultaträkningsschemats slutliga innehåll avgörs när ändringen av bokföringsförordningen bereds.

I bokslutet ingår som bilaga en finansieringskalkyl som utvisar tillförda och använda medel i kommunen under räkenskapsperioden. Finansieringskalkylen kompletterar bokslutsinformationen genom att i samma uppställning visa beloppet av internt tillförda medel och hur dessa medel räcker till för att täcka investeringar och återbetalningar av kapital. Finansieringskalkylen anger också det finansieringsbehov som kommunen är tvungen att täcka genom att ta upp lån eller genom att minska de medel som bundits till finansierings- och omsättningstillgångarna. Bokföringsnämndens kommunsektion meddelar med stöd av 67 § särskilda anvisningar om finansieringskalkylschemat.

Balansräkningsschemat enligt 8 § bokföringsförordningen skall iaktas också i kommunerna och samkommunerna. Balansposterna presenteras i omvänd ordning jämfört med kommunens nuvarande balansräkningsschema. Bokföringslagens huvudindelning av balansposterna skall oförändrad tillämpas i kommunerna. Bokföringsnämnden meddelar särskilda anvisningar om undergrupperingen. En balansräkning enligt bokföringslagen erbjuder möjlighet att bedöma kommunens självförsörjning och skuldsättning med samma nyckeltal som gäller för andra bokföringskyldiga.

Om den verksamhetsberättelse som skall ingå i bokslutet stadgas särskilt i 69 §.

I 3 mom. stadgas om uppgörande av koncernbokslut. Med koncernkalkyler kan man, oberoende av hur de olika funktionerna är organiserade, klarlägga de utgifter och inkomster samt tillgångar, skulder och ansvar som kommunen har bestämmanderätt över och ansvar för på basis av innehav eller avtal. Kommunens koncern skall omfatta alla de dottersammanslutningar där kommunen har bestämmanderätt. Med stöd av 22 b § bokfö-

ringslagen anses kommunen ha bestämmanderätt i en sammanslutning eller en stiftelse då den:

— har mer än hälften av de röstetal som alla aktier, medlemsandelar eller bolagsandelar medför;

— med stöd av bolagsordningen, bolagsavtalet eller därmed jämförbara bestämmelser har rätt att utse majoriteten av medlemmarna i en sammanslutnings styrelse eller motsvarande organ eller majoriteten av medlemmarna i ett sådant organ som utnämner styrelsen; eller

— på grundval av avtal har bestämmanderätt som motsvarar vad som sagts ovan.

De ovan angivna kriterierna för bestämmanderätt kan också uppfyllas tillsammans med dottersammanslutningarna eller redan på så sätt att en dottersammanslutning ensam har bestämmanderätt i en annan bokföringsskyldig.

Bokföringslagen stadgar också att uppgifter om intressesammanslutningar skall ingå i koncernbokslutet. Med kommunens intressesammanslutningar avses bokföringsskyldiga som inte är kommunens dottersammanslutningar men där kommunen har en betydande ägoandel eller ett betydande inflytande. En betydande ägoandel uppstår om den bokföringsskyldige äger minst en femtedel av det egna kapitalet enligt balansräkningen. En kommun har betydande inflytande i en annan sammanslutning om kommunen ensam eller tillsammans med andra sammanslutningar som hör till samma koncern har minst en femtedel och högst hälften av det röstetal som aktierna, medlemsandelarna eller bolagsandelarna medför. För en kommun skall intressesammanslutningsavgränsningen vara av betydelse förutom i fråga om kommunens intresseföretag också i fråga om sådana samkommuner där kommunen har en betydande ägoandel och ett betydande inflytande.

Kommunens koncernbokslutsskyldighet skall begränsas till uppgörandet av koncernbalansräkning. Koncernbalansräkningen skall med iakttagande av god bokföringssed och enligt vad bokföringsnämnden närmare bestämmer uppgörs som sammandrag av kommunens och dottersammanslutningarnas balansräkningar samt de uppgifter som skall lämnas i bilagor till dem. Som bilagor till koncernbalansräkningen bör dessutom fogas uppgifterna på koncernnivå om ställda säkerheter och ingångna ansvarsförbindelser. Intressesammanslutningarnas bokslutsuppgifter sammanställs i koncernboks-

lutet enligt vad bokföringsnämndens kommunsektion närmare bestämmer genom sina anvisningar.

Kommunallagen skall inte innehålla några stadganden om uppgörande av koncernresultaträkning. Eftersom uppgörandet av koncernresultaträkning förutsätter att koncernens alla interna betalningstransaktioner elimineras, något som vore oskäligt tungt för många kommuner jämfört med den nytta det medför, har det inte ansetts nödvändigt med en koncernresultaträkning i den omfattning som avses i bokföringslagen. Som bilaga till bokslutet skall dock finnas en kalkyl som presenterar omfattningen av kommunkoncernens verksamhet under räkenskapsperioden och hur resultatet har bildats. Den kunde uppgöras enligt enklare kriterier än bokföringslagens stadganden. Bokföringsnämnden meddelar anvisningar om uppgörandet av kommunens koncernbalansräkning och koncernens resultaträkningsammandrag.

Förvaringstiderna för kommunens boksluts- och verifikatmaterial är betydligt längre än de minimitider som bokföringslagen kräver. Enligt 19 § arkivlagen föreskriver riksarkivet om utgallring av kommunens handlingar antingen genom allmän anvisning eller beslut i enskilda fall. I riksarkivets anvisning (Utgallring av kommunala handlingar del 1/91) har föreskrivits att kommunens balansbok jämte specifikationer skall förvaras varaktigt. Bokslutsberättelsen skall förvaras 10 år. Ifall den utgör en del av kommunalberättelsen skall den förvaras varaktigt. Förvaringstiden för verifikatmaterial har fastställts till 10 år.

På offentliggörande av kommunens bokslut tillämpas offentlighetslagstiftningen.

Enligt 4 mom. skall kommunens bokslut undertecknas av kommunstyrelsens alla ledamöter och kommundirektören.

69 §. *Verksamhetsberättelse.* Enligt 1 mom. skall i verksamhetsberättelsen ingå en utredning över hur de mål för verksamheten och ekonomin som uppställts av fullmäktige har nåtts. Verksamhetsberättelsen skall fungera som ett redskap för ledningen och uppföljningen i kommunen. Den skall också tillfredsställa de statliga myndigheternas behov av information om kommunens bokslutsår samt ge kommuninvånarna och andra intressegrupper en klar bild av verksamhetens och ekonomins utveckling.

I verksamhetsberättelsen anges i vilken grad de mål som uppställts i budgeten och ekono-

miplanen har uppnåtts med hjälp av nyckeltal som beskriver verksamhetsresultaten. Verksamhetsberättelsen skall utgöra stomme för uppföljningen av kommunens verksamhet och ekonomi. Verksamhetsberättelsen skall beträffande de centrala nyckeltalen uppgöras enligt en standardiserad form så att det är möjligt att göra jämförelser mellan kommunerna.

I verksamhetsberättelsen redogörs för den ekonomiska utvecklingen med hjälp av resultaträkningen, finansieringskalkylen och balansräkningen samt deras nyckeltal och bilagor. Dessutom utreds hur budgeten har förverkligats beträffande enskilda funktioner och projekt eller projektgrupper. Till verksamhetsberättelsen fogas en statistikdel där kommunens jämförelseuppgifter och annan bokslutsstatistik som kommunen anser nödvändig presenteras.

I verksamhetsberättelsen skall ges information om de viktigaste ekonomiska händelserna, även om de har inträffat efter räkenskapsperiodens utgång.

I 2 mom. stadgas om kommunstyrelsens skyldighet att i verksamhetsberättelsen komma med förslag till åtgärder gällande räkenskapsperiodens resultat samt balanseringen av ekonomin. Med räkenskapsperiodens resultat avses resultatet enligt kommunens resultaträkning före reserveringar och fondöverföringar. Resultatet från en räkenskapsperiod som uppvisar överskott kan fonderas eller överföras på reserveringar eller övrigt fritt kapital. Resultatet från en räkenskapsperiod som uppvisar förlust kan på motsvarande sätt täckas med reserveringar, fonder eller övrigt fritt kapital. Ovan nämnda resultatregleringsposter, som inte skall påverka finansieringen, skall inte på samma sätt som i nuvarande budgetpraxis behandlas som anslag och beräknade inkomster. I budgeten skall dock uppställas mål gällande dem.

Kommunens förslag i anslutning till räkenskapsperiodens resultat kan vara t.ex. sådant att reserverings- och fondöverföringar görs i enlighet med de mål som presenterats i budgeten och att räkenskapsperiodens över- eller underskott överförs på övrigt fritt kapital. Kommunstyrelsen kan också föreslå att resultatet skall behandlas på ett sätt som avviker från budgeten. Fullmäktige fattar beslut gällande resultatet i samband med godkännandet av bokslutet.

Kommunstyrelsen skall komma med förslag till åtgärder för balansering av kommunens ekonomi, ifall kommunens resultaträkning, fi-

nansieringskalkyl och balansräkning samt de nyckeltal som beräknas utgående från dem visar att resultatutvecklingen eller finansieringsställningen försämrats. Förslaget skall innehålla en plan för hur kommunens ekonomi skall stabiliseras inom en bestämd tid.

Några tvång gällande räkenskapsperiodens resultat, posterna av eget kapital eller lånebeloppen skall dock inte intas i kommunlagen eftersom faran är att de börjar utgöra kommunalekonomiska minimimål. Börjar man följa lagstadgade tvång kan det styra uppmärksamheten bort från den totalekonomiska bedömning som den nya ekonomiplanerings- och bokslutsmodellen erbjuder mycket bättre utgångspunkter för än den nuvarande.

För att trygga balansen i kommunens ekonomi kan dock kommunens förvaltningsstadga eller en särskild ekonomistadga förbjuda att kommunens grundkapital och reservfondens kapital minskas samt bestämma att det sammanlagda beloppet av andra fonder, reserveringar och de samlade över- eller underskotten skall vara positivt. Bokföringsnämndens kommunsektion meddelar med stöd av 67 § allmänna anvisningar om vilka bestämmelser som kan intas i stadgan.

70 §. *Kommunens förbindelser för ett samfunds eller en stiftelses skuld.* Det föreslagna stadgandet begränsar kommunens rätt att bevilja borgen och ställa andra säkerheter jämfört med nuvarande praxis. Kommunen skall fortfarande kunna gå i borgen och ställa säkerheter för sådana samfunds och stiftelsers skulder där kommunen har bestämmanderätt. Sålunda kan finansieringen av energi-, vatten-, trafik-, bostads- och andra sådana samfund som kommunen äger även i framtiden tryggas med kommunal borgen. Ett dylikt samfund eller en dylik stiftelse behöver inte nödvändigtvis sköta en kommunal verksamhet, bara villkoret gällande kommunens bestämmanderätt uppfylls. Begränsningen tillämpas inte retroaktivt utan den gäller endast säkerheter som ställs efter att lagen trätt i kraft.

Säkerhet kan också ställas för sådana samfund eller stiftelsers skuld där kommunen inte har bestämmanderätt. Då skall samfundet eller stiftelsen dock sköta någon av kommunens uppgifter enligt 2 § 1 mom. Dylika samfund och stiftelser kan vara bl.a. åldringshemsföreningar och -stiftelser samt aktiebolag som grundats för byggande och underhåll av idrottslokaler.

Genom paragrafen begränsas inte kommunens rätt att borgen för enskildas skulder till den del detta kan anses höra till kommunens kompetens. Sålunda kan kommunen fortfarande borgen för t.ex. lån som beviljas enskilda för anskaffning av en första bostad.

9 kap. Granskning av förvaltning och ekonomi

71 §. *Revisionsnämnden.* Med stöd av paragrafen skall fullmäktige tillsätta en revisionsnämnd som skall organisera granskningen av kommunens förvaltning och ekonomi. Nämndens uppgift riktar sig till de år som motsvarar fullmäktiges mandattid. I en instruktion kan enligt 18 § 1 mom. bestämmas att till nämnden kan väljas endast ledamöter och ersättare i fullmäktige. Ordföranden och viceordföranden skall dock alltid vara fullmäktigeledamöter.

Revisionsnämndens uppgift är att i stället för kommunstyrelsen bereda de ärenden gällande granskningen av förvaltningen och ekonomin som fullmäktige skall fatta beslut om. Nämnden skall dessutom bedöma huruvida kommunen och de samfund och stiftelser där den har bestämmanderätt har letts i enlighet med de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp. Vid sidan av fullmäktige skall också revisionsnämnden kunna meddela revisorerna särskilda anvisningar gällande revisionen med stöd av 73 § 2 mom. Kommunens ordinarie revision skall inte längre vara en uppgift för ett organ bestående av förtroendevalda utan den skall skötas av yrkesrevisorer som fullmäktige utsett och som också bär det juridiska ansvaret för sin verksamhet.

Begränsningarna gällande valbarhet för revisionsnämndens medlemmar motsvarar de begränsningar som den gällande kommunallagen uppställer för revisorer. Valbara är inte kommundirektören och ledamöter av kommunstyrelsen, deras nära släktingar och personer som kan likställas med sådana. Valbar är inte heller en person som är fast anställd hos kommunen eller ett samfund eller en stiftelse där kommunen har bestämmanderätt och inte en person som inte är valbar till kommunstyrelsen.

Fullmäktige skall ställa tillräckliga resurser till revisionsnämndens förfogande så att den kan utföra sina uppgifter.

Ifall kommunen har en revisionsfunktion skall den lyda under kommunstyrelsen som ett organ som sköter kommunens interna gransk-

ning och inte lyda under revisionsnämnden. Den kan dock biträda revisionsnämnden och revisorerna på det sätt som avtalas särskilt.

72 §. *Revisorer.* I paragrafen stadgas om kommunens revisorer som alltid skall vara personer som godkänts vid examen för revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin (OFR-revisorer). Revisorerna väljs av fullmäktige och kommunen får själv fatta beslut om antalet revisorer. Ifall endast en revisor väljs, skall samtidigt minst en revisorsersättare väljas. Behörighetsvillkoren för revisorsersättare är desamma som för ordinarie revisorer. Om OFR-examen stadgas i förordningen därom.

Revisorerna sköter sitt uppdrag under tjänstemannaansvar. Detta innebär att på dem tillämpas stadgandena i strafflagens 40 kap. om tjänstebrott och brott som begås av offentligt anställda arbetstagare. Även revisorernas skadeståndsskyldighet bestäms på grundval av tjänstemannaansvar.

Revisorernas mandattid skall motsvara kommunalvalsperioden så att de utför revision beträffande de år som motsvarar fullmäktiges mandattid. Revisorernas sista revisionsberättelse gäller alltså kommunalvalsåret och den avges till nyvalda fullmäktige. Fullmäktige kan frånta en revisor hans uppdrag under pågående mandatperiod. Granskningsnämnden skall bereda ett sådant beslut med stöd av 71 § 2 mom. En revisor kan också själv frånträda sitt uppdrag under pågående mandatperiod genom att meddela fullmäktige detta. Fullmäktige skall då på framställning av revisionsnämnden välja en ny revisor för den återstående mandatperioden.

