

Förvaltningsutskottets betänkande nr 18 om regeringens proposition med förslag till kommunallag

Riksdagen remitterade den 11 oktober 1994 regeringens proposition nr 192 till förvaltningsutskottet för beredning.

I detta sammanhang har utskottet också behandlat rdm. Ihamäkis m.fl. lagmotion nr 70 med förslag till kommunallag, som riksdagen remitterade till utskottet den 25 oktober 1994, och rdm. U. Anttilas m.fl. lagmotion nr 95 med förslag till kommunallag, som riksdagen remitterade till utskottet den 13 december 1994.

Vidare har utskottet i detta sammanhang behandlat rdm. Laines m.fl. hemställningsmotion nr 208/1991 rd om utvecklande av kommunernas självstyre, som riksdagen remitterade till utskottet den 7 juni 1991.

Utskottet har hört överdirektören Juhani Nummela och regeringsrådet Aulikki Mentula vid inrikesministeriet, budgetrådet Raija Koskinen vid finansministeriet, lagstiftningsrådet Veli-Pekka Viljanen, lagstiftningsrådet Martti Simola och specialsakkunnige Jyrki Jauhiainen vid justitieministeriet, konsultative tjänstemannen Ilkka Pitkänen vid handels- och industriministeriet, regeringsrådet Pirkko Mäkinen och regeringsrådet Pekka Järvinen vid social- och hälsovårdsministeriet, biträdande av delningschefen Jukka Sarjala och äldre regeringssekreteraren Matti Lahtinen vid undervisningsministeriet, regeringsrådet Riitta Rainio och äldre regeringssekreteraren Helena Korhonen vid miljöministeriet, regeringsrådet Matti Ilonen vid arbetsministeriet, presidenten Pekka Hallberg vid högsta förvaltningsdomstolen, landshövdingen Kaarina Suonio vid länsstyrelsen i Tavastehus län, landshövdingen Kalevi Kivistö vid länsstyrelsen i Mellersta Finlands län, verkställande direktören Jussi-Pekka Alanen, chefen för juridiska ärenden Kari Prättälä och juridiske specialmedarbetaren Heikki Harjula vid Finlands Kommunförbund, juristen Risto Airikkala vid Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK, avdelningschefen Jukka Luokkamäki vid Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund, direktören Juha Silvanto vid Byggnadsindustrins Centralförbund, vice verkställande direktören Tauno Jalo-

nen vid Företagarnas Centralförbund i Finland, ansvariga juristen Päivi Ahonen vid Finlands Fackförbunds Centralorganisation samtidigt som representant också för Kunta-alan unioni, förhandlingschefen Juha Leino vid Kunta-alan unioni, juristen Mika Hämäläinen vid Tjänstemännens förhandlingsorganisation, biträdande avdelningschefen Markku Lemmetty vid Akava, juristen Matti Leppälä vid Finlands Tekniska Funktionärsorganisationers Centralförbund samtidigt som representant också för Förhandlingsorganisationen för Kommunal Teknik och Grunds service FKT, biträdande avdelningschefen Markku Poutala vid Undervisningssektorns Fackorganisation, förhandlingschefen Heikki Saipio vid Kommunala arbetsmarknadsverket, ordföranden Jussi Perttola vid Kommunala skolförvaltningstjänstemän rf, ordföranden för förvaltningsutskottet Olav Jern vid Svenska Finlands Folkting, ordföranden Rauno Kervinen vid Suomen sosiaaliliiton johto ry, styrelsemedlemmen Pekka Saarenmaa vid Socialledning rf, ordföranden Aulis Majuri och styrelsemedlemmen Vesa Ikäheimo vid OFR-föreningen, styrelseordföranden Ilkka Merimaa vid Revisorsföreningen GRM rf, ordföranden Jussi Huttunen och vice ordföranden Ahti Puumalainen vid Finlands kommundirektörer rf, styrelseordföranden Eero Suomela vid CGR-föreningen rf, landskapsdirektören Pekka Hopeakoski vid Päijät-Hämeen liitto, landskapsdirektören Antti Mykkänen vid Pohjois-Savon liitto, kanslichefen Pertti Vanne från Helsingfors stad, finansdirektören Reino Ruuskanen från Vanda stad, förvaltningsjuristen Paavo Sorvisto från Uleåborgs stad, stadsdirektören Martti Sinisalmi från Björneborgs stad, stadskamreren Ismo Uusitalo från Tavastehus stad, stadssekreteraren Pirjo Puustjärvi från Outokumpu stad, stadsstyrelsemedlemmen Teuvo Gerlander från Kitee stad, kommundirektören Kyösti Tornberg från Ranua kommun, kommundirektören Alpo Kosunen från Saari kommun, kommundirektören Esa Sippola från Lappajärvi kommun, kommunidirektören Lasse Laasjärvi från Punkalaidun kom-