I 2 mom. framhävs betydelsen av oberoende revision. Revisionen är ett sätt att få ett oberoende och sakkunnigt utlåtande om det bokslut kommunstyrelsen gjort upp och om kommunens verksamhetsresultat och ekonomiska ställning samt om riktigheten hos de uppgifter som getts om grunderna för statsandelar och deras användning. Man måste kunna lita på en revisors sakkunskap och de uppgifter han lämnar i egenskap av sakkunnig. Kravet på oberoende är en väsentlig del av innehållet i god revisionssed enligt 73 § och en oberoende ställning är en förutsättning för att revisorn skall kunna utföra de uppgifter som stadgas för honom. Revisorn skall vara fri att uttrycka sin åsikt oberoende av utomstående faktorer.

Momentets första mening är en anvisning till

fullmäktige och revisionsnämnden. Den andra meningen är ett stadgande som riktar sig till revisorn själv. Det kan allmänt antas att en revisor på eget initiativ uppmärksammar situationer som äventyrar hans oberoende ställning, före och efter att han tagit emot uppdraget. Om det av grundad anledning är skäl att misstänka att revisorns oberoende ställning äventyras, bör han avstå från uppdraget. Ifall revisorn inte frånträder uppdraget självmant skall fullmäktige frånta honom det.

Revisorer berörs av samma begränsningar gällande valbarheten som revisionsnämndens ledamöter. En revisors hemkommun behöver emellertid inte vara den ifrågavarande kommunen. Om jäv för revisorer i deras uppdrag stadgas i 52 § 2 mom. I praktiken medför också ett litet mera betydande jäv att revisorn förlorar sin oberoende ställning varvid han i enlighet med 2 mom. måste avstå från sitt uppdrag.

73 §. *Revisorernas uppgifter*. I 1 mom. stadgas om tidtabellen för revisionsuppdraget. Angående kommunens bokföringsskyldighet och bokslut skall enligt den föreslagna 67 § gälla vad som stadgas i bokföringslagen. Enligt bokföringslagen skall bokslutet göras upp före utgången av mars. Revisorerna skall senast före utgången av maj granska räkenskapsperiodens, dvs. föregående kalenderårs, förvaltning, bokföring och bokslut. Bokslutet skall enligt 68 § 1 mom. i förslaget till kommunallag föreläggas fullmäktige före utgången av juni.

Revisorernas uppgift är att granska varje räkenskapsperiods förvaltning, bokföring och bokslut. Uppdragets omfattning och hur detaljerat det är beror bl.a. på kommunens storlek och hur den interna övervakningen fungerar. Rättesnöre för revisionen skall vara god revisionssed, som på senare tid har utvecklats bl.a. genom att man godkänt normer för god revisionssed inom den offentliga förvaltningen. Normerna har godkänts av samarbetsgruppen för revisorerna inom den offentliga ekonomin, till vilken hör företrädare för statsrevisorernas kansli, statens revisionsverk samt kommunernas centralorganisation.

Utgångspunkten skall alltså vara att god revisionssed bestämmer innehållet i revisionsuppdraget. I 1 mom. preciseras innehållet i revisionsuppdraget. Till revisorernas granskningsansvar hör framför allt att granska lagenligheten i kommunens förvaltning samt huruvida bokslutet är riktigt och ger tillräckliga uppgifter. I synnerhet bör granskas om kom-

munens förbindelser och andra risker har bedömts på ett riktigt sätt. Förbindelser som är förknippade med särskild risk är bl.a. borgen för lån och andra säkerheter som beviljats samfund där kommunen inte har bestämmanderätt. I vissa kommuner har borgensförbindelserna blivit oskäligt stora i förhållande till kommunens bärkraft. Kommunens rätt att bevilja borgen föreslås också bli begränsad i 70 §.

Kommunens egna investeringsprojekt, varigenom man stöder regionens näringsverksamhet, kan också vara förknippade med betydande risker. Sådana projekt är t.ex. uppförande och uthyrning av industrihallar samt placering av kapital i och kreditgivning till företagsservice- och utvecklingsbolag som ägs av kommunen.

De risker som ansluter sig till kommunens låne- och investeringsportföljer samt skyddandet av dem skall också kartläggas. Likaså skall revisorerna granska om skaderiskhanteringen gällande kommunens personal, egendom och verksamhet har ordnats på behörigt sätt.

Uppmärksamhet bör också fästas vid den verksamhet som bedrivs av de samfund och stiftelser där kommunen har bestämmanderätt och som hör till kommunkoncernen. Om kommunen är modersammanslutning, skall revisorerna granska huruvida koncernbalansräkningen ger tillräckliga och riktiga uppgifter och är uppgjord i enlighet med bokföringslagen och bokföringsnämndens anvisningar. Kommunens revisorers granskningsrätt sträcker sig inte till granskning av tillförlitligheten hos revisionssuppgifterna gällande samfund där kommunen har bestämmanderätt, om inte kommunens revisor också är revisor i detta samfund. Revisorns uppgift är att granska att behövliga uppgifter om de samfund som hör till kommunkoncernen har förts in på ett riktigt sätt i koncernbalansräkningen. Det kunde emellertid vara motiverat att kommunens revisor också skulle vara revisor för de samfund som hör till kommunkoncernen. Eftersom de större städerna har tiotals fastighetsbolag som dotterbolag är detta dock inte alltid praktiskt möjligt.

Uppföljningssystemet enligt den statsandelsreform som trädde i kraft vid ingången av 1993 baserar sig huvudsakligen på de uppgifter som kommunerna själva lämnar. Kommunens revisorer skall kontrollera att de uppgifter som lämnats om grunderna för och användningen

av statsandelarna är riktiga så att de är garanterat tillförlitliga.

Revisorerna skall också klarlägga om den interna tillsyn och granskning som lyder under kommunstyrelsen fungerar.

Revisorernas uppgifter bestäms i enlighet med lag, kommunens ekonomistadga och andra instruktioner samt god revisionssed. Enligt 2 mom. kan också fullmäktige och revisionsnämnden ge revisorerna särskilda anvisningar t.ex. om vilka områden som tyngdpunkten skall läggas på vid granskningen och granskningens omfattning. Revisorerna skall iakta dessa anvisningar i andra hand.

I 3 mom. betonas att viktiga iakttagelser skall rapporteras omedelbart. Det skall vara kommunstyrelsens och revisionsnämndens sak att bedöma vilka åtgärder som skall vidtas på grundval av revisorernas iakttagelser.

74 §. *Revisionsnämndens och revisorernas rätt att få uppgifter.* Paragrafen motsvarar den nuvarande lagens regler om revisorer. Genom stadgandet tryggas revisionsnämndens ledamöter och revisorerna större rätt än andra förtroendevalda att få upplysningar. Rätten sträcker sig också till sådana sekretessbelagda upplysningar som är nödvändiga för granskningsuppdraget. Behovet bedöms av nämndens ledamöter och revisorerna själva.

Enligt paragrafen skall enskilda medlemmar av revisionsnämnden och revisorerna ha rätt att få upplysningar. Revisionsnämnden fungerar emellertid i regel som ett kollegium och utgångspunkten kan anses vara att även en nämndmedlems rätt att få upplysningar skall användas på grundval av nämndens beslut. Revisionsnämndens ledamöter och revisorerna arbetar under tjänstemannaansvar och de är skyldiga att hemlighålla de uppgifter som de har fått med stöd av stadgandet.

Revisionsnämndens medlemmar skall också ha rätt att av revisorerna få tillgång till det material som uppkommit och insamlats i samband med revisionen, om de anser det nödvändigt.

75 §. *Revisionsberättelsen och dess behandling.* Kommunens revisionsberättelse har av tradition varit mera omfattande och detaljerad än t.ex. aktiebolags revisionsberättelse. Till den kommunala demokratin hör att invånarna ges mera information om kommunens frågor. Revisionsberättelsen enligt kommunallagen indelas i den föreslagna lagen i å ena sidan en revisionsberättelse och å andra sidan det ma-

terial som uppkommit i samband med revisionsnämndens beredning. Revisionsberättelsen innehåller uppgifter om resultaten av granskning enligt 73 §.

Oberoende av granskningsresultaten skall revisorerna i sin berättelse alltid ange om bokslutet bör godkännas och ansvarsfrihet beviljas de redovisningsskyldiga.

I revisionsberättelsen skall framställas en anmärkning som är riktad till den redovisningsskyldige, om det vid granskningen framkommer att den redovisningsskyldige har handlat i strid med lag eller fullmäktiges beslut eller kommunens intresse i övrigt. Om felet eller skadan är ringa, kan revisorerna pröva huruvida det är skäl att framställa anmärkning.

Redovisningsskyldiga är kommunens organ som kollegier samt de ledande tjänsteinnehavarna som lyder under organen. Det är nödvändigt att definiera vem som är redovisningsskyldig på grund av förfarandet med anmärkning och beviljande av ansvarsfrihet. Regleringen skall inte längre omfatta enskilda förtroendevalda och tjänsteinnehavare oberoende av deras uppgifter och ställning.

Revisionsnämnden skall med stöd av 71 § 2 mom. bereda behandlingen av revisionsberättelsen i fullmäktige genom att först inhämta en förklaring av den som saken gäller och kommunstyrelsens utlåtande med anledning av en anmärkning i revisionsberättelsen. Nämnden kan inom ramen för sin beredningsrätt också avge utlåtande med anledning av revisionsberättelsen. Fullmäktige fattar beslut om vilka åtgärder revisionsberättelsen, anmärkningarna i den och revisionsnämndens beredning föranleder.

I fullmäktiges beslut gällande en anmärkning kan ändring sökas hos länsrätten genom kommunalbesvär. Däremot skall det särskilda revisionsanmärkningsförfarandet genom vilket kommunen hos länsrätten yrkar på ersättning av de redovisningsskyldiga slopas. Ersättningsyrkanden behandlas alltid i tingsrätten om man inte kommer överens om ersättningen.

Utöver vad som i 13 § stadgas om fullmäktiges uppgifter har det ansetts motiverat att i kapitlet om kommunens ekonomi särskilt inta ett omnämnande gällande godkännande av bokslutet och beviljande av ansvarsfrihet.

När fullmäktige godkänner bokslutet fattar de också beslut om ansvarsfrihet för de redovisningsskyldiga samt om de åtgärder som

revisionsberättelsen föranleder. Fullmäktige är i sitt beslut inte bunden till revisorernas förslag.

Kommunens revisionsberättelse och revisionsnämndens beredning kan anses ge fullmäktige goda utgångspunkter för beslut om vidare åtgärder eftersom man i dem kan påpeka även sådana missförhållanden och utvecklingsbehov i kommunens verksamhet och ekonomi som inte leder till anmärkningar.

10 kap. Samarbete mellan kommuner

De stadganden om samarbete mellan kommuner som föreslås i den nya kommunallagen motsvarar med vissa undantag stadgandena i den nuvarande kommunallagens 103—115 §§, som trädde i kraft vid ingången av 1993. Därför behandlas här i första hand enbart de ändringar som föreslås i den nuvarande lagen.

76 §. *Samarbetsformer.* Det allmänna stadgandet om samarbete motsvarar till det centrala innehållet nuvarande 103 §, som trädde i kraft vid ingången av 1993. Till 3 mom. fogas ett stadgande om möjligheten att anförtro en lagstadgad uppgift som ankommer på kommunen åt en annan kommuns tjänsteinnehavare. Ett moment som motsvarar det tidigare 3 mom. och där det stadgas om förhållandet mellan stadgandena om samarbetsformen och stadgandena i andra lagar blir 4 mom. kompletterat med ett stadgande som motsvarar 5 mom. i ikraftträdelsestadgandet för de ändringar som trädde i kraft vid ingången av 1993.

I 1 mom. finns ett allmänt stadgande om skötseln av kommunens uppgifter. Enligt momentet kan kommunen själv och även i samarbete med andra kommuner sköta både uppgifter som hör till dess allmänna kompetens och särskilda uppgifter som ålagts den i lag. Uppgifter kan alltid skötas genom samarbete då det är ändamålsenligt och möjligt i praktiken. Kommunens ställning som basorganisation för medborgarnas självstyre förutsätter dock att kommunen bibehåller huvuddelen av de uppgifter som hör till dess allmänna kompetens och även sin funktionsförmåga på en sådan nivå att den kan klara av uppgifterna.

Enligt paragrafens 2 mom. kan kommuner sköta sina uppgifter tillsammans antingen så att uppgiften sköts med stöd av ett gemensamt avtal för någon kommuns räkning eller så att skötseln av uppgiften anförtros en samkommun som grundats av kommunerna.

Uppgifter som innefattar offentlig makt kan för närvarande anförtros en annan kommun endast om en gemensam tjänst inrättas. Enligt det föreslagna 3 mom. kan detta även ske på så sätt att en annan kommuns tjänsteinnehavare sköter dylika uppgifter med stöd av ett avtal.

77 §. *Gemensamt organ.* Stadgandet motsvarar nuvarande 104 §.

78 §. *Grundavtal för samkommuner.* Stadgandet motsvarar huvudsakligen nuvarande 106 §. I praktiken har det ansetts nödvändigt att sammanslutningens rättsliga karaktär framgår av samkommunens namn. Därför föreslås att ett tillägg i detta syfte fogas till paragrafens 2 mom. I samkommunens namn skall ingå antingen ordet "samkommun" eller en allmänt känd förkortning av det, dvs. "skn". I 3 mom. 4 punkten preciseras uttrycket beaktande av den politiska representationen och i den nya 7 punkten förutsätts att det överenskomms om arrangemangen mellan en kommun som utträder ur samkommunen och de medlemskommuner som fortsätter när en medlemskommun utträder ur samkommunen.

79 §. *Ändring av grundavtalet.* Grundavtalet kan ändras genom samstämmiga beslut av medlemskommuners fullmäktige.

Om kommunen enligt lag skall vara medlem i en samkommun inom något verksamhetsområde och på ett visst område, kan samkommunens grundavtal ändras, om minst två tredjedelar av medlemskommunerna understöder det med undantag av ärenden som gäller grunderna för rösträtten för ledamöter i samkommuners organ eller representanter vid samkommunstämmor, medlemskommunens betalningskvoter och deras andelar i samkommunens tillgångar och deras ansvar för samkommunens skulder. Eftersom de samkommuner som avses i stadgandet består av flera medlemskommuner var det behövt att underlätta ändringen av grundavtalet så som det konstaterades i motiveringen till regeringens proposition nr 70/92 rd. När grundavtalet ändras senare kan man likväl förutsätta att de bestämmelser i grundavtalet som för en medlemskommun är väsentliga inte längre kan ändras med två tredjedelars understöd, utan enhälliga beslut av medlemskommunerna skall krävas i dessa ärenden. Ändringar i förvaltningens organisation, t.ex. i tjänstestrukturen skall fortfarande vara möjliga med två tredjedelars kvalificerad majoritet. En medlemskommun

kan inte heller utan sitt samtycke åläggas att delta i skötseln av nya frivilliga uppgifter och i kostnaderna för dem.