mun, ordföranden för kommunfullmäktige Eila Bruce från Pyttis kommun, kommundirektören Juhani Alanen från S:t Michels landskommun, avdelningschefen Antti Neimala och avdelningschefen Pasi Horsmanheimo vid Centralhandelskammaren, direktören Tuomas Hinttula Andelsbankernas Centralförbund, direktören Erkki Kontkanen vid Bankföreningen i Finland, verkställande direktören Sirpa Toriseva vid Kunta-Kihlman Oy, verkställande direktören Esko Lehtinen vid Audiator Oy, förvaltningschefen Ilkka Kauppinen vid Helsingfors universitetscentral-sjukhus, professorn Mikael Hidén, professorn Tore Modeen, professorn Heikki A. Loikkanen, professorn Olli Mäenpää, professorn Pekka Koskinen och biträdande professorn Kai Kalima vid Helsingfors universitet, biträdande professorn Aimo Ryyänen vid Tammerfors universitet, professorn Krister Ståhlberg vid Åbo Akademi, professorn Erkki Pystynen, vicehäradshövdingen Arno Hannus, politices licentiaten Erkki Vuorinen och ordföranden för direktionerna för grundskolans lågstadium i Haapaniemi och Minna Caths högstadium i Kuopio stad och doktorn i samhällsvetenskaper Vuokko Niiranen.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en ny kommunallag som skall ersätta den gamla kommunallagen från 1976.

Kommunallagen skall innehålla grundläggande stadganden om kommunalförvaltningens allmänna organisation. Den skall reglera de nödvändiga förutsättningarna för det kommunala självstyret. Alla kommuner skall ha fullmäktige, en kommunstyrelse, en kommundirektör, en revisionsnämnd och en revisor. Lagen skall ange vilken ställning och vilket ansvar de genom val utsedda fullmäktigeledamöterna har och gränsen mellan den politiska och den administrativa ledningen. Den nya kommunallagen medger större flexibilitet än den gamla.

Fullmäktige skall i övrigt besluta om kommunens organisation och i fall av misstroende skall de kunna återkalla förtroendeuppgiften för samtliga medlemmar i ett organ under pågående mandattid. Lagen lägger större vikt än tidigare vid kommunmedlemmarnas rätt till medbestämmande. Systemet bygger dock på representativ demokrati, där direkt demokrati bara utgör ett komplement. För att höja kommunalförvaltningens politiska trovärdighet kommer gränser-

na för valbarheten vad gäller anställda hos kommunen och sammanslutningar som kommunen äger att anges tydligare och delvis också att skärpas.

Kommunens förvaltningsförfarande regleras i en förvaltningsstadga. Vidare utfärdas nya stadganden om budgeten och ekonomiplaneringen. Budgeten, ekonomiplanen och bokslutet omstruktureras i syfte att göra dem sinsemellan fullständigt jämförbara. Kalkylerna skall beskriva kommunens ekonomi med avseende på både resultat och finansiering. Bokföringslagen skall börja tillämpas i kommunens bokföring och på bokslutet. I granskningen av förvaltningen och ekonomin skall särskild vikt läggas vid yrkesmässig revision, som föreslås bli obligatorisk för kommunerna.

Stadgandena om samarbete mellan kommuner har reviderats i början av 1993. De ingår nästan oförändrade i den nya lagen. Enligt den föreslagna lagen skall rättelseyrkande kunna framställas innan egentliga kommunalbesvär anförs. Förfarandet med rättelseyrkande är ett led i kommunens interna förvaltningsförfarande.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft i början av 1995. Stadgandena om kommunens ekonomi och granskningen av den skall dock träda i kraft i början av 1997 och till dess skall gällande motsvarande stadganden tillämpas.

Lagmotionerna

I lagmotion nr 70 föreslås med avvikelse från 24 § i regeringens proposition bland annat att fullmäktige när de så vill kan välja en kommundirektör för fullmäktiges mandatsperiod och att denne dessutom skall vara ordförande för kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. Kommundirektören skall också kunna vara ordförande för kommunstyrelsen och kommunfullmäktige samtidigt.

I lagmotion nr 95 föreslås med avvikelse från 32 § 2 mom. i regeringens proposition att en förtroendevald i början av sin mandatperiod skall lämna uppgifter till kommunens register om alla de omständigheter som kan vara av betydelse vid bedömningen av om han är valbar eller jävig.

Hemställningsmotionen

I hemställningsmotion nr 208/1991 rd föreslås att regeringen skall låta utreda om våra grundla-

gar, främst då regeringsformen, kan vidareutvecklas i syfte att förbättra kommunernas konstitutionella ställning, och garantera deras rätt till självstyrelse och skattefrihet samt säkerställa att de får inkomster för de uppgifter de har hand om.

Utskottets ställningstaganden

1 Allmänna ställningstaganden

Utskottet framhåller att den gällande kommunallagen är en typisk produkt av sin tid. Den reglerar all kommunal förvaltning och verksamhet på samma sätt. Merparten av kommunernas åligganden reglerades genom speciallagar när kommunallagen trädde i kraft 1976. Även om kommunallagen har kunnat vidareutvecklas i positiv riktning med hjälp av delreformer har samhället och verksamhetsbetingelserna inom kommunalförvaltningen förändrats så pass mycket sedan kommunallagen kom till att det behövs en totalrevidering.