Det ligger i delmedlemmarnas intresse att se till att grundavtalet inte ålägger dem ansvar för sådana kostnader som medlemskapet inte gäller. Detta förutsätter att de uppgifter som alla medlemskommuner deltar i och de uppgifter som endast en del av medlemmarna deltar i specificeras i grundavtalet

80 §. *Samkommunens rättshandlingsförmåga.* Stadgandet motsvarar nuvarande 107 §.

81 §. *Samkommunens organ.* I 108 § i den nuvarande kommunallagen stadgas om samkommunens samkommunsstämma och i 109 § 1 mom. om ett annat organ som väljs av medlemskommunerna och som utövar den högsta beslutanderätten i samkommunen. För att klargöra organens förhållande sinsemellan slås stadgandena samman. De organ som avses i lagens 81 § 1 mom. utgör alternativa sätt att ordna samkommunens högsta beslutsfattande.

Samkommunsstämman kan till sin karaktär jämföras med ett aktiebolags bolagsstämma och är bäst tillämplig på samkommuner som har ett begränsat uppgiftsområde. Ett alternativ till samkommunsstämman är ett permanent organ, till vilket medlemskommunerna väljer medlemmarna. Detta organ är till sin karaktär av fullmäktigetyp och på detta organ skall även stadgandena i den nya kommunallagen om kommunfullmäktige tillämpas. Ett organ av fullmäktigetyp är naturligt i samkommuner som täcker ett stort område och som t.ex. sköter ärenden på landskapsnivå.

Enligt nuvarande lag ankommer valet av representanter till samkommunsstämman alltid på kommunfullmäktige. Vid samkommunsstämman fungerar kommunens representant som ett ombud för kommunen och förmedlar "ägarens" vilja. Därför skall utgångspunkten vara att valet av representant ankommer på kommunstyrelsen, vars uppgift enligt det föreslagna 23 § 2 mom. är att ge anvisningar till personer som företräder kommunen i olika samfunds förvaltningsorgan. Fullmäktige kan dock besluta att något annat organ förrättar valet t.ex. fullmäktige.

82 §. *Valbarhet till samkommunens organ.* Stadgandet motsvarar regleringen i den nuvarande lagen. Att välja fullmäktige i medlemskommunerna till samkommunens organ med stöd av 2 mom. är naturligt i synnerhet i samkommuner som sköter ärenden på lands-

kapsnivå. De fullmäktige som utsetts genom val har ett bemyndigande av medborgarna att sköta uppgiften, vilket förutsätts av representanter för kommunalförvaltningen i fråga om vissa internationella uppgifter.

83 §. *Finansiering av samkommun.* Stadgandet motsvarar regleringen i den nuvarande lagen.

84 §. *Utträde ur samkommun.* Stadgandena om utträde ur en samkommun motsvarar regleringen i den nuvarande lagen.

85 §. *Framläggande av protokoll i samkommun.* I paragrafen stadgas om offentligt framläggande av protokoll från en myndighet i samkommunen. Enligt 114 § 1 mom. i den nuvarande lagen skall samkommunen särskilt fastställa en plats där protokollen hålls framlagda för allmänheten. Framläggande av protokollen skall dock alltid meddelas på förhand på samkommunens anslagstavla. Det är naturligt att platsen där protokollet läggs fram meddelas samtidigt. Av denna orsak är det inte nödvändigt att särskilt stadga om fastställande av den plats där protokollen hålls framlagda. Stadgandet motsvarar således även den föreslagna 63 § där det stadgas om framläggande av protokoll i kommuner. Även den ändrade rubriken på paragrafen motsvarar bättre stadgets innehåll.

Framläggande av protokollet har närmast en processuell betydelse som ansluter sig till den tidpunkt då besvärstiden börjar. Stadgandet om information i lagförslagets 29 § gäller även samkommuner. Samkommunen skall således sörja för att invånarna i samkommunens medlemskommuner får tillräcklig information.

86 §. *Tillämpning av stadgandena om kommuner i en samkommun.* De stadganden i den nya kommunallagen som skall tillämpas på samkommuner motsvarar med vissa preciseringar regleringen i den nuvarande lagen.

Den andra meningen i 2 § 1 mom. som skyddar kommunens självstyrelse tillämpas även på samkommuner.

En samkommun kan även åta sig uppgifter som avses i 2 § 2 mom. om inte samkommunens kompetens eller bestämmelserna i grundavtalet utgör ett hinder för detta. Den service som behövs för skötseln av samkommunens uppgifter kan även skaffas hos andra serviceproducenter på det sätt som avses i 2 § 3 mom.

Lagens 3 § om förhållandet mellan kommunallagen och andra författningar tillämpas förutom i de fall som det stadgas om i 76 § 4 mom. även på samkommuner.

Lagens 8 § om förhållandet mellan statens och kommunernas myndigheter tillämpas även på samkommuner.

Angående samkommunfullmäktige gäller vad som stadgas om valet av ordförande och vice ordförande (12 §), fullmäktiges uppgifter (13 §), delegering av befogenheter (14 §) och fullmäktiges arbetsordning (15 §).

På organiseringen av samkommunens övriga förvaltning tillämpas stadgandena om organisering av förvaltningen samt instruktioner (16 §), kommunens organ (17 §), organens sammansättning (18 §) och mandattid (19 § 1 mom.), ordförande och vice ordförande för organen (20 §), återkallande av förtroendeuppdrag under pågående mandattid (21 §), tillfälliga utskott (22 §) samt kommunstyrelsen (23 §).

Angående samkommunen gäller även vad som stadgas om möjligheterna för kommunens invånare och dem som använder kommunens service att delta och påverka (27 §), invånarnas initiativrätt (28 §) och information (29 §).

På samkommunens förtroendevalda tillämpas stadgandena om kommunens förtroendevalda (32 §), allmän valbarhet (33 §), förlust av valbarhet (37 §), avsägelse och avgång (38 §), skötseln av förtroendeuppdrag (39 §), felaktigt förfarande i förtroendeuppdrag (40 §), brottsligt förfarande utanför förtroendeuppdraget (41 §), arvoden och ersättningar (42 §) samt rätt att få uppgifter (43 §).

På samkommuner tillämpas 6 kap. om personalen. Ett stadgande som motsvarar 111 § i nuvarande lag är onödigt.

Stadgandena om kommunens förvaltningsförfarande (7 kap.), ekonomi (8 kap.), granskning av förvaltning och ekonomi (9 kap.) samt ändringssökande (11 kap.) skall i sin helhet tillämpas i samkommuner.

Samkommunsstämman är samkommunens högsta organ. Om samkommunsstämman utövar den högsta beslutanderätten i en samkommun finns det inte något organ av fullmäktigetyp i samkommunen. Ett dylikt organ utgör ett alternativ till samkommunsstämman. I praktiken har det förekommit oklarheter om huruvida man på samkommunsstämman skall tillämpa stadgandena om fullmäktige eller stadgandena om andra organ. Den nuvarande lagen har bl.a. tolkats så att stadgandena om ett fullmäktigesammanträdes offentlighet och om jäv för en fullmäktigeledamot inte kan tillämpas på samkommunsstämman och en representant vid samkommunsstämman. Då

samkommunsstämman utövar den högsta beslutanderätten i samkommunen skall dess sammanträden vara offentliga. Det är även befogat att jäv fastställs i enlighet med de stadganden som gäller fullmäktige. För klarhetens skull intas ett uttryckligt stadgande om samkommunsstämmans offentlighet och om jäv för en representant vid samkommunsstämman i paragrafens 2 mom.

87 §. *Skiljeförfarande.* Stadgandet om skiljeförfarande flyttas till slutet av kapitlet om samarbete.

11 kap. Rättelseyrkande och sökande av ändring

Ändring i ett beslut av kommunens myndigheter söks i allmänhet i enlighet med denna lag. Endast om det i någon fråga stadgas särskilt att ändring söks på annat sätt iaktas de stadgandena. De särskilda stadgandena gäller bl.a. olika uppgifter som enligt lag ankommer på kommunens myndigheter, t.ex. tillståndsärenden. I beslut som gäller dessa söks ändring i allmänhet genom förvaltningsbesvär.

88 §. *Tillämpning av kapitlets stadganden.* Kapitlet om ändringssökande i den nya kommunallagen gäller enbart s.k. kommunala ärenden. I sådana ärenden som överklagas genom förvaltningsbesvär går stadgandena om ändringssökande i speciallagstiftningen före stadgandena i kommunallagen. Om det i en speciallag finns stadganden om ett särskilt förfarande för rättelseyrkande, t.ex. socialvårdslagen skall även dessa iaktas i stället för kommunallagen.

89 §. *Rättelseyrkande.* I kommunala ärenden tas ett enhetligt förfarande för rättelseyrkande i det första skedet i bruk. Om detta stadgas i denna paragraf. Förfarandet för rättelseyrkande är en del av kommunens interna förvaltningsförfarande och det föregår det besvärsförfarande som ses som den egentliga lagskipningen.

Genom förfarandet för rättelseyrkande utvidgas möjligheterna för en kommunmedlem att påverka i kommunens interna beslutsfattande. En kommunmedlem kan genom ett rättelseyrkande t.ex. få ett beslut av en tjänsteinnehavare i kommunen behandlat av ett förtroendemannaorgan. Förfarandet för rättelseyrkande skall vara i bruk i så stor omfattning som möjligt inom kommunen. Utanför står

endast beslut av kommunens och samkommunens högsta organ. Över dessa beslut anförs besvär såsom för närvarande direkt hos länsrätten. Förfarandet för rättelseyrkande är inte tillämpligt på de högsta organens ställning. Dessutom övervakar kommunstyrelsen alltjämt lagligheten av fullmäktiges beslut.

Kommunalbesvär kan även i fortsättningen anföras endast på laglighetsgrund. Däremot begränsas framställande av rättelseyrkande inom kommunens interna förvaltningsförfarande inte enbart till laglighetsgrunder. Den som är missnöjd med ett beslut kan framställa ett rättelseyrkande både på ändamålsenlighetsgrund och laglighetsgrund. Ett rättelseyrkande kan framställas av både en kommunmedlem och en part, dvs. den som ett beslut riktar sig till eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet. Om rätten att framställa ett rättelseyrkande stadgas i 92 §.

Rättelseyrkande är ett obligatoriskt skede före ändringsökandet, dvs. kommunalbesvären, som ses som den egentliga lagskipningen. Om ett rättelseyrkande kan framställas i beslutet kan kommunalbesvär ännu inte anföras över det. I beslut av kommunens andra organ än fullmäktige samt av kommunens förtroendevalda och tjänstemän måste alltid ett rättelseyrkande göras först. Det samma gäller i en samkommun i fråga om beslut av andra myndigheter än av de högsta organ som avses i 81 § 1 mom.

I ett beslut av en nämnd framställs rättelseyrkandet till nämnden. I beslut av myndigheter som lyder under en nämnd framställs rättelseyrkandet till nämnden i fråga. Sådana myndigheter som lyder under en nämnd är för det mesta förtroendevalda och tjänsteinnehavare som har tilldelats självständiga befogenheter. Även ett annat organ t.ex. en direktion kan vara en sådan myndighet som lyder under kommunstyrelsen eller någon annan nämnd. I beslut av en direktion framställs rättelseyrkandet till respektive nämnd.

Direktionen är inte ett sådant organ som behandlar rättelseyrkanden. I beslut av en tjänsteinnehavare som lyder under direktionen framställs rättelseyrkande alltid till respektive nämnd som organisatoriskt är överordnad.

När ett rättelseyrkande har framställts skall ärendet utan dröjsmål behandlas på nytt. Vid behandlingen strävar man efter ett så smidigt förfarande som möjligt. Det är tillräckligt om den nämnd som till följd av rättelseyrkandet

behandlar ärendet kan konstatera om det är skäl att ändra beslutet och om så är fallet avgöra ärendet på nytt. Förfarandet för rättelseyrkande är liksom en fortsatt behandling av samma ärende.

Över beslut som fattats vid behandlingen av ett rättelseyrkande kan besvär anföras hos länsrätten. Utgångspunkten är att endast den som har framställt ett rättelseyrkande har besvärsrätt. Om beslutet ändras till följd av rättelseyrkandet får även andra som har rätt att anföra kommunalbesvär besvärsrätt.

I 3 mom. stadgas om kommunstyrelsens specialställning vid behandlingen av rättelseyrkanden. Nämnderna lyder under kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen ansvarar för samordningen av förvaltningen. Därför stadgas i 3 mom. att kommunstyrelsen kan utnyttja rätten att i enlighet med 51 § överta behandlingen av ett ärende som genom rättelseyrkande har förelagts en nämnd.

90 §. *Kommunalbesvär.* I paragrafen stadgas om i vilka beslut ändring kan sökas genom kommunalbesvär och vilka besvärgrunderna är. I lagen tas begreppet kommunalbesvär i bruk. Kommunalbesvär är till sin karaktär laglighetsbesvär. Kommunalbesvär anförs alltid hos förvaltningsdomstolen, länsrätten. Ändring i beslut av en kommunal myndighet söks genom kommunalbesvär om inte något annat klart framkommer av stadgandena. Förvaltningsbesvär är ett rättsmedel i olika tillståndsärenden och ärenden rörande sociala förmåner som gäller en individ. Om förvaltningsbesvär stadgas alltid i respektive speciallag.

Kommunalbesvär är det primära sättet att söka ändring i beslut av fullmäktige och av det högsta organet, samkommunsstämman eller ett annat organ som avses i 81 § 1 mom., i en samkommun. Den som är missnöjd med beslut av dessa organ kan inte framställa ett rättelseyrkande enligt 89 §.

Kommunalbesvär kan anföras över beslut som kommunstyrelsen eller en nämnd har meddelat med anledning av ett rättelseyrkande. Framställande av ett rättelseyrkande är en förutsättning för anförande av besvär. Om inget rättelseyrkande framställs i ett beslut som rättelse får yrkas i vinner beslutet laga kraft. Detta innebär att utgångspunkten är den att endast den som har framställt ett rättelseyrkande har besvärsrätt. Om beslutet ändras till följd av rättelseyrkandet får även andra som har rätt att anföra kommunalbesvär besvärsrätt. Den

som anför kommunalbesvär är inte bunden till de besvärsgrunder som anförts i rättelseyrkandet eftersom grunderna för framställande av ett rättelseyrkande inte är formbundna. Däremot kan kommunalbesvär anföras endast på de grunder som nämns i 2 mom. i denna paragraf.

I paragrafens 2 mom. stadgas besvärsgrunderna för kommunalbesvär som med undantag för rättskränkning är samma som i nuvarande lag.

Besvärsgrunderna för kommunalbesvär är alltså laglighetsfel i beslutet eller beslutsfattandet. I 139 § 1 mom. i nuvarande lag sägs att "I beslut av kommunal myndighet får envar söka ändring på den grund, att beslutet kränker hans rätt." Besluten har mycket sällan kränkt sakägarens rätt på det sätt som avses i kommunallagen och rättskränkning som besvärgrund har sällan lett till att ett beslut har upphävts. För att besvären skulle ha framgång har det förutsatts att den s.k. subjektiva rätten har kränkts. Om beslutet har upphävts har det i allmänhet även varit fråga om ett laglighetsfel enligt 139 § 2 mom. i den nuvarande lagen.

Rättskränkning som besvärgrund är svårtolkad. En kommunmedlem kan anföra kommunalbesvär på i lag individualiserade laglighetsgrunder. Det föreslås att rättskränkning som besvärgrund slopas. I lagens 92 § stadgas att utöver en kommunmedlem kan även en part anföra kommunalbesvär. Besvärsgrunderna är samma för parter som för kommunmedlemmar, dvs. individualiserade laglighetsfel. Om begreppet part stadgas i 92 §.

91 §. *Rättelse- och överklagbarhet.* Ett rättelseyrkande får framställas och kommunalbesvär anföras endast över slutliga beslut av kommunens myndighet. Dyliga beslut är i allmänhet sådana beslut genom vilka ärendet har avgjorts i kommunen eller avisats utan prövning. Regleringen i paragrafen motsvarar stadgandet i 139 § 3 mom. i nuvarande kommunallag. Sökande av ändring i beslut som endast gäller beredning eller verkställighet är förbjudet. Om t.ex. ett ärende bereds i en nämnd och i kommunstyrelsen före behandlingen i fullmäktige är endast fullmäktiges beslut överklagbart. I kommunalbesvär över ett beslut av fullmäktige kan dock alla fel i beslutsfattandet åberopas, även sådana som har uppstått i ärendets beredningsskede t.ex. då ärendet har behandlats i en nämnd.

92 §. *Rätt att framställa rättelseyrkande och söka ändring.* Rättelseyrkande får framställas

och kommunalbesvär anföras av en kommunmedlem och av en part. Om kommunmedlemmar stadgas i 4 §. En part definieras i 1 mom. i denna paragraf. Definitionen på en part grundar sig på lagen om förvaltningsförfarande och den lag om förvaltningsrättslig lagskipning som är under beredning. Regleringen utvidgar den krets som anses som parter. En part är den som ett beslut riktar sig till eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet.

Besvärsgrunderna för kommunalbesvär är för en dylik individualiserad part samma som för en kommunmedlem, dvs. de laglighetsfel som det stadgas om i 90 § 2 mom. Rättskränkning utgör inte längre besvärgrund för kommunalbesvär.

I paragrafens 2 mom. stadgas på motsvarande sätt som i nuvarande lag om rätten att söka ändring i beslut av en samkommuns myndighet och beslut av kommunernas gemensamma organ.

93 §. *Rättelseyrkande- och besvärstid.* I paragrafen stadgas om rättelseyrkandetiden och besvärstiden för kommunalbesvär. Rättelseyrkandetiden är 14 dagar, dvs. lika lång som för närvarande då ändring söks hos kommunstyrelsen. Kommunbesvär som anföras hos länsrätten skall alltså anföras inom 30 dagar.

Både rättelseyrkande- och besvärstiden räknas från delfäendet av beslutet. Både i fråga om förfarandet för rättelseyrkande och kommunalbesvär överensstämmer delgivningssätten med varandra. Om delgivning av beslut stadgas i 95 §.

94 §. *Anvisning om rättelseyrkande och besvärshanvisning.* Till ett beslut skall alltid fogas anvisningar om förfarandet vid besvär eller rättelseyrkande. Om det är förbjudet att anföra kommunalbesvär eller framställa rättelseyrkande skall ett meddelande om besvärshandling fogas till beslutet. Om överklagbarhet stadgas i 91 § och om besvärshandling i 99 §.

Om besvärshanvisning stadgas i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden och det är inte nödvändigt att inta stadganden om besvärshanvisning i den nya kommunallagen. Eftersom man likväl måste ta in stadganden om anvisningar om rättelseyrkande i den nya kommunallagen intas även ett grundstadgande om besvärshanvisning. Om besvärshanvisning stadgas alltså noggrannare i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden.

I fråga om innehållet i anvisningarna om

rättelseyrkande och i fråga om bristfälliga eller felaktiga anvisningars inverkan på rättelseyrkandetiden gäller i tillämpliga delar vad som stadgas om rättelseyrkande i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden. Det är väsentligt att den som yrkar på rättelse i ett beslut kan handla på rätt sätt i ärendet.

95 §. *Delgivning av beslut.* Rättelseyrkande och besvärstiden räknas från delfäendet. Förutom parter kan i allmänhet alla kommunmedlemmar vara ändringssökande. Eftersom besvärstiden till sin karaktär är allmän är det nödvändigt att besvärstiden räknas från en dag som klart kan fastställas, dvs. från den tidpunkt då protokollet lagts fram. Om framläggande av protokoll stadgas i 63 §. Enligt 1 mom. räknas rättelseyrkande- och besvärstiden för en kommunmedlem från den tidpunkt då det protokoll som innehåller det beslut som besvären gäller har lagts fram offentligt.

Ett rättelseyrkande kan framställas eller kommunalbesvär anföras förutom av en kommunmedlem även av en part, dvs. av den person som beslutet riktar sig till eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet. En part delges beslutet personligen. Enligt nuvarande lag skall en part delges beslutet bevisligen om beslutet kränker hans rätt. I den nya kommunallagen slopas rättskränkning som besvärsgrund och även därtill hörande enskild delgivning som skall ske bevisligen. Vid delgivningen är det tillräckligt att ett brev sänds till parten. En part anses ha fått del av beslutet sju dagar efter att brevet avsändes om inte något annat påvisas. Tidpunkten för delfäendet av brevet motsvarar stadgandena i lagen om delgivning i förvaltningsärenden.

96 §. *Information om beslut.* I den föreslagna lagens 95 § stadgas om delgivande av beslut med vilket den tidpunkt när rättelseyrkande och besvärstiden börjar är förknippad. Utöver detta formella delgivande finns det behov av att effektivera informationen om beslut. Om viktiga kommunala beslut skall det givetvis informeras offentligt. Det föreslås att informationen om enskilda beslut effektiveras så att informationen om beslutet ges personligen till dem som har begärt det särskilt. Detta har dock inte någon inverkan på den tidpunkt då besvärstiden börjar. För ett protokollsutdrag skall givetvis en av kommunen fastställt lösen betalas.

97 §. *Fullföljd.* Paragrafen motsvarar reg-

leringen i den nuvarande lagen. Länsrättens utslag i kommunala ärenden kan överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. Länsstyrelsens utslag skall utan dröjsmål tillkännages genom anslag på kommunens, samkommunens eller behöriga kommuners anslagstavlor. Besvärstiden räknas från den tidpunkt då tillkännagivandet om utslaget har anslagits. Detta gäller i allmänhet de kommunmedlemmar som kan anföra fortsatta besvär. Om länsrättens utslag särskilt delges personerna i fråga, i allmänhet ändringssökanden, räknas besvärstiden från detta personliga delfående.

98 §. *Besluts verkställbarhet.* Paragrafen motsvarar regleringen i den nuvarande lagen. I kommunala ärenden kan beslutet verkställas innan det vunnit laga kraft. Det är dock förbjudet att verkställa beslutet om sökandet av ändring skulle bli meningslöst eller om besvärsinstansen förbjuder verkställigheten.

I praktiken har stadgandet tolkats så i kommunerna att beslutet kan börja verkställas om det inte uppstår särskilt stor skada om verkställandet återkallas till följd av att besvären har framgång. Dessutom har det ansetts att beslutet kan börja verkställas om mycket vägande skäl har krävt detta. Att börja verkställa ett beslut innebär ofta att fördelar och nackdelar jämförs. Om fördelarna anses vara klart större än nackdelarna kan beslutet börja verkställas.

Det organ som avses i paragrafen och som behandlar rättelseyrkandet är kommunstyrelsen eller behörig nämnd. Besvärsmyndighet är länsrätten eller högsta förvaltningsdomstolen.

99 §. *Besvärsförbud.* Ändring i fullmäktiges beslut om att ordna en kommunal folkomröstning får inte sökas genom besvär. Besvärsförbudet gäller alla delar av fullmäktiges beslut. När fullmäktige beslutar om en folkomröstning i enlighet med 30 § beslutar de också om folkomröstningen skall vara bindande för fullmäktige. Inte heller till denna del får fullmäktiges beslut överklagas.

100 §. *Övriga stadganden om kommunalbesvär.* Stadganden om besvärsförfarandet finns allttjämt i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden, till vilken det hänvisas i paragrafen på samma sätt som i nuvarande lag.

12 kap. **Ikraftträdelse- och övergångsstadganden**

101 §. *Ikraftträdande.* I paragrafens 1 mom.

stadgas om den tidpunkt då lagen skall träda i kraft samt om de undantag som gäller ikraftträdandet. Genom den nya kommunallagen upphävs nuvarande kommunallag jämte senare ändringar. Den kommunallag som skall upphävas benämns i ikraftträdelse- och övergångsstadgandena den gamla kommunallagen.

Stadgandena i 65—69 §§ och 9 kap. i lagen, dvs. stadgandena om granskning av förvaltning och ekonomi träder i kraft först den 1 januari 1997, dvs. vid ingången av följande fullmäktigeperiod. Tills dessa stadganden träder i kraft iakttas stadgandena i den gamla kommunallagen, närmast stadgandena i lagens 8 och 9 kap.

Med stöd av paragrafens 2 mom. kan åtgärder som verkställigheten av den nya kommunallagen förutsätter vidtas innan den träder i kraft. Innan lagen träder i kraft kan kommunen t.ex. godkänna den förvaltningsstadga som avses i 50 § och börja tillämpa den genast när ikraftträdandet är ett faktum.

102 §. *Tillämpning av stadganden i andra lagar.* I paragrafen stadgas om de frågor som skall beaktas under övergångsperioden. Paragrafen har indelats i numrerade underpunkter som har försetts med rubriker.

I andra lagar finns stadganden där det hänvisas till ett stadgande i den gamla kommunallagen. I stället för ett dylikt stadgande skall enligt paragrafens 1 mom. motsvarande stadgande i den nya kommunallagen iakttas. Om det i den nya kommunallagen inte finns något motsvarande stadgande skall man överväga om ett stadgande i en annan lag alls kan tillämpas.

När den nya kommunallagen har trätt i kraft är alla kommuner juridiskt, administrativt och statistiskt kommuner. En kommun kan genom eget beslut ta i bruk benämningen stad när den anser sig uppfylla de krav som ställs på ett urbant samhälle. Närmast i byggnadslagstiftningen finns det fortfarande stadganden där det görs skillnad mellan städer och andra kommuner. Enligt 156 § 2 mom. i den gamla kommunallagen tillämpas i andra lagar ingående stadganden, i vilka det gjorts skillnad mellan de olika kommunformerna, på kommuner enligt vilken kommunform de hade när lagen trädde i kraft, dvs. den 1 januari 1977. Där det ännu finns skillnader knyts enligt paragrafens 2 mom. tillämpningen av annan lagstiftning i övergångsstadgandet alljämt till den tidpunkt då den kommunallag som skall upphävas trädde i kraft.

I den nya kommunallagens 66 § stadgas om kommunens inkomstgrunder. Kommunens inkomstskatteprocent ersätter begreppet uttaxering per skatteöre i den gamla kommunallagen. På motsvarande sätt ersätts kommunalskatt och antal skatteören med begreppen inkomstskatt till kommunen och beskattningsbar inkomst vid kommunens inkomstbeskattning. I annan lagstiftning där begreppen uttaxering per skatteöre, antal skatteören och kommunalskatt används skall motsvarande ändringar göras. Innan ändringarna görs iakttas i tillämpliga delar de nya begreppen.

103 §. *Övergångsstadganden angående instruktioner, förtroendevalda och kommundirektören.* I den nya kommunallagen stadgas inte om några andra obligatoriska instruktioner än kommunens förvaltningsstadga (50 §) och tjänstestadga (45 §). I kommunen kan även finnas andra nödvändiga instruktioner om organisering av förvaltningen (16 §). Av de andra instruktionerna nämns fullmäktiges arbetsordning (15 §) särskilt i den nya kommunallagen. Dessutom har kommunens ordningsstadga (7 §) karaktären av en instruktion.

I paragrafens 1 mom. stadgas om vilken ställning kommunens gällande instruktioner har när den nya kommunallagen har trätt i kraft. Instruktionen iakttas om den inte strider mot den nya kommunallagen. I sådana fall iakttas den nya kommunallagen. Gällande instruktioner för kommunen strider i allmänhet inte mot den nya kommunallagen. T.ex. stadgandet om arvoden för förtroendevalda i den gamla kommunallagen kan sannolikt tillämpas utan konflikter.

I den nya kommunallagen skärps regleringen om valbarhet. Därför är det nödvändigt att inta ett stadgande om att i fråga om valbarhet för förtroendevalda som utsetts innan den nya kommunallagen trätt i kraft gäller vad som stadgas i den gamla kommunallagen. Stadgandet skall ingå i 2 mom. Om nya förtroendevalda väljs efter att lagen trätt i kraft iakttas den nya kommunallagen och valbarheten bedöms enligt stadgandena i denna.

I övergångsstadgandet förbjuds inte sådana omorganiseringar i kommunens förvaltning efter att lagen trätt i kraft som innebär att uppgifter som ankommer på kommunens organ överförs på andra organ eller myndigheter i kommunen och att organet i fråga indras. Härvid upphör även uppgifterna för sådana förtroendevalda som hör till det indragna

organet. Efter omorganiseringen av förvaltningen skall de förtroendevalda som väljs uppfylla förutsättningar för valbarhet enligt den nya kommunallagen.

En ändring av tjänsteförhållandet för en kommundirektör som valts innan denna lag trätt i kraft till tidsbunden anställning förutsätter enligt 3 mom. kommundirektörens samtycke.

104 §. *Ändringssökande och underställning.* Ändringssökande, underställning och överföring av ärende till kommunstyrelsen eller en nämnd enligt 63 och 71 b §§ i den gamla kommunallagen bestäms enligt den tidpunkt då kommunens myndighet har fattat beslutet. Vid ändringssökande, underställning och överföring av ärende iakttas de stadganden som gällde innan den nya kommunallagen trädde i kraft. T.ex. besvär som har anförts över ett beslut som fattats innan den nya kommunallagen trädde i kraft behandlas och avgörs i enlighet med den gamla kommunallagen.

I den nya kommunallagen finns inte några stadganden om underställning av beslut. I andra lagar, t.ex. i byggnadslagstiftningen, finns fortfarande stadganden som kräver att beslut underställs. Regleringen av underställningsförfarandet har i andra lagar ofta varit beroende av stadgandena i kommunallagen. Dessa stadganden skall fortfarande iakttas i tillämpliga delar.

105 §. *Övergångsstadganden angående samkommuner.* Beträffande många arrangemang som i fråga om kommunalförbunden baserar sig på lag överenskoms i samkommunen i grundavtalet. T.ex. i 122 § 4 mom. i den gamla kommunallagen, vilket upphävdes vid ingången av 1993, stadgades om de politiska styrkeförhållandena i kommunalförbundets organ. I lagen om specialiserad sjukvård och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda stadgas om begränsning av medlemskommunernas rösträtt. I samkommunerna kan om dessa frågor överenskommas i grundavtalet. I

kommunalförbundens grundstadgor, som ändrades till grundavtal för samkommuner, finns inte nödvändigtvis bestämmelser om de ovan nämnda frågor som det stadgades om i de stadganden som upphävdes i kommunallagen vid ingången av 1993.