Den nya kommunallagen är så allmänt utformad och flexibel att den tillåter individuella lösningar inom förvaltningen och för enskilda åtaganden. När en kommun går in för individuella förvaltnings- och handlingsmodeller tas de upp till diskussion och utvärderas också i andra kommuner. På så sätt kan hela den kommunala sektorn dra nytta av erfarenheterna samtidigt som de i tillämpliga delar kan beaktas också i lagstiftningen. Utskottet föreslår större handlingsfrihet för kommunerna när det gäller reglering av förvaltning och åligganden än vad regeringen gör.

Utskottet understryker att den nya kommunallagen bör tillämpas med beaktande av rättskydds- och ansvarsaspekter. Samtidigt måste förvaltningsdomstolarnas verksamhetsbetingelser värnas.

Vad gäller den kommunala självstyrelsen är det enligt utskottets uppfattning viktigt att ta hänsyn till kommunernas möjligheter att ta hand om de åligganden som påförs dem. Därför måste det grundlagsfästa skyddet för kommunalt självstyre förstärkas och preciseras. Grundlagsutskottet behandlar för närvarande rdm. Varpausos m.fl. lagmotion nr 86 med förslag till lag om ändring av 51 § regeringsformen, som anknyter till detta.

Regeringen lyfter fram den direkta demokratin och föreslår att kommuninvånarnas rätt till direkt medverkan och medbestämmande regle-

ras mer detaljerat än i den gällande lagen. Utskottet påpekar att den kommunala informationen måste vara så effektiv att kommuninvånarna har faktiska möjligheter att medverka och påverka redan när kommunala ärenden bereds. Kommunerna bör vara aktiva och ta initiativ till bättre information och medvetet gå in för större insyn i förvaltningen.

Ett av målen med reformen är att öka förtroendet för den kommunala förvaltningen. Utskottet anser att regleringen av valbarheten nödvändigt bör uppmärksammas alldeles speciellt och att det också bör inskräpas att jävsstadgandena måste efterlevas noga. Valbarhetsbestämmelserna har avgränsats noggrant och måste därför tolkas snävt när de tillämpas. Det är dock viktigt att kommunerna ser till att olämpliga och osunda bindningar till den kommunala förvaltningen motverkas redan innan de hinner uppstå. På den punkten räcker det inte till med att enbart stadga om jäv. Även om det är svårt att dra gränser måste den föreslagna valbarhetsregleringen på vissa punkter betecknas som relativt lindrig när det gäller kommunalstyrelsen och nämnderna.

Också de nya paragraferna om granskning av kommunernas förvaltning och ekonomi avser att upprätthålla och stärka förtroendet för den kommunala förvaltningen. I det hänseendet är det av stor betydelse att lagen gör skillnad mellan granskning som utförs av yrkesrevisorer som har ansvar för revisionen och granskning som utförs av förtroendevalda. Samtidigt föreslås regleringar som skall stärka de förtroendevaldas ställning vid tillsynen över granskningen av förvaltningen och ekonomin. Målet är att upprätta ett övergripande system som i olika avseenden skall garantera att allt som berör kommuninvånarna inklusive användningen av skattemedel handhas lagenligt och i överensstämmelse med kommunens intressen.

Utskottet hänvisar i detta sammanhang till Europeiska stadgan om lokal självstyrelse som i princip är direkt tillämplig vid domstolar också i Finland. Bestämmelserna i stadgan är dock så allmänt formulerade att de i praktiken nästan inte alls går att tillämpa direkt. Det finns ingenting i stadgan som strider mot den gällande eller den föreslagna nya kommunallagen. Totalrevideringen understryker precis som den europeiska stadgan kommunernas rätt att själva ordna sin förvaltning. Sammanfattningsvis kan stadgan sägas vara viktig på så sätt att den innehåller ett slags modell för den europeiska kommunalförvaltningen. På den punkten kan den starka kom-

municipalförvaltningen i Norden, som också den visserligen behöver vidareutvecklas, sägas ha mycket att ge när det gäller kommunalförvaltningen i det övriga Europa.

I och med att den nya kommunallagen tillåter olika typer av tillämpningar finns det anledning att följa upp konsekvenserna av lagen både ur kommunal och legislativ synvinkel. *Utskottet föresätter att regeringen före utgången av 1999 avger en redogörelse till riksdagen om konsekvenserna av den nya kommunallagen för den kommunala förvaltningen och verksamheten samt om andra frågor som aktualiserats vid tillämpningen av lagen.*

2 Ställningstaganden till enskilda paragrafer

1 kap. Allmänna stadganden

1 §. Kommunernas självstyrelse. Enligt senare delen av 3 mom. skall kommunen sträva efter att främja en hållbar utveckling inom sitt område. Utskottet föreslår att den språkliga formuleringen på finska ändras. Utskottet menar att den nya formuleringen är klarare och bättre tar hänsyn till det som anförs i propositionen om att uppgiften att sköta om miljön inte bara inskränker sig till kommunens eget område, utan att det också krävs kontroll och samarbete över kommungränserna. Motiveringen till propositionen ger i och för sig en relevant beskrivning av betydelsen av principen för en hållbar utveckling. Ändringen påverkar inte den svenska texten.