Verksamheten i samkommunerna fortsätter enligt paragrafens 1 mom. alltjämt i enlighet med de upphävda stadganden som varit i kraft i kommunalförbunden tills något annat har överenskommit i grundavtalet.

En situation i enlighet med paragrafens 2 mom. där de vid ingången av 1993 upphävda stadganden som varit i kraft i kommunalförbunden iakttas, är inte permanent. Samkommunernas grundavtal bör överensstämma med 78 § i den nya kommunallagen före utgången av år 1996. Tills dess skall samkommunen komma överens om frågor som är öppna och som det redan tidigare stadgats om i de stadganden i kommunallagen som upphävts och som alltjämt tillämpas i en samkommun.

Stadgandena om kommunalförbund i andra lagar tillämpas utan hinder av denna lag på samkommuner, med undantag för stadgandena om samarbetsformer.

I paragrafens 4 mom. skall stadgas på samma sätt som i kraftträdandestadgande av kommunallagens ändring (979/92) om organen i ett kommunalförbund som omfattar kommuner med olika språk och tvåspråkiga kommuner i lagen om specialiserad sjukvård (1062/89).

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft vid ingången av 1995, dock så att 65—69 §§ samt 9 kap. föreslås träda i kraft vid ingången av 1997, varvid det finns tillräckligt med tid för att förbereda övergången till det nya bokföringssystemet.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Kommunallag

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 kap.

Allmänna stadganden

1 §

Kommunernas självstyrelse

Finland är indelat i kommuner. Kommuninvånarnas självstyrelse är tryggad i grundlag.

Kommunens beslutanderätt utövas av fullmäktige, som valts av invånarna. Om fullmäktige samt om folkomröstning och invånarnas rätt att i övrigt delta i och påverka förvaltningen av kommunen stadgas nedan.

Kommunen skall sträva efter att främja sina invånares välfärd och en hållbar utveckling inom sitt område.

2 §

Kommunens uppgifter

Kommunen sköter de uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen och som stadgas för den i lag. Kommunerna får inte ges nya uppgifter eller skyldigheter eller fräntas uppgifter eller rättigheter på annat sätt än genom lag.

Kommunen kan med stöd av avtal även åta sig att sköta andra offentliga uppgifter än sådana som hör till dess självstyrelse.

Kommunen sköter sina lagstadgade uppgifter själv eller i samarbete med andra kommuner. De tjänster som skötseln av uppgifterna förutsätter kan kommunen också beställa av andra tjänstproducenter.

3 §

Tillämpning av stadgandena

I den kommunala förvaltningen skall denna lag iakttas, om inte något annat stadgas eller bestäms genom lag eller med stöd av ett specificerat bemyndigande i lag.

Utän hinder av vad som i någon annan lag stadgas om formerna för samarbete mellan kommuner kan en samkommun som bildats av kommunerna i fråga sköta uppgifter som enligt lag skall skötas av en kommun eller flera kommuner tillsammans. Likaså kan det överenskommas om att dessa uppgifter skall skötas

av en annan kommun eller en samkommun som bildats av andra kommuner.

4 §

Kommunmedlem

Medlemmar av en kommun är

1) de vars hemkommun enligt lagen om hemkommun (201/94) kommunen är (*kommuninvånare*),

2) samfund, inrättningar och stiftelser som har hemort i kommunen, samt

3) de som äger eller besitter fast egendom i kommunen.

5 §

Kommunens namn

Om kommunens namn stadgas i lagen om kommunindelning (73/77).

Kommunen kan använda benämningen stad när den anser sig uppfylla de krav som ställs på ett stadssamhälle.

6 §

Kommunvapen

Kommunen kan ha ett kommunvapen som godkänts av fullmäktige. Innan vapnet godkänns skall kommunen inhämta riksarkivets utlåtande.

Förutom hela vapnet kan även vapenbilden ensam användas. Kommunstyrelsen eller någon annan i en instruktion förordnad kommunal myndighet övervakar användningen av vapnet.

7 §

Ordningsstadga

Fullmäktige kan för främjande av allmän ordning och säkerhet godkänna ordningsstadgor. För överträdelse av dem (*ordningsstadgeförseelse*) kan dömas till böter enligt vad som stadgas särskilt.

Innan en ordningsstadga godkänns eller ändras skall kommunen inhämta utlåtande av länsstyrelsen.

8 §

Förhållandet mellan staten och kommunen

Inrikesministeriet följer allmänt kommuner-

nas verksamhet och ekonomi samt ser till att principerna för den kommunala självstyrelsen beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna.

Länsstyrelsen ser till att kommunerna iakttar gällande lagar. Länsstyrelsen har rätt att av kommunerna få de upplysningar och utredningar som behövs för denna uppgift.

Lagstiftning som gäller kommunerna, principiellt viktiga och vittbärande frågor som gäller kommunalförvaltningen och den kommunala ekonomin samt samordningen av statens och kommunernas ekonomi behandlas genom statens och kommunernas samrådsförfarande, om vilket stadgas genom förordning.

2 kap.

Fullmäktige

9 §

Kommunalval

Ledamöterna och ersättarna i fullmäktige utses genom kommunalval för de fyra kalenderår som följer efter valåret.

Kommunalvalen är direkta, hemliga och proportionella. Alla röstberättigade har lika rösträtt.

Om förrättandet av kommunalval och andra än ordinarie kommunalval stadgas i kommunala vallagen (361/72).

10 §

Antalet ledamöter i fullmäktige

Fullmäktige fattar beslut om antalet ledamöter i fullmäktige. Antalet skall vara udda.

Det minsta antalet ledamöter i fullmäktige är 11. Dock väljs

1) minst 21 ledamöter i kommuner med över 4 000 invånare,

2) minst 29 i kommuner med över 15 000 invånare,

3) minst 43, i kommuner med över 150 000 invånare, och

4) minst 65, i kommuner med över 400 000 invånare.

Invånarantalet i 2 mom. bestäms enligt antalet invånare på valårets första dag. Fullmäktige skall fatta beslut om ett större antal ledamöter än minimiantalet eller om ändring av ett tidigare beslutat antal före utgången av maj månad under valåret. Inrikesministeriet skall underrättas om ändringar i antalet.

11 §

Ersättare i fullmäktige

Till ersättare för fullmäktigeledamöterna väljs av de första icke invalda kandidaterna från varje valförbund, parti och gemensam lista som uppträtt i kommunalvalet ett lika stort antal som antalet ledamöter, dock minst två. En ledamot som blivit vald i egenskap av kandidat för en valmansförening utanför de gemensamma listorna har ingen ersättare.

Konstateras det att en ledamot har förlorat sin valbarhet eller har han befriats från sitt uppdrag eller avlidit, kallar fullmäktigeordföranden i hans ställe för den återstående mandattiden den i ordningen första ersättaren från valförbundet, partiet eller den gemensamma listan i fråga.

12 §

Ordförande och vice ordförande

Fullmäktige väljer bland sina ledamöter en ordförande och ett behövligt antal vice ordförande för fullmäktiges mandattid, om inte fullmäktige har fattat beslut om en kortare mandattid. Ordföranden och vice ordförandena väljs vid samma valförrättning.

13 §

Fullmäktiges uppgifter

Fullmäktige ansvarar för kommunens verksamhet och ekonomi.

Fullmäktige skall

1) fatta beslut om de centrala målen för verksamheten och ekonomin,

2) fatta beslut om grunderna för hur förvaltningen skall organiseras,

3) fatta beslut om grunderna för ekonomin och finansieringen samt godkänna budgeten,

4) fatta beslut om de allmänna grunderna för de avgifter som skall tas ut för kommunens tjänster och andra prestationer,

5) fatta beslut om de mål för verksamheten och ekonomin som skall ställas upp för kommunens affärsverk,

6) fatta beslut om ingående av borgensförbindelse eller ställande av annan säkerhet för annans skuld,

7) utse ledamöter i kommunens organ, om inte något annat stadgas nedan,

8) fatta beslut om grunderna för de förtroendevaldas ekonomiska förmåner,

- 9) utse revisorer,
 10) godkänna bokslutet och fatta beslut om ansvarsfrihet, samt
 11) fatta beslut om annat som fullmäktige enligt stadganden och bestämmelser skall besluta om.

14 §

Delegering

Fullmäktige kan i en instruktion delegera beslutanderätt till kommunens övriga organ samt till förtroendevalda och tjänsteinnehavare. Beslutanderätt får dock inte delegeras i ärenden som fullmäktige enligt ett uttryckligt stadgande i denna eller någon annan lag skall besluta om.

Fullmäktige kan i en instruktion ge en annan i 1 mom. nämnd kommunal myndighet rätt att vidaredelegera beslutanderätt som har delegerats till den.

15 §

Fullmäktiges arbetsordning

I en arbetsordning som godkänns av fullmäktige eller i annan instruktion skall ingå bestämmelser om fullmäktiges verksamhet, om kallande av en ersättare att tjänstgöra i en fullmäktigeledamots ställe, om behandlingen av fullmäktigeledamöternas motioner och om fullmäktigegrupper som fullmäktige har bildat för arbetet i fullmäktige.

3 kap.

Kommunens övriga förvaltning

16 §

Organisering av förvaltningen samt instruktioner

Kommunen fattar beslut om hur dess förvaltning skall organiseras så som stadgas i denna lag. För organiseringen av förvaltningen godkänner fullmäktige behövliga instruktioner där det bestäms hur befogenheterna skall fördelas mellan kommunens olika myndigheter och om deras uppgifter.

I en tvåspråkig kommun skall för undervisningsförvaltningen tillsättas ett organ för vardera språkgruppen eller ett gemensamt organ med särskilda sektioner för vardera språkgruppen. Ledamöterna i organen eller sektionerna skall väljas bland personer som hör till respektive språkgrupp.

17 §

Kommunens organ

Kommunens organ är förutom fullmäktige kommunstyrelsen, nämnder och direktioner, deras sektioner samt kommittéer.

Fullmäktige tillsätter kommunstyrelsen samt den revisionsnämnd som avses i 71 §.

Fullmäktige kan dessutom tillsätta

- 1) nämnder som under kommunstyrelsen skall sköta uppgifter av bestående natur, samt
- 2) direktioner för skötseln av affärsverk eller andra inrättningar eller uppgifter.

Angående kommunstyrelsens, nämnders och direktioners sektioner gäller i tillämpliga delar vad som stadgas om organet i fråga.

Kommunstyrelsen, och med stöd av ett fullmäktigebeslut också andra organ, kan tillsätta kommittéer för att sköta en viss uppgift.

18 §

Organens sammansättning

Fullmäktige kan i en instruktion bestämma att till ledamöter i kommunstyrelsen och vissa nämnder kan väljas endast fullmäktigeledamöter och ersättare i fullmäktige.

Fullmäktige kan besluta att

- 1) något annat organ än fullmäktige utser ledamöterna eller en del av ledamöterna i en direktion,

2) ledamöterna eller en del av ledamöterna i en direktion, enligt de grunder som fullmäktige fastställer, utses på förslag av kommuninvånarna, kommunens anställda eller dem som utnyttjar tjänsterna,

3) ledamöterna eller en del av ledamöterna i ett organ som tillsatts för att sköta frågor som gäller ett delområde i kommunen utses på förslag av invånarna i delområdet och att ledamöterna skall vara bosatta inom delområdet i fråga, samt

4) i ett annat än i 16 § 2 mom. avsett organ i en tvåspråkig kommun skall tillsättas en sektion för vardera språkgruppen. Sektionens ledamöter skall väljas bland personer som hör till ifrågavarande språkgrupp.

En ersättare i ett organ kan också vara ledamot i en sektion. Fullmäktige kan besluta att till ledamöter i en sektion, dock inte till ordförande, kan väljas också andra än ledamöter och ersättare i organet.

För organens ledamöter utses personliga

ersättare, om vilka i tillämpliga delar gäller vad som stadgas om ordinarie ledamöter.

Om jämställdheten mellan kvinnor och män vid valet av ledamöter i organen stadgas särskilt.

19 §

Mandattid för och val av ledamöter i organen

Ledamöterna i organen utses för fullmäktiges mandattid, om inte fullmäktige har fattat beslut om en kortare mandattid eller något annat stadgas nedan. När ett organ utser ledamöterna i en sektion fattar organet beslut om mandattiden. Kommittéer som avses i 17 § 5 mom. tillsätts för högst kommunstyrelsens eller ett annat i momentet avsett organs mandattid.

Ledamöterna i kommunstyrelsen, revisionsnämnden och andra nämnder utses vid ett sammanträde som fullmäktige håller i januari.

20 §

Ordförande och vice ordförande för organen

Fullmäktige eller ett annat organ som förrättar valet utser bland dem som valts till ledamöter en ordförande och ett tillräckligt antal vice ordförande för organet. De väljs vid samma valförrättning.

21 §

Återkallande av förtroendeuppdrag under pågående mandattid

Fullmäktige kan under pågående mandattid återkalla uppdragen för de förtroendevalda som fullmäktige har valt till kommunens eller en samkommuns organ eller till ett organ som är gemensamt för kommunerna, om de eller någon av dem inte åtnjuter fullmäktiges förtroende. Beslutet om återkallande av uppdrag gäller alla förtroendevalda i organet.

22 §

Tillfälliga utskott

Fullmäktige skall bland sina ledamöter tillsätta ett utskott för att bereda ärendet då uppdraget för förtroendevalda skall återkallas enligt 21 § samt då kommundirektören skall sägas upp eller förflyttas till andra uppgifter enligt 25 §. Utskott kan också tillsättas för

avgivande av utlåtanden och granskning av förvaltningen.

23 §

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen ansvarar för kommunens förvaltning och ekonomi samt för beredningen och verkställigheten av fullmäktiges beslut och för tillsynen över beslutens laglighet. Kommunstyrelsen bevakar kommunens intresse samt företräder kommunen och för kommunens talan, om inte något annat bestäms i en instruktion.

Kommunstyrelsen eller någon annan i en instruktion förordnad kommunal myndighet ger vid behov dem som företräder kommunen i olika samfunds, inrättnings- och stiftelsers förvaltningsorgan anvisningar om hur kommunen skall ställa sig till de frågor som behandlas.

24 §

Kommundirektör

Varje kommun skall ha en kommundirektör som är underställd kommunstyrelsen och leder kommunens förvaltning, ekonomi samt övriga verksamhet. Fullmäktige väljer kommundirektören tills vidare eller för viss tid.

Har ingen i valet av kommundirektör fått över hälften av de avgivna rösterna, förrättas nytt val mellan de två som har fått flest röster. Den som i detta val har fått flest röster blir vald.

Kommundirektören har rätt att föra talan på kommunstyrelsens vägnar samt att få upplysningar av kommunens myndigheter och ta del av deras handlingar, om inte något annat följer av sekretesstadgandena.

25 §

Uppsägning av kommundirektören eller förflyttning till andra uppgifter

Fullmäktige kan säga upp en kommundirektör som valts tills vidare eller förflytta honom till andra uppgifter, om han har förlorat fullmäktiges förtroende. När saken bereds skall kommundirektören underrättas om vad förlusten av förtroende grundar sig på och ges tillfälle att bli hörd.