2 §. Kommunens uppgifter. I 3 mom. regleras skötseln av kommunala uppgifter och tjänstepupphandlingen allmänt. I den första meningen sägs att kommunen sköter sina lagstadgade uppgifter själv eller i samarbete med andra kommuner. Enligt den andra meningen kan kommunerna också beställa de tjänster som skötseln av uppgifterna kräver av andra tjänsteproducenter. I sådana fall kan tjänster förvärfvas hos dels offentligrättsliga sammanslutningar och inrättningar, dels hos privaträttsliga sammanslutningar. Utskottet påpekar att offentlighets-, sekretess-, ansvars- och rättsskyddsaspekter inverkar på kommunernas förvärfv av tjänster hos utomstående tjänsteproducenter.

Utskottet framhåller att också konkurrenslagstiftningen måste tillämpas på den kommunala affärverksamheten. Den kan jämföras med näringsverksamhet och kommunernas verksamhet berörs därför av samma paragrafer i lagen

om konkurrensbegränsningar (480/92) som annan näringsverksamhet. Samtidigt påpekar utskottet att det finns frågor som bör noteras när det gäller offentligt stöd. Direkt stöd till företagen kan egentligen bara komma i fråga när stödet syftar till att generera betydande positiva kringeffekter, till exempel för att främja teknisk utveckling eller lösa problematiska situationer inom en begränsad tid och inom ett begränsat område, t.ex. i form av krisstöd. I sådana fall måste konsekvenserna för konkurrensförhållandena utredas innan stödet ges ut. Utskottet påpekar att konkurrensaspekterna också bör beaktas inom tjänsteproduktionen.

3 §. Tillämpning av stadgandena. Utskottet framhåller att kommunallagen enligt 1 mom. fortfarande är en allmän lag. Det betyder att speciallagar eller förordningar eller bestämmelser som ges med stöd av en specificerad fullmakt i en speciallag står över kommunallagen.

I 2 mom. ingår ett undantag från huvudregeln i 1 mom. Enligt 2 mom. tillämpas formerna för samarbete mellan kommuner också när speciallagar strider mot kommunallagen. Utskottet framhåller att 3 § 2 mom. i lagförslaget motsvarar gällande lag men att det betyder att en allmän lag således innehåller ett specialstadgande. Det kommer eventuellt att uppstå vissa problem med tolkningen av hur speciallagar skall tillämpas sedan den nya kommunallagen trätt i kraft. Utskottet menar att det brådskar med att upphäva det som stadgas om formerna för samarbete i andra lagar. För klarhetens skull framhåller utskottet refererande till generella lagtolkningsprinciper att det nya specialstadgandet som eventuellt införs självfallet är primärt i förhållande till 3 § 2 mom. kommunallagen.

5 §. Kommunens namn. I 2 mom. stadgas om kommunernas rätt att använda benämningen stad. En kommun har rätt att själv bestämma att den inför benämningen stad när den anser sig uppfylla de krav som ställs på ett stadssamhälle. Utöver det som sägs i motiveringen till propositionen framhåller utskottet att kommunerna bör känna sitt ansvar och noga överväga om de vill införa benämningen stad eller inte, särskilt som benämningen inte längre påverkar kommunens rättsliga eller administrativa ställning i något som helst avseende. I dagens Finland finns det kommuner som kallar sig städer trots att de mycket dåligt eller inte alls stämmer överens med den finländska uppfattningen om begreppet stad, och än mindre med uppfattningarna ute i Europa.

Utskottet anser att skillnaderna mellan olika typer av kommuner som ingår i tidigare lagar bör slopas.

6 §. *Kommunvapen.* Refererande till den nya arkivlagen (831/93) som trädde i kraft den 1 oktober 1994 föreslår utskottet att riksdagen bör överväga att ändra ordet "valtionsarkisto" till "kansallisarkisto" i enlighet med arkivlagen. Ändringen påverkar inte den svenska texten.

Enligt den första meningen i 2 mom. kan förutom hela vapnet också vapenbilden ensam användas. Utskottet föreslår att meningen stryks. Det finns ingen anledning att stadga genom lag om sådana saker.

7 §. *Ordningsstadga.* Enligt paragrafen kan fullmäktige för att främja allmän ordning och säkerhet godkänna ordningsstadgor. För överträdelse av dem kan dömas till böter.

Kommunernas befogenhet att utfärda ordningsstadgor har långa anor. Men 7 § i den utformning den har i förslaget medför många problem ur våra dagars synvinkel sett.