För fattande av ett beslut som avses i 1 mom. krävs att två tredjedelar av alla fullmäk-

tigeledamöter understöder det. Beslutet kan verkställas omedelbart. Samtidigt kan kommundirektören befrias från sina uppgifter.

4 kap.

Kommuninvånarnas rätt till inflytande

26 §

Rösträtt

Rösträtt i kommunalval som förrättas i kommunen och i kommunala folkomröstningar har finska medborgare som före val- eller omröstningsårets början har fyllt 18 år och vars hemkommun enligt lagen om hemkommunen är, i fråga om kommunalval på årets första dag och i fråga om folkomröstning den dag då fullmäktige fattar beslut om att folkomröstningen skall ordnas.

Rösträtt i kommunalval och kommunala folkomröstningar har även utlänningar som uppfyller villkoren i 1 mom. och som har haft hemkommun i Finland under de fyra åren närmast före val- eller omröstningsåret eller, i fråga om danska, isländska, norska och svenska medborgare, under de två åren närmast före val- eller omröstningsåret.

Rösträtt i en folkomröstning som gäller ett delområde i kommunen har endast de som är bosatta inom delområdet.

27 §

Möjligheter att delta och påverka

Fullmäktige skall skapa förutsättningar för kommunens invånare och dem som utnyttjar kommunens tjänster att delta i och påverka kommunens verksamhet. Deltagande och påverkande kan främjas i synnerhet genom att

- 1) företrädare för dem som utnyttjar tjänsterna väljs in i kommunens organ,
- 2) delområdesförvaltning tillämpas i kommunen,
- 3) information ges om kommunens angelägenheter och diskussionsmöten ordnas,
- 4) invånarnas åsikter reds ut innan beslut fattas,
- 5) samarbete idkas vid skötseln av kommunens uppgifter,
- 6) invånarna får hjälp när de tar egna initiativ till att sköta, bereda och planera ärenden, samt genom att
- 7) kommunala folkomröstningar ordnas.

28 §

Initiativrätt

Kommuninvånarna har rätt att komma med initiativ till kommunen i frågor som gäller kommunens verksamhet. Initiativtagarna skall informeras om de åtgärder som vidtagits med anledning av ett initiativ. Fullmäktige skall minst en gång om året underrättas om de initiativ som har tagits i frågor som hör till fullmäktiges befogenhet och om de åtgärder som har vidtagits med anledning av initiativen.

Om antalet initiativtagare i en fråga som hör till fullmäktiges befogenhet motsvarar minst två procent av kommunens röstberättigade invånare, skall frågan tas upp till behandling i fullmäktige inom sex månader efter att den väcktes.

29 §

Information

Kommunen skall informera invånarna om ärenden som är anhängiga i kommunen, planer som gäller sådana, behandlingen av dessa ärenden samt om hur de avgjorts och deras effekter. Kommunen skall vid behov göra upp översikter över frågor som gäller kommunens service, ekonomi, miljövard och markanvändning. Invånarna skall också ges information om det sätt på vilket frågor och åsikter om ärendena kan framföras till beredarna och beslutsfattarna.

När skötseln av någon av kommunens uppgifter har anförtrots ett samfund eller en stiftelse, skall kommunen på lämpligt sätt ge invånarna tillräcklig information om verksamheten.

30 §

Kommunal folkomröstning

Fullmäktige kan besluta att en folkomröstning skall ordnas om en fråga om hör till kommunens uppgifter.

En folkomröstning är rådgivande. När fullmäktige fattar beslut om att en folkomröstning skall ordnas kan fullmäktige dock bestämma att resultatet av omröstningen skall vara bindande för fullmäktige. I beslutet kan fullmäktige uppställa villkor för resultatets bindande verkan.

En folkomröstning kan gälla hela kommunen eller ett delområde i kommunen. Delområ-

det består då av ett eller flera sådana röstningsområden som avses i kommunala vallagen.

Alla röstberättigade har lika rösträtt. Omröstningen är hemlig. Om förfarandet vid kommunala folkomröstningar stadgas särskilt.

31 §

Initiativ till folkomröstning

Initiativ till en folkomröstning kan tas av minst två procent av kommunens röstberättigade invånare. Fullmäktige skall utan dröjsmål avgöra om en folkomröstning enligt initiativet skall ordnas.

5 kap.

Förtroendevalda

32 §

Kommunens förtroendevalda

Förtroendevalda i kommunen är ledamöterna och ersättarna i fullmäktige, personer som har valts till ledamöter i kommunens organ, personer som kommunen har valt till ledamöter i en samkommuns organ samt andra personer som har valts att sköta kommunala förtroendeuppdrag. En kommunal tjänsteinnehavare eller arbetstagare som på grundval av sin uppgift har valts till ledamot i ett kommunalt organ är dock inte kommunal förtroendevald.

De förtroendevalda skall arbeta för kommunens och invånarnas bästa samt sköta sitt förtroendeuppdrag med värdighet och på det sätt som uppdraget förutsätter. En förtroendevald samt en person som är på förslag till ett annat förtroendeuppdrag än ledamot i fullmäktige skall på begäran av fullmäktige eller det organ som saken gäller lägga fram en utredning över omständigheter som kan vara av betydelse vid bedömningen av om han är valbar eller jävig.

För en person som kommunen har valt att sköta ett statligt förtroendeuppdrag gäller i tillämpliga delar vad som stadgas om kommunens förtroendevalda.

33 §

Allmän valbarhet

Valbar till kommunens förtroendeuppdrag är den som

- 1) har kommunen som hemkommun,
- 2) har rösträtt i kommunalval i någon kommun det år då fullmäktige väljs eller val för ett annat förtroendeuppdrag förrättas, och som
- 3) inte står under förmynderskap.

Som kandidat vid val av fullmäktige får endast ställas upp den som skriftligen har givit sitt samtycke till mottagande av fullmäktigeuppdraget.

34 §

Valbarhet till fullmäktige

Valbar till fullmäktige är inte

1) en statstjänsteman som sköter tillsynsuppgifter som direkt berör kommunalförvaltningen,

2) den som är anställd hos kommunen i en ledande uppgift inom kommunstyrelsens eller en nämnds uppgiftsområde eller i en därmed jämförbar ansvarsfull uppgift,

3) den som är anställd hos ett samfund eller en stiftelse där kommunen har bestämmanderätt och som vad ställningen beträffar kan jämföras med en kommunal anställd som avses i 2 punkten, eller

4) den som är anställd hos en samkommun där kommunen är medlem och som vad ställningen beträffar kan jämföras med en kommunalanställd som avses i 2 punkten.

Den som är anställd i en uppgift som avses ovan är valbar till fullmäktige, om anställningsförhållandet upphör innan fullmäktiges mandattid börjar.

35 §

Valbarhet till kommunstyrelsen

Valbar till kommunstyrelsen är den som är valbar till fullmäktige, dock inte

1) den som är anställd hos kommunen inom kommunens centralförvaltning och som lyder under kommunstyrelsen,

2) den som är anställd hos kommunen och som är föredragande i en nämnd eller annars svarar för beredningen av ärenden som kommer att behandlas av kommunstyrelsen, eller

3) den som är ledamot i styrelsen eller i ett därmed jämförbart organ eller i ledande och ansvarsfullt uppgift eller i en därmed jämförbar ställning i ett affärsdrivande samfund, om det är fråga om ett sådant samfund som kan ha väsentlig nytta eller lida väsentlig skada av hur de ärenden avgörs som normalt behandlas i kommunstyrelsen.

Ordföranden i styrelsen eller i ett därmed jämförbart organ för en organisation som sköter bevakningen av personalens intressen i kommunen är inte valbar till kommunstyrelsen. Valbar är inte heller den som i egenskap av förhandlare för organisationen eller i annan motsvarande egenskap ansvarar för intressebevakningen.

Majoriteten av ledamöterna i kommunstyrelsen skall vara personer som inte är anställda av kommunen eller av samfund och stiftelser där kommunen har bestämmanderätt.

36 §

Valbarhet till andra organ

Valbar till en nämnd är den som är valbar till fullmäktige, dock inte

1) den som är anställd hos kommunen och lyder under nämnden,

2) den som är anställd hos ett samfund eller en stiftelse som verkar inom nämndens uppgiftsområde och där kommunen har bestämmanderätt, eller

3) den som är ledamot i styrelsen eller ett därmed jämförbart organ eller i ledande och ansvarsfullt uppgift eller i en därmed jämförbar ställning i ett affärsdrivande samfund, om det är fråga om ett sådant samfund som kan ha väsentlig nytta eller lida väsentlig skada av hur de ärenden avgörs som normalt behandlas i organet.

På ett organ som huvudsakligen sköter personalfrågor tillämpas 35 § 2 mom.

Till en direktion och en kommitté kan väljas också den som inte är valbar till kommunstyrelsen och nämnder eller vars hemkommun kommunen inte är.

37 §

Förlust av valbarhet

När en förtroendevald förlorar sin valbarhet skall det organ som har rätt att utse den förtroendevalde konstatera att förtroendeuppdraget har upphört. I fråga om en fullmäktigeledamot fattas beslutet av fullmäktige. Beslutet verkställs omedelbart.

En förtroendevald förlorar inte sin valbarhet till ett organ, om han tillfälligt för högst sex månader anställs i ett anställningsförhållande som avses i 34 eller 35 § eller 36 § 1 mom. Han får dock inte sköta sitt förtroendeuppdrag så länge anställningen varar.

38 §

Avsägelse och avgång

En person har rätt att vägra ta emot ett förtroendeuppdrag.

Den som har giltiga skäl kan avgå från förtroendeuppdraget. Det organ som utser de förtroendevalda i fråga beslutar om beviljande av avsked. Fullmäktigeledamöter och ersättare beviljas avsked av fullmäktige.

39 §

Skötseln av förtroendeuppdrag

En förtroendevald kvarstår i sitt uppdrag under den tid för vilken han har valts och även därefter, tills någon annan har valts till uppdraget. Till ett förtroendeuppdrag som blivit ledigt under pågående mandattid skall en ny förtroendevald utses för den återstående mandattiden.

En förtroendevald som har valts till ett uppdrag skall också sköta sitt uppdrag till dess saken slutgiltigt har avgjorts, om

1) besvär anförs över valet av förtroendevalda,

2) avsked inte har beviljats, eller

3) kommunstyrelsen med stöd av 56 § har vägrat verkställa fullmäktiges valbeslut.

40 §

Felaktigt förfarande i förtroendeuppdrag

Om det på sannolika grunder kan misstänkas att en förtroendevald i sitt uppdrag har gjort sig skyldig till tjänstebrott eller handlat i strid med sina skyldigheter på något annat sätt, skall kommunstyrelsen kräva en förklaring av den förtroendevalde samt vid behov anmäla saken till fullmäktige. Anmälan om brott skall göras utan dröjsmål, om det är fråga om ett uppenbart tjänstebrott.

Fullmäktige kan avstänga den förtroendevalde från hans uppdrag för den tid utredningen eller rättegången pågår. Före fullmäktiges sammanträde kan fullmäktiges ordförande intermistiskt fatta beslut om avstängning.

41 §

Brottsligt förfarande utanför förtroendeuppdraget

Om en förtroendevald har åtalats för ett

brott vars art eller det sätt på vilket det begåtts visar att han inte kan sköta sitt förtroendeuppdrag på det sätt uppdraget förutsätter, kan fullmäktige avstänga honom från hans uppdrag för den tid rättegången pågår.

Om den förtroendevalde efter valet genom ett lagakraftvunnet beslut har dömts till fängelse i minst ett år, kan fullmäktige skilja honom från hans förtroendeuppdrag.

42 §

Arvoden och ersättningar

Till en förtroendevald betalas

- 1) sammanträdesarvode,
- 2) ersättning för inkomstbortfall och för kostnader som på grund av förtroendeuppdraget föranleds av avlöande av vikarie, anordnande av barnvård eller något motsvarande, samt
- 3) ersättning för resekostnader och dagtraktamente.

Till en förtroendevald kan också betalas arvode för viss tid samt andra särskilda arvoden.

43 §

Rätt till upplysningar

En förtroendevald har rätt att av kommunens myndigheter få de upplysningar och ta del av de handlingar som han anser nödvändiga i sitt uppdrag, om inte något annat följer av sekretesstadgandena.

6 kap.

Personal

44 §

Personalens ställning

De som är anställda hos kommunen står i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande till kommunen. Med tjänsteförhållande avses ett ofentlighetsrättsligt anställningsförhållande där kommunen är arbetsgivare och tjänsteinnehavaren utför arbetet. Angående arbetsavtalsförhållande gäller vad som stadgas särskilt.

Beslut om inrättande av tjänster för kommunens myndighetsuppgifter samt om indragning av tjänster fattas av fullmäktige eller något annat kommunalt organ som anges i en instruktion.

45 §

Tjänstestadga

Behövliga bestämmelser om villkoren för tjänsteinnehavarnas anställningsförhållande meddelas, utöver gällande stadganden och tjänstekollektivavtal, i tjänstestadgan.

I tjänstestadgan meddelas också

1) allmänna bestämmelser om anställning av tjänsteinnehavare samt om tjänsteinnehavares avgång,

2) bestämmelser om skriftlig varning till tjänsteinnehavare som handlar i strid med sina tjänsteplikter eller försummar dem, samt

3) bestämmelser om behandlingen av tjänsteinnehavares yrkanden som gäller löne- och andra förmåner.

46 §

Utlänningsars behörighet

Kommunen kan också anställa andra än finska medborgare.

47 §

Felaktigt förfarande i tjänsteutövning

Om det på sannolika grunder kan misstänkas att en tjänsteinnehavare i sin tjänst har gjort sig skyldig till tjänstebrott eller på något annat sätt handlat i strid med sina skyldigheter, skall av han avkrävas en förklaring och saken vid behov anmälas till kommunstyrelsen. Anmälan om brott skall göras utan dröjsmål, om det är fråga om ett uppenbart tjänstebrott.

Kommunstyrelsen kan avstänga tjänsteinnehavaren från hans tjänst för den tid undersökningen eller rättegången pågår. Om avstängning av kommundirektören från hans tjänst beslutar fullmäktige. Före fullmäktiges sammanträde kan fullmäktiges ordförande intermistiskt fatta beslut om avstängning.

48 §

Samarbetsförfarande

Om samarbetet mellan arbetsgivaren och personalen och det förfarande som skall iaktas i det kan överenskommas på det sätt som stadgas om ingående av kommunala kollektivavtal.

49 §

Kollektivavtal samt pensionsskydd

Om fastställande av tjänsteinnehavarnas och

arbetstagarnas lönevillkor och andra anställningsvillkor genom kollektivavtal samt om deras pensionsskydd stadgas särskilt.

7 kap.

Kommunens förvaltningsförfarande

50 §

Förvaltningsstadga

Fullmäktige godkänner en förvaltningsstadga som innehåller behövliga bestämmelser om åtminstone

- 1) organens sammanträden,
- 2) inkallande av ersättare,
- 3) uppgifterna för organens ordförande,
- 4) tillfällig sammanträdesordförande,
- 5) kommunstyrelsens företrädares och kommundirektörens rätt att närvara och yttra sig vid andra organs sammanträden,
- 6) andras än ledamöternas rätt att närvara och yttra sig vid organens sammanträden,
- 7) föredragning,
- 8) förande, justering och framläggande av protokoll,
- 9) undertecknande av handlingar,
- 10) lösen för handlingar,
- 11) information,
- 12) förfarande när ett ärende tas upp till behandling i ett högre organ,
- 13) kommunens ekonomi, samt
- 14) granskning av förvaltningen och ekonomin.