På senare tid har den straffrättsliga legalitetsprincipen fått större betydelse. Principen bygger på att straffet för en gärning bör vara förankrat i en exakt regel i lag. Om straffet för en gärning undantagsvis skall grunda sig på ett blancostadgande måste det kunna ställas som krav att gärningen på ett eller annat sätt finns beskriven i lag.

En granskning av 7 § ur legalitetsprincipens och blancoteknikens synvinkel visar att ett straff för ordningsstadgeförseelse inte nödvändigtvis grundar sig på någon lag utan bara på en ordningsstadga som antagits av kommunfullmäktige. Men befogenheten att döma ut straff ingår uttryckligen i denna paragraf i kommunallagen. Den innehållsliga beskrivningen av en ordningsstadga i paragrafen är i högsta grad vidlyftig och inexact.

Här bör vidare noteras att ordningsstadgorna inte bara är en intern angelägenhet inom kommunerna eftersom de gäller alla som vistas inom kommunens område. Ordningsstadgorna är således också förknippade med vissa praktiska svårigheter som att människorna måste få information om dem och känna till innehållet.

I övrigt bör det noteras att tillämpningsområdet för ordningsstadgorna fortlöpande har minskat i takt med att lagstiftningen har utvecklats.

Redan nu har det rådande rättsläget ställt till med vissa problem när det gäller de kommunala ordningsstadgorna kontra de grundläggande fri- och rättigheterna. Ordningsstadgorna har i vissa fall innefattat alltför stora restriktioner i de

grundläggande fri- och rättigheterna och har i vissa fall tillämpats på ett sätt som inskränker dem. Reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna som för närvarande behandlas i riksdagen bygger på den tidigare uppfattningen att de grundläggande fri- och rättigheterna bara kan inskränkas genom lagar som stiftas av riksdagen och också då bara på vissa villkor. Hierarkiskt sett ligger ordningsstadgorna under lagar och får därför inte inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna.

Trots att behandlingen av de grundläggande fri- och rättigheterna ännu inte är slutförd i riksdagen, menar utskottet att straffregler av den typ som ingår i 7 § och som kompletterar det straffrättsliga påföljdssystemet i vilket fall som helst helt måste slopas i framtiden. Nödvändiga bestämmelser om allmän ordning och säkerhet kan tas in i en särskild ordningslag och till exempel utformas som ett generellt system för förvaltningsförseelser.

Utskottet föreslår ännu inte i detta sammanhang att 7 § skall strykas. *Utskottet förutsätter dock att regeringen ser till att de kommunala ordningsstadgorna som kompletterar det straffrättsliga påföljdssystemet och som är problematiska i flera hänseenden slopas så snart som möjligt och att det genom lag stadgas om de normer av liknande slag som är nödvändiga och som vid överträdelse kan resultera i straff.*

Utskottet anser i vilket fall som helst att böter som utdöms vid ordningsstadgeförseelse inte längre skall kunna förvandlas till fängelsestraff. Utskottet föreslår därför ett nytt 3 mom. i 7 §.

8 §. *Förhållandet mellan staten och kommunen.* Utskottet föreslår att 1 mom. formuleras klarare och att uttrycket "principerna för den kommunala självstyrelsen" därför ersätts med "den kommunala självstyrelsen", som är exaktare.

I propositionen motiveras 2 mom. främst med att det alltså är bäst att klagomål som anförs mot kommunala myndigheters administrativa beslut behandlas i länsstyrelserna.

Utskottet menar att paragrafen kan tolkas så att den tillåter att länsstyrelserna på eget initiativ utövar en mycket omfattande generell tillsyn i kommunerna inklusive en omfattande rätt att få uppgifter. Detta kan inte accepteras med tanke på den kommunala självstyrelsen och det är inte ens nödvändigt med en sådan reglering. Utskottet föreslår att länsstyrelsernas rätt enligt kommunallagen att utöva tillsyn bara skall gälla laglighetsövervakning som beror på klagomål och som av naturliga skäl är förknippad med rätten

att få uppgifter i enskilda fall, även om det inte nämns särskilt i lagen.

2 kap. Fullmäktige

10 §. Antalet ledamöter i fullmäktige. Enligt paragrafen är det minsta antalet ledamöter i fullmäktige det som sägs i paragrafen, om inte fullmäktige bestämmer någonting annat.

Utskottet framhåller att också den övriga förtroendemannaförvaltningen inverkar på hur många ledamöter en kommun behöver ha i fullmäktige. Om fullmäktige bestämmer att bara ledamöter och ersättare väljs till kommunstyrelsen och vissa nämnder påverkar det naturligtvis saken. Formuleringen i propositionen kan lätt leda till att kommunen bestämmer sig för det minsta antalet ledamöter utan att fundera närmare över andra frågor som påverkar antalet.

Självstyrelsen för kommuninvånarna är trygkad i grundlagen. I anknytning till detta utövas kommunens bestämmanderätt av kommunfullmäktige som valts av invånarna. Det är viktigt att fullmäktige har tillräckligt många ledamöter för att få en sammansättning som så väl som möjligt representerar kommuninvånarnas synpunkter. Också för debatter och diskussioner som förs före den egentliga beslutsprocessen i fullmäktige är det till fördel om det i fullmäktigegrupperna ingår människor med så varierande bakgrund som möjligt.

Även i övrigt uttrycker utskottet sin oro för trenden att i avbyråkratiseringens namn minska de kommunala förtroendeuppdragen. I själva verket kan kostnadsbesparingar och andra fördelar bli mycket små eftersom tjänstemännen då får större makt på bekostnad av en demokratisk beslutsprocess.

Här bör vidare noteras att befogenheter på grund av de uppluckrade budgetbestämmelserna delegeras till lägre organ och trenden är att allt fler ledamöter och ersättare väljs in i kommunala organ.

Utskottet föreslår att det i 10 § i motsats till det som regeringen föreslår stadgas att antalet fullmäktige beror på invånarantalet, precis som i den gällande lagen.

I kommuner med högst 2 000 invånare kunde fullmäktige besluta att antalet ledamöter är mindre, men det minsta antalet bör dock vara 13.

14 §. Delegering. En av principerna i den nya kommunallagen är att kommunerna genom lagstiftning får vissa åligganden men att kommuner-

na själva i stor utsträckning får bestämma hur de vill ordna dem. Också i framtiden kommer det av hänsyn till rättsskyddet och förtroendet för förvaltningen att krävas en viss reglering av kommunala åligganden.

Utskottet föreslår ett nytt 3 mom. om att beslutanderätt i ärenden som inbegriper utövning av administrativt tvång bara kan delegeras till ett organ. Enligt kommunallagen inbegriper begreppet organ flera medlemmar och det behöver därför inte stadgas särskilt om detta. När det gäller administrativt tvång stadgas det för närvarande om behöriga myndigheter genom speciallagstiftning. Därför har tillägget främst en informativ funktion i den nya kommunallagen.

3 kap. Kommunens övriga förvaltning

16 §. Organisering av förvaltningen samt instruktioner. Utskottet föreslår en precisering av 1 mom. för att det i instruktioner inte bara skall kunna bestämmas hur befogenheter skall fördelas mellan kommunens olika myndigheter och om deras uppgifter, utan också om själva myndigheterna och deras verksamhet.

18 §. Organens sammansättning. Utskottet anser att 1 mom. om att det i en instruktion kan bestämmas att bara ledamöter och ersättare i fullmäktige kan väljas till ledamöter i kommunstyrelsen och i vissa nämnder är mycket viktigt. Om denna passus tillämpas kommer de förtroendevalda som kommuninvånarna väljer att spela en större roll inom den kommunala förvaltningen och verksamheten.

21 §. Återkallande av förtroendeuppdrag under pågående mandattid. Paragrafen stadgar om s.k. tillämpad parlamentarism. Utskottet anser det vara ett problem att uppdragen för samtliga förtroendevalda som fullmäktige har valt till ett organ kan återkallas, trots att misstroendet kanske bara är riktat mot vissa ledamöter eller en enda ledamot. Å andra sidan har det ansetts vara ett problem med tanke på hela förtroendemannasystemet att återkalla förtroendeuppdraget bara för en enskild förtroendevald.

I och för sig är det riktigt att lagen tillåter att uppdragen för förtroendevalda återkallas vid misstroende, eftersom det är viktigt att fullmäktige utövar den beslutanderätt som hör till kommuninvånarna. Så kan till exempel en majoritet inom kommunstyrelsen de facto på många sätt gå emot fullmäktiges vilja utan att fullmäktige har några möjligheter att effektivt ingripa i saken.

I samkommuner har det visat sig att förtroendevalda som fullmäktige har valt till samkommunernas organ ofta egentligen inte insett att de genom sin ställning och sina åligganden representerar primärkommunerna.

Utskottet har kommit fram till den slutsatsen att om proportionalitetsprincipen följs till punkt och pricka, kräver det enligt regeringens proposition att förtroendeuppdraget återkallas mitt under pågående mandattid för alla förtroendevalda som fullmäktige valt till något organ. Stämningen blir lätt upprörd om det blir aktuellt att tillämpa 21 §. Också därför är det skäl att se till att proportionalitetsprincipen tillämpas om förtroendeuppdrag återkallas.

Utskottet framhåller att blotta existensen av en paragraf som 21 § spelar en viss roll. Antagligen kommer den inte att tillämpas i praktiken särskilt ofta. Utskottet anser att det i beslutet om återkallande av ett förtroendeuppdrag bör nämnas vad förtroendekrisen beror på för att "oskyldiga" inte skall bli stämplade.