I en tvåspråkig kommuns förvaltningsstadga kan ingå behövliga bestämmelser om hur invånare som hör till olika språkgrupper skall få service på enahanda grunder i kommunen.

I förvaltningsstadgan kan också bestämmas att personer som har fyllt 15 år har rätt att närvara och yttra sig vid direktionssammanträden.

51 §

Behandling av ett ärende i ett högre organ

Kommunstyrelsen, kommunstyrelsens ordförande eller kommundirektören kan till behandling i kommunstyrelsen ta upp ett ärende som med stöd av denna lag har delegerats till en underlydande myndighet och som behandlas av myndigheten.

Vad som sägs i 1 mom. gäller på motsvarande sätt nämnder eller deras ordförande i

ärenden som överförs på en myndighet som lyder under nämnden, om inte kommunstyrelsen, kommunstyrelsens ordförande eller kommundirektören har meddelat att saken kommer att tas upp till behandling i kommunstyrelsen.

Till behandling i ett högre organ får dock inte tas:

1) ärenden som gäller tillstånds-, anmälnings-, tillsyns- och förrättningsförfaranden enligt lag eller förordning, eller

2) sådana ärenden inom undervisningsverksamheten, hälso- och sjukvården eller socialväsendet som gäller en individ.

52 §

Jäv

En fullmäktigeledamot är i fullmäktige jävig att behandla ett ärende som gäller honom personligen eller någon sådan nära släkting till honom som avses i 10 § 2 mom. lagen om förvaltningsförfarande (598/82) eller en person som kan likställas med en sådan nära släkting. När en fullmäktigeledamot deltar i behandlingen av ett ärende i ett annat organ, tillämpas på honom vad som stadgas om jäv för ledamöterna i nämnda organ.

Angående jäv för andra förtroendevalda, revisorerna samt kommunens tjänsteinnehavare och arbetstagare gäller 10 och 11 §§ lagen om förvaltningsförfarande.

Ett anställningsförhållande till kommunen som avses i 10 § 1 mom. 4 punkten lagen om förvaltningsförfarande gör dock inte en förtroendevald eller tjänsteinnehavare eller arbetstagare jävig i ett ärende där kommunen är part. Om en förtroendevald på grundval av sitt anställningsförhållande har föredragit eller annars på motsvarande sätt handlagt ärendet, är han dock jävig.

Den som är jävig skall meddela att han är jävig.

53 §

Beredning av fullmäktigeärenden

Kommunstyrelsen skall bereda de ärenden som behandlas i fullmäktige, med undantag av ärenden som gäller den interna organisationen av fullmäktiges verksamhet eller som har beretts av den revisionsnämnd som avses i 71 §.

54 §

Fullmäktiges sammanträden

Fullmäktige sammanträder vid de tider som

fullmäktige beslutat och även när fullmäktiges ordförande anser det vara påkallat.

Fullmäktige skall också sammankallas när kommunstyrelsen eller minst en fjärdedel av fullmäktigeledamöterna begär det för behandlingen av ett visst ärende. Ett sådant ärende skall beredas i brådskande ordning.

Fullmäktige sammankallas av ordföranden. Kallelse till fullmäktiges första sammanträde utfärdas av kommunstyrelsens ordförande. I kallelsen skall nämnas de ärenden som skall behandlas.

Kallelsen till sammanträde skall sändas minst fyra dagar före sammanträdet. Inom samma tid skall sammanträdet kungöras på det sätt som stadgas i 64 §.

55 §

Ärenden som behandlas i fullmäktige

Fullmäktige kan behandla ärenden som har nämnts i kallelsen till sammanträde och som har beretts på det sätt som avses i 53 §.

Om ett ärende är brådskande, kan fullmäktige besluta att ta upp ärendet till behandling trots att det inte har nämnts i kallelsen till sammanträde. Om ett ärende inte har beretts, skall beslutet om att ta upp det till behandling vara enhälligt.

56 §

Tillsyn över lagligheten i fullmäktiges beslut

Finner kommunstyrelsen att ett beslut av fullmäktige har kommit till i oriktig ordning eller att fullmäktige har överskridit sina befogenheter eller att beslutet annars strider mot lag, skall kommunstyrelsen vägra att verkställa beslutet. Ärendet skall utan dröjsmål föreläggas fullmäktige på nytt.

Vidhåller fullmäktige sitt beslut, skall kommunstyrelsen föra frågan om det föreligger lagliga hinder för verkställigheten av beslutet till länsrätten för avgörande. Länsrätten får inte avgöra ärendet förrän tiden för anförande av besvär över beslutet har gått ut.

57 §

Sammanträdes offentlighet

Fullmäktiges sammanträden är offentliga, om inte fullmäktige beslutar annat i fråga om något visst ärende.

Andra organs sammanträden än fullmäktiges är offentliga endast om organet beslutar det.

58 §

Beslutförhet

Fullmäktiges sammanträde är beslutfört då minst två tredjedelar av ledamöterna är närvarande.

Ett annat organ än fullmäktige är beslutfört då över hälften av ledamöterna är närvarande.

59 §

Omröstning

Om ett organ är enigt om en sak eller ett motförslag inte har vunnit understöd, skall ordföranden konstatera att beslut har fattats. I annat fall skall ordföranden konstatera vilka förslag som på grund av bristande understöd inte tas upp till omröstning samt vilka som tas upp till omröstning. Ordföranden förelägger organet omröstningssättet och, om flera omröstningar skall förrättas, omröstningsförfarandet för godkännande samt framställer en omröstningsproposition så att svaret "ja" eller "nej" uttrycker ståndpunkten till förslaget.

Omröstningen förrättas öppet. Som beslut gäller det förslag som har fått flest röster eller, då rösterna faller lika, det förslag som ordföranden har röstat för.

60 §

Val

Vid val blir den eller de som fått flest röster utsedda.

Valet av förtroendevalda skall förrättas som proportionellt val, om det begärs av minst så många närvarande ledamöter i organet som motsvarar den kvot som fås när antalet närvarande delas med det antal personer som skall väljas ökat med ett. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmaste högre hela tal.

Ersättare väljs i samma val som de ordinarie ledamöterna. Är ersättarna personliga, skall kandidaterna godkännas före valet och uppställas vid sidan av de föreslagna ordinarie ledamöterna. Är ersättarna inte personliga, blir de kandidater valda som näst efter de till ordinarie ledamöter utsedda personerna fått flest röster eller de största jämförelsetalen.

Vid proportionella val skall i tillämpliga

delar iaktas vad som stadgas om kommunalval. Dessutom kan fullmäktige utfärda bestämmelser om val. Proportionella val och, då så yrkas, även majoritetsval skall förrättas med slutna sedlar. Vid lika röstetal avgör lotten.

61 §

Avvikande mening

Den som deltagit i beslutsfattandet, lagt fram ett motförslag eller röstat mot beslutet samt den som föredragit ärendet har, om beslutet avviker från beslutsförslaget, rätt att anmäla avvikande mening genom att reservera sig mot beslutet. Reservationen skall göras genast efter att beslutet har fattats. En skriftlig motivering som har framställts innan protokollet justerats skall fogas till protokollet.

Den som har röstat mot beslutet eller reserverat sig är inte ansvarig för beslutet. Föredraganden är ansvarig för ett beslut som fattats på hans föredragning, om han inte har reserverat sig.

62 §

Protokoll

Vid organens sammanträden skall föras protokoll.

Över förtroendevaldas och tjänsteinnehavares beslut förs protokoll, om det inte är onödigt på grund av beslutets natur.

63 §

Framläggande av protokoll

Fullmäktiges, kommunstyrelsens och nämnders protokoll jämte därtill fogad anvisning om rättelseyrkande eller besväransvisning hålls efter justeringen offentligt framlagda på det sätt som meddelats på förhand. Andra myndigheters protokoll hålls framlagda på motsvarande sätt, om myndigheten anser det vara behövligt.

64 §

Kommunala tillkännagivanden

Kommunala tillkännagivanden skall göras kända genom att de sätts upp på anslagstavlan för offentliga kungörelser samt vid behov på något annat sätt som kommunen har fattat beslut om.

8 kap.

Kommunens ekonomi

65 §

Budget och ekonomiplan

Fullmäktige skall före utgången av året godkänna en budget för kommunen för följande kalenderår. I samband med att budgeten godkänns skall fullmäktige också godkänna en ekonomiplan för tre eller flera år. Budgetåret är ekonomiplanens första år.

I budgeten och ekonomiplanen godkänns målen för kommunens verksamhet och ekonomi. Budgeten och ekonomiplanen skall göras upp så att förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas.

I budgeten tas in de anslag och beräknade inkomster som verksamhetsmålen förutsätter samt visas hur finansieringsbehovet skall täckas. Anslag och beräknade inkomster kan tas in till brutto- eller nettobelopp. Budgeten består av en driftsekonomi- och resultaträkningsdel samt en investerings- och finansieringsdel.

Budgeten skall iakttagas i kommunens verksamhet och hushållning. Beslut om ändringar i den fattas av fullmäktige.

66 §

Beslut om skatter

Senast i samband med att budgeten godkänns skall fullmäktige fatta beslut om kommunens inkomstskattesats, om fastighetsskatteprocenter samt om grunderna för övriga skatter.

67 §

Bokföring

Om kommunens bokföringsskyldighet och bokslut gäller vad som stadgas i bokföringslagen (655/73) och i denna lag. Bokföringsnämndens kommunsektion kan meddela anvisningar och avge utlåtanden om tillämpningen av 68 och 69 §§.

68 §

Bokslut

Kommunens räkenskapsperiod är kalenderåret. För räkenskapsperioden skall uppgöras ett bokslut som skall föreläggas fullmäktige

före utgången av juni året efter räkenskapsperioden.

Till bokslutet hör resultaträkning, balansräkning och bilagor till dem samt en tablå över budgetutfallet och en verksamhetsberättelse.

En kommun som på det sätt som avses i bokföringslagen har bestämmanderätt i en annan bokföringsskyldig skall göra upp en koncernbalansräkning jämte bilagor som tas in i bokslutet. Vid uppgörandet av koncernbalansräkningen iaktas i tillämpliga delar bokföringslagen.

Bokslutet undertecknas av ledamöterna i kommunstyrelsen och kommundirektören.

69 §

Verksamhetsberättelse

I verksamhetsberättelsen skall ingå en redogörelse för hur de mål för verksamheten och ekonomin som uppställts av fullmäktige har nåtts. I verksamhetsberättelsen skall också ingå uppgifter om sådana väsentliga saker gällande kommunens ekonomi och koncernbalansräkning som inte skall redovisas i resultaträkningen eller balansräkningen.

Kommunstyrelsen skall i verksamhetsberättelsen eller i samband med att den föreläggs fullmäktige lägga fram förslag till åtgärder som gäller räkenskapsperiodens resultat samt balanseringen av ekonomin.

70 §

Kommunens förbindelser för ett samfunds eller en stiftelses skuld

Kommunen kan besluta att ingå en borgensförbindelse eller ställa annan säkerhet för ett samfunds eller en stiftelses skuld endast om kommunen har bestämmanderätt i samfundet eller stiftelsen eller om samfundet eller stiftelsen sköter någon av kommunens uppgifter enligt 2 § 1 mom.

9 kap.

Granskning av förvaltning och ekonomi

71 §

Revisionsnämnden

Fullmäktige tillsätter en revisionsnämnd för organisering av granskningen av förvaltningen och ekonomin under de år som motsvarar

fullmäktiges mandattid. Nämndens ordförande och vice ordförande skall vara fullmäktigeledamöter.

Revisionsnämnden skall bereda de ärenden som gäller granskningen av förvaltningen och ekonomin och som fullmäktige skall fatta beslut om samt bedöma huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts.

Valbar till revisionsnämnden är inte

- 1) en ledamot av kommunstyrelsen,
- 2) en person som står i ett sådant förhållande till en ledamot av kommunstyrelsen eller kommundirektören som avses i 10 § 2 mom. lagen om förvaltningsförfarande,
- 3) en person som står i anställningsförhållande av bestående natur till kommunen eller ett samfund eller en stiftelse där kommunen har bestämmanderätt, eller
- 4) en person som inte är valbar till kommunstyrelsen.

72 §

Revisorer

För granskning av förvaltningen och ekonomin under de år som motsvarar fullmäktiges mandattid väljer fullmäktige en eller flera revisorer som utför sitt uppdrag under tjänstemannaansvar. Revisorerna skall vara personer som godkänts av revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin (OFR-revisor). Om endast en revisor väljs, skall minst en revisorsersättare väljas. På honom tillämpas vad som stadgas om revisorer. Fullmäktige kan frånta en revisor hans uppdrag under pågående mandattid. En revisor kan frånträda sitt uppdrag under pågående mandattid genom att meddela fullmäktige detta.

Revisorerna skall ges förutsättningar att verkställa revisionen på ett oberoende sätt. Om det inte finns förutsättningar för en sådan revision, skall revisorerna vägra ta emot uppdraget eller avstå från det.

Till revisor kan inte väljas en person som enligt 71 § 3 mom. inte är valbar till revisionsnämnden. Till revisor kan dock väljas en person vars hemkommun kommunen inte är.

73 §

Revisorernas uppgifter

Revisorerna skall senast före utgången av maj med iakttagande av god revisionsred

granska räkenskapsperiodens förvaltning, bokföring och bokslut. Revisorerna skall granska huruvida

1) kommunens förvaltning har skötts i enlighet med lag och fullmäktiges beslut,

2) kommunens bokslut och koncernbalansräkningen är uppgjorda i enlighet med stadgandena och bestämmelserna om uppgörande av bokslut och ger riktiga och tillräckliga uppgifter om verksamheten, ekonomin, den ekonomiska utvecklingen och de ekonomiska ansvaren under räkenskapsperioden,

3) uppgifterna om grunderna för och användningen av statsandelarna är riktiga, samt huruvida

4) kommunens interna tillsyn har ordnats på behörigt sätt.

Revisorerna skall följa fullmäktiges och revisionsnämndens särskilda anvisningar, om de inte står i strid med lag, kommunens instruktioner eller god revisionsssed.

Revisorerna skall utan dröjsmål underrätta revisionsnämnden och vid behov också kommunstyrelsen om missförhållanden som de har iakttagit.

74 §

Revisionsnämndens och revisorernas rätt till upplysningar

Ledamöterna i revisionsnämnden och revisorerna har utan hinder av sekretesstadgandena rätt att av kommunens myndigheter få de upplysningar och ta del av de handlingar som de anser vara nödvändiga för skötseln av revisionsuppdraget.

75 §

Revisionsberättelsen och dess behandling

Revisorerna skall för varje räkenskapsperiod avge en berättelse till fullmäktige med en redogörelse för resultatet av revisionen. Berättelsen skall också innehålla ett uttalande om bokslutet bör godkännas och ansvarsfrihet beviljas organet i fråga och den ledande tjänsteinnehavaren inom organets uppgiftsområde (*redovisningsskyldig*).