23 §. *Kommunstyrelsen.* I 2 mom. stadgas om anvisningar för dem som företräder kommunen i olika samfund, inrättningar och stiftelser. Utskottet anser att det av de orsaker som nämns i propositionen inte kan bestämmas genom lag att anvisningarna är absolut bindande. Utskottet påpekar dock att anvisningarna bör följas och framhåller att en förtroendevald kan få sitt förtroendeuppdrag återkallat också av den orsaken att det uppstått en förtroendekris i och med att han inte har följt anvisningarna. Självfallet är det då fråga om ett allvarligt förfarande. Att en förtroendevald försummar anvisningar kan vara en av orsakerna till en förtroendekris och slutresultatet kan vara ett återkallande av förtroendeuppdraget i enlighet med 21 §.

24 §. *Kommundirektör.* Utskottet föreslår ett nytt 2 mom. som poängterar kommundirektörens politiska ställning. Därigenom blir 2 och 3 mom. 3 och 4 mom.

Enligt det nya 2 mom. kan en kommundirektör som valts för fullmäktiges mandattid väljas till ordförande för kommunstyrelsen. Valet av kommundirektör förrättas då innan kommunstyrelsen väljs och hans mandattid fortgår tills en ny kommundirektör har blivit vald.

Det bör här noteras att förslaget innebär ett undantag från det som stadgas i kommunallagen om valbarhet till kommunstyrelsen.

Mandattiden för den nya typen av kommundirektör som väljs för en viss tid föreslås sammanfalla med fullmäktiges mandattid. När nya full-

mäktige tar vid bör kommunen ha möjlighet att göra en politisk bedömning av om denna modell lämpar sig för kommunen eller inte, till exempel på grund av den politiska situationen efter ett fullmäktigeval. Sannolikt kommer nya 24 § 2 mom. åtminstone till en början att tillämpas relativt sällan och berör i praktiken först och främst vissa små kommuner.

25 §. *Uppsägning av kommundirektören eller förflyttning till andra uppgifter.* Regeringen föreslår att fullmäktige skall kunna säga upp en kommundirektör som valts tills vidare eller förflytta honom till andra uppgifter, om han har förlorat fullmäktiges förtroende. Utskottet menar att också en kommundirektör som valts för en viss tid skall kunna sägas upp eller förflyttas till andra uppgifter om han har förlorat fullmäktiges förtroende. Utskottet föreslår att 1 mom. ändras i överensstämmelse med detta. Ändringen av 1 mom. gäller också en kommundirektör som avses i nya 24 § 2 mom.

Med hänsyn till uppsägningsorsaken och erfarenheterna av tillämpningen av lagen i praktiken anser utskottet det skäligt att kommunerna har en ganska hög tröskel när det gäller att sätta i gång en uppsägningsprocess. För närvarande kan en enda ledamot, till exempel på grund av sina egna personliga politiska intressen, initiera en uppsägningsprocess med alla dess följdverkningar.

Utskottet föreslår att paragrafen kompletteras med ett nytt 2 mom. om att saken väcks på framställning av kommunstyrelsen eller om minst en fjärdedel av ledamöterna tar initiativ till det. Samtidigt föreslår utskottet att andra meningen i 1 mom. flyttas över till nya 2 mom.

På grund av nya 2 mom. blir 2 mom. i propositionen 3 mom.

Utskottet understryker att kommunerna vid uppsägning av kommundirektören eller förflyttning till andra uppgifter bör följa generella principer för prövning inom förvaltningen. Det är klart att beslutet måste motiveras på tillbörligt sätt för att det inte skall bryta mot allmänna principer om lämplighet, ändamålsenlighet, proportionalitet eller objektivitet.

4 kap. Kommuninvånarnas rätt till inflytande

26 §. *Rösträtt.* Europeiska unionens ministerråd antog den 19 december 1994 ett direktiv om unionsmedborgares rösträtt och valbarhet vid kommunala val i den medlemsstat där de är bo-

satta (Council Directive laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in one Member State of which they are not nationals). Direktivet bygger på artikel 8b.1 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen som ändrades genom Maastrichtfördraget. Enligt artikel 14.1 i direktivet bör medlemsstaterna samordna sin lagstiftning med direktivet före den 1 januari 1996.

Enligt den ändrade artikeln 8b.1 skall varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat där han inte är medborgare ha rösträtt och vara valbar vid kommunala val i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten. Direktivet innefattar inga regler som medger att medlemsstaterna gör avsteg från denna princip. Följaktligen har medlemsstaterna inte rätt att ställa några krav på den tid som unionsmedborgarna måste vara bosatta i landet, om detta inte krävs av landets egna medborgare.

På grund av detta föreslår utskottet att 26 § ändras. Av hänsyn till det nordiska samarbetet föreslår utskottet dessutom att nordiska medborgare som inte är unionsmedborgare skall ha rösträtt och vara valbara vid kommunala val på samma villkor som unionsmedborgare.

I och med att det inte längre får ställas krav på att unionsmedborgare skall ha bott i landet en viss tid finns det inte någon anledning att bibehålla kravet i den gällande lagen på fyra års bosättning för andra utlänningar som är bosatta i Finland. Utskottet föreslår att bosättningskravet ändras till två år med tanke på att utlänningarna skall hinna anpassa sig till vårt land.

27 §. *Möjligheter att delta och påverka.* Syftet med den kommunala självstyrelsen är att den skall vara representativ och att kommuninvånarnas beslutanderätt utövas av de fullmäktigeledamöter som de har valt. Därutöver bör kommunerna se till att invånarna har direkta möjligheter att delta och påverka.

Lydelsen i föreslagna 1 mom. är en aning inexact, eftersom kommunerna i regel redan har ordnat så att invånarna har möjligheter att delta i och påverka kommunens verksamhet. Utskottet föreslår att 1 mom. i stället formuleras så att fullmäktige skall se till att kommuninvånarna och de som utnyttjar kommunens tjänster har förutsättningar att delta i och påverka kommunens verksamhet. Denna nya formulering tar bättre hänsyn till utvecklingen i kommunerna och förpliktar

kommunfullmäktige att bibehålla och vid behov utöka och tillhandahålla nya direkta möjligheter för invånarna att delta och påverka.

Utskottet påpekar att 2 mom. bara är en förteckning över på vilka punkter och hur kommunerna exempelvis kan ge invånarna och de som utnyttjar kommunens tjänster bättre möjligheter att delta i och påverka kommunens verksamhet. Kommunerna kan följaktligen också införa andra direkta och demokratiska påverkningsmekanismer. Syftet med att det stadgas om detta i lag är att understryka hur viktigt det är att kommuninvånarna har möjligheter att delta och påverka.

30 §. *Kommunal folkomröstning.* Enligt föreslagna 1 mom. kan fullmäktige besluta att en folkomröstning skall ordnas om "en fråga som hör till kommunens uppgifter". Men en kommun måste kunna ordna folkomröstning om till exempel kommunsammanslagningar eller om saker som kommunen inte direkt fattar beslut om utan bara yttrar sig om. För att undvika tolkningssvårigheter föreslår utskottet att en folkomröstning skall kunna ordnas "om en fråga som hör till kommunen".

Utskottet föreslår att 2 mom. ändras för att en kommunal folkomröstning också skall kunna vara bara rådgivande. En bindande folkomröstning strider mot principen att den kommunala självstyrelsen bygger på representativ demokrati. Frågan om en folkomröstning är bindande eller inte är även i övrigt av naturliga skäl förknippad med ett flertal problem. I vissa fall kan det efter en folkomröstning visa sig vara omöjligt för kommunen att följa resultatet i omröstningen. Tanken att kommuninvånarna skall få större möjligheter att påverka direkt kan i sådana fall få helt motsatt effekt. I vilket fall som helst måste kommunfullmäktige också efter en bindande folkomröstning fatta beslut separat i frågan. Det betyder att en bindande folkomröstning i själva verket först och främst är politiskt eller moraliskt bindande. Också en rådgivande folkomröstning kan vara politiskt och moraliskt bindande utan att vara förknippad med samma problem som en bindande folkomröstning. I praktiken kan saken till exempel ordnas så att ledamöterna eller fullmäktigegrupperna meddelar att de följer slutresultatet i folkomröstningen.

Utskottet föreslår därtill en ändring av ett omröstningsbegrepp i 3 mom. Ändringen påverkar inte den svenska texten.

31 §. *Initiativ till folkomröstning.* Utskottet föreslår att paragrafen ändras på så sätt att initi-

ativ till en folkomröstning kan tas av minst fem procent av kommunens röstberättigade invånare. Ändringen är ägnad att understryka betydelsen av ett initiativ till en folkomröstning över lag och även i relation till initiativrätten i 28 §.

5 kap. Förtroendevalda

Reformen har som mål bland annat att förstärka kommuninvånarnas förtroende för kommunalförvaltningen. På denna punkt spelar stadgandena om valbarhet och jäv en mycket viktig roll eftersom de har att göra med varandra. Det som stadgas om båda dessa frågor avser att garantera att medlemmarna i olika organ är opartiska och att saker får en opartisk behandling. Utskottet understryker att stadgandena om valbarhet avser att förhindra att en sådan person blir invald i ett organ vars ställning i den kommunala organisationen eller övriga uppgifter är av det slag att förtroendet för hans förmåga att behandla saker opartiskt kan ifrågasättas. Jävsstadgandena avser i sin tur att garantera att en enskild sak blir opartiskt behandlad.

Valbarhetsstadgandena inskränker medborgarnas möjligheter att delta i kommunal verksamhet. En bedömning av om inskränkningar av detta slag är acceptabla eller inte bör speciellt ta fasta på om orsakerna till inskränkningarna kan anses vägande med tanke på det allmänna intresset eller inte. Ambitionerna att hålla förtroendeorganens utövning av sina befogenheter så fria som möjligt från obehöriga intressen och därigenom värna kommunalförvaltningens offentliga tillförlitlighet är en så tungt vägande synpunkt och dessutom så viktig för det kommunala självstyret att det räcker som motivering till att inskränka valbarheten på det sätt som regeringen föreslår. Även författningstexter och motiveringar