Om revisorerna konstaterar att kommunens förvaltning och ekonomi har skötts i strid med lag eller fullmäktiges beslut eller kommunens intresse i övrigt och felet eller den åsamkade skadan inte är ringa, skall i revisionsberättelsen

riktas en anmärkning om saken mot den redovisningsskyldige. Anmärkningen kan inte riktas mot fullmäktige.

Revisionsnämnden skall inhämta en förklaring av den som saken gäller samt kommunstyrelsens utlåtande om en anmärkning i revisionsberättelsen. Fullmäktige fattar beslut om de åtgärder som revisionsnämndens beredning, revisionsberättelsen och anmärkningar i den föranleder. När fullmäktige godkänner bokslutet skall fullmäktige besluta om ansvarsfrihet för de redovisningsskyldiga.

10 kap.

Samarbete mellan kommuner

76 §

Samarbetsformer

Kommuner kan med stöd av avtal sköta sina uppgifter tillsammans.

Kommunerna kan komma överens om att anförtro en annan kommun att sköta en uppgift för en eller flera kommuners räkning eller att uppgiften skall skötas av en samkommun.

Kommunerna kan också komma överens om att en uppgift som i lag stadgas för kommunen eller dess myndighet och som kan delegeras en tjänsteinnehavare, anförtros en annan kommuns tjänsteinnehavare som sköter den under tjänstemannaansvar.

77 §

Gemensamt organ

När en kommun med stöd av ett avtal sköter en uppgift för en eller flera andra kommuners räkning, kan kommunerna komma överens om att en del av ledamöterna i det organ i denna kommun som sköter uppgiften skall utses av de andra kommunerna.

Ledamöter i organet kan vara personer som är valbara till motsvarande organ i de kommuner som saken gäller.

Organets protokoll skall, när det läggs fram offentligt, hållas framlagt enligt 63 § i alla kommuner som är parter i avtalet.

78 §

Grundavtal för samkommuner

En samkommun bildas genom ett avtal

mellan kommunerna, vilket godkänns av fullmäktige (*grundavtal*).

I grundavtalet skall nämnas samkommunens namn, hemort, medlemskommuner och uppgifter. I samkommunens namn skall ingå ordet "samkommun" eller en allmänt känd förkortning av det.

I grundavtalet skall överenskommas om

1) hur beslutsfattandet i samkommunen ordnas,

2) antalet ledamöter i samkommunens organ eller antalet representanter vid samkommunstämman och grunderna för rösträtten,

3) uppgifterna och befogenheterna för en eventuell samkommunstämman,

4) hur de olika gruppernas representation i medlemskommunernas fullmäktige skall beaktas när samkommunens organ väljs,

5) vilket av samkommunens organ som bevakar samkommunens intressen, representerar samkommunen och ingår avtal för dess räkning samt på vilket sätt beslut fattas om rätten att teckna samkommunens namn,

6) medlemskommunernas andelar i samkommunens tillgångar och deras ansvar för samkommunens skulder samt annat som gäller samkommunens ekonomi,

7) ställningen för en medlemskommun som utträder ur samkommunen och för de medlemskommuner som fortsätter verksamheten,

8) hur samkommunens förvaltning och ekonomi skall granskas, samt

9) förfarandet vid upplösning och likvidation av samkommunen.

I grundavtalet kan också överenskommas om att kvalificerad majoritet krävs för beslutsfattandet i ärenden som bestäms i avtalet.

Anmälan om bildande och upplösning av en samkommun skall göras till länsstyrelsen i det län där samkommunen har sin hemort. Till anmälan skall fogas en kopia av grundavtalet och av fullmäktiges beslut om godkännande av avtalet.

79 §

Ändring av grundavtalet

Grundavtalet kan ändras genom samstämmiga beslut av medlemskommuners fullmäktige.

Om kommunen enligt lag skall vara medlem i en samkommun inom något verksamhetsområde och på ett visst område, kan samkommunens grundavtal ändras, om minst två tredjedelar av medlemskommunerna understöder det med undantag av ärenden som gäller grunder-

na för rösträtten för ledamöter i samkommuners organ eller representanter vid samkommunstämman, medlemskommunens betalningskvoter och deras andelar i samkommunens tillgångar och deras ansvar för samkommunens skulder. En medlemskommun kan inte heller utan sitt samtycke åläggas att delta i skötseln av nya frivilliga uppgifter och i kostnaderna för dem.

80 §

Samkommunens rättshandlingsförmåga

En samkommun kan förvärva rättigheter och ingå förbindelser samt föra talan i domstolar och hos andra myndigheter.

81 §

Samkommunens organ

Samkommunens beslutanderätt utövas av medlemskommunerna vid en samkommunstämman eller också utövas beslutanderätten av det organ som väljs av medlemskommunerna och om vilket bestäms i grundavtalet.

En samkommun kan också ha andra organ enligt vad som bestäms i grundavtalet.

Samkommunsstämma skall hållas minst två gånger om året. Representanterna vid samkommunsstämman väljs av medlemskommunernas kommunstyrelser eller av något annat kommunalt organ enligt fullmäktiges beslut.

82 §

Valbarhet till samkommunens organ

Valbar till samkommunens organ är den som enligt 33 § är valbar till ett förtroendeuppdrag inom någon av samkommunens medlemskommuner. Valbara är dock inte personer som nämns i 34 § 1 mom. 1 punkten eller personer som är fast anställda hos samkommunen.

I grundavtalet kan det överenskommas om att ledamöterna och ersättarna i andra organ än samkommunsstämman skall vara fullmäktigeledamöter i medlemskommunerna.

83 §

Finansiering av samkommun

För finansieringen av sådana utgifter i samkommunen som inte kan täckas på något annat sätt svarar medlemskommunerna på det sätt som i grundavtalet har överenskommit om ansvarsfördelningen mellan kommunerna.

84 §

Utträde ur samkommun

En medlemskommun får utträda ur samkommunen. Har något annat inte överenskommits i grundavtalet, sker utträdet vid utgången av fullmäktiges mandattid, om medlemskommunen har anmält detta före utgången av kalenderåret före mandattidens slut.

85 §

Framläggande av protokoll i samkommuner

Protokollet från ett sådant organ i samkommunen som avses i 81 § 1 mom. jämte därtill fogad besväransvisning skall efter justeringen hållas offentligt framlagt. Innan protokollet läggs fram skall en kopia av det sändas till kommunstyrelsen i varje medlemskommun. Medlemskommunerna och deras medlemmar anses ha fått del av besluten i protokollet den dag då protokollet har lagts fram.

Protokollet från en annan myndighet som hör till samkommunen skall hållas framlagt, om det organ som avses i 81 § 1 mom. så beslutar, eller om myndigheten anser det behövt.

86 §

Tillämpning av stadgandena om kommuner i en samkommun

Angående samkommuner gäller i tillämpliga delar vad som stadgas om kommuner i 2, 3, 8 och 12—18 §§, 19 § 1 mom., 20—23, 27—29, 32, 33 och 37—43 §§ samt 6—9 och 11 kap.

Angående en samkommunsstämmas offentlighet gäller vad som i 57 § 1 mom. stadgas om ett fullmäktigesammanträdes offentlighet. Om jäv för en representant vid samkommunsstämman gäller vad som i 52 § 1 mom. stadgas om jäv för en fullmäktigeledamot.

Om samkommunen har endast ett organ, utser medlemskommunerna revisionsnämnden och revisorerna samt beslutar om beviljande av ansvarsfrihet på det sätt som överenskommits i grundavtalet.

87 §

Skiljeförfarande

I ett avtal om samarbete kan bestämmas att meningsskiljaktigheter som föranleds av avtalet

skall avgöras i den ordning som stadgas i lagen om skiljeförfarande (967/92).

11 kap.

Rättelseyrkande och sökande av ändring

88 §

Tillämpning av kapitlets stadganden

Stadgandena i detta kapitel tillämpas på framställande av rättelseyrkande och sökande av ändring i beslut av kommunens och samkommunens myndigheter, om inte något annat stadgas särskilt.

89 §

Rättelseyrkande

Den som är missnöjd med ett beslut av kommunstyrelsen eller en nämnd eller en myndighet som lyder under dem kan framställa ett skriftligt rättelseyrkande. Ändring i beslutet får inte sökas genom besvär.

Yrkande på rättelse i ett beslut av ett organ som nämns i 1 mom. eller en myndighet som lyder under det framställs till organet i fråga. Till följd av ett rättelseyrkande skall saken utan dröjsmål behandlas på nytt.

Kommunstyrelsen kan i enlighet med 51 § ta upp till behandling ett ärende som genom rättelseyrkande har förelagts en nämnd.

90 §

Kommunalbesvär

Ändring i beslut som fattats av fullmäktige eller samkommunens organ som avses i 81 § 1 mom. samt i beslut som kommunstyrelsen eller en nämnd meddelat med anledning av ett rättelseyrkande söks hos länsrätten genom kommunalbesvär.

Besvär får anföras på den grunden att

- 1) beslutet har tillkommit i felaktig ordning,
- 2) den myndighet som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
- 3) beslutet annars strider mot lag.

91 §

Rättelse- och överklagbarhet

Rättelse får inte yrkas i och kommunalbesvär får inte anföras över beslut som endast gäller beredning eller verkställighet.

92 §

Rätt att framställa rättelseyrkande och söka ändring

Rättelseyrkande får framställas och kommunalbesvär anföras av den som ett beslut avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet (*part*) samt av kommunmedlemmarna.

Rättelse får yrkas i och kommunalbesvär anföras över beslut av en samkommuns myndighet även av samkommunens medlemskommuner och deras kommunmedlemmar samt i fråga om beslut av kommunernas gemensamma organ av kommuner som är parter i avtalet och deras kommunmedlemmar.

93 §

Rättelseyrkande- och besvärstid

Ett rättelseyrkande skall framställas inom 14 dagar och kommunalbesvär anföras inom 30 dagar från delfäendet av beslutet.

94 §

Anvisning om rättelseyrkande och besvärspanvisning

Till ett beslut över vilket kommunalbesvär får anföras skall fogas besvärspanvisning.

Till ett beslut i vilket rättelse får yrkas skall fogas anvisning om rättelseyrkande. Angående anvisningen gäller i tillämpliga delar vad som stadgas om besvärspanvisning i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden (154/50).

Till ett beslut i vilket rättelse inte får yrkas och över vilket kommunalbesvär inte får anföras skall fogas ett meddelande om besvärsförbud. Angående besvärsförbud gäller i övrigt vad som stadgas i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden.

95 §

Delgivning av beslut

Parterna får ett protokollsutdrag jämte anvisning om rättelseyrkande eller besvärspanvisning särskilt per brev. En part anses ha fått del av beslutet sju dagar efter att brevet avsändes, om inte något annat påvisas.

En kommunmedlem anses ha fått del av beslutet när protokollet har lagts fram offentligt.

96 §

Information om beslut

Protokollsutdrag jämte anvisning om rättelseyrkande eller besvärspanvisning skall sändas till den som begärt det.

97 §

Fullföljd

Länsrättens utslag överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen. Utslaget skall utan dröjsmål tillkännages genom anslag på kommunens, samkommunens eller behöriga kommuners anslagstavlor.

Besvärstiden räknas från den tidpunkt då tillkännagivandet om utslaget har anslagits. Om utslaget har delgivits personerna i fråga särskilt, räknas besvärstiden dock från delfäendet.

98 §

Besluts verkställbarhet

Ett beslut kan verkställas innan det har vunnit laga kraft. Ett beslut får dock inte börja verkställas, om rättelseyrkande eller ändringssökande skulle bli meningslöst genom verkställigheten eller om det organ som behandlar rättelseyrkanden eller besvärspanvisningar förbjuder verkställigheten.

99 §

Besvärsförbud

Ändring i fullmäktiges beslut om att ordna en kommunal folkomröstning får inte sökas genom besvär.

100 §

Övriga stadganden om kommunalbesvär

På kommunalbesvär tillämpas i övrigt vad som stadgas i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden.

12 kap.

Ikraftträdelse- och övergångsstadganden

101 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1995. Lagens 65—69 §§ och 9 kap. träder dock i kraft den 1 januari 1997.

Genom denna lag upphävs kommunallagen av den 10 december 1976 (953/76), nedan *den gamla kommunallagen*, jämte senare ändringar. Tills 65—69 §§ och 9 kap. i denna lag har trätt i kraft iakttas dock i stället för dem vederbörande stadganden i den gamla kommunallagen.

Åtgärder som verkställigheten av lagen försätter får vidtas innan den träder i kraft.

102 §

Tillämpning av stadganden i andra lagar

Om det i andra lagar stadgas att stadgandena i den gamla kommunallagen skall iakttas, iakttas i stället i tillämpliga delar vad som stadgas i denna lag.

Stadganden i andra lagar, där det har gjorts skillnad mellan städer och andra kommuner, tillämpas på kommunerna enligt vilken kommunform de hade den 1 januari 1977.

Vad som i denna lag stadgas om inkomstskatt till kommunen gäller i tillämpliga delar vad som i andra lagar stadgas om kommunal-skatt.

103 §

Övergångsstadganden angående instruktioner, förtroendevalda och kommundirektören

En instruktion som är i kraft i kommunen när denna lag träder i kraft iakttas till dess något annat besluts med stöd av denna lag. Om en bestämmelse i instruktionen strider mot denna lag, iakttas denna lag.

Om valbarhet för förtroendevalda som utsetts innan denna lag trätt i kraft gäller vad som stadgas i den gamla kommunallagen.

För att tjänsteförhållandet för en kommundirektör som valts innan denna lag trätt i kraft skall kunna ändras till visstidsanställning krävs kommundirektörens samtycke.

104 §

Ändringssökande och underställning

Om en kommunal myndighet har fattat ett beslut innan denna lag trätt i kraft, iakttas vid ändringssökande, underställning samt förfarande enligt 63 och 71 b §§ i den gamla kommunallagen de stadganden som gällde när denna lag trädde i kraft.

Om det i andra lagar finns stadganden om underställning av kommunala myndigheters beslut, iakttas i fråga om underställningsförfarandet i tillämpliga delar de stadganden som gällde när denna lag trädde i kraft.

105 §

Övergångsstadganden angående samkommuner

Om det i en samkommuns grundavtal inte har överenskommits om sådant som det enligt 78 § i denna lag skall överenskommas om i avtalet, iakttas i tillämpliga delar de stadganden om kommunalförbund som varit gällande före den 1 januari 1993.

Samkommunernas grundavtal skall överensstämma med denna lag senast vid utgången av år 1996.

Stadganden om kommunalförbund i andra lagar tillämpas utan hinder av denna lag på samkommuner, med undantag för stadgandena om samarbetsformer.

När en samkommun sköter uppgifter inom specialiserad sjukvård skall på den på motsvarande sätt tillämpas vad som i lagen om specialiserad sjukvård (1062/89) stadgas om organen i ett kommunalförbund som omfattar kommuner med olika språk och tvåspråkiga kommuner.

Helsingfors den 30 september 1994

Republikens President
MARTTI AHTISAARI

Inrikesminister *Mauri Pekkarinen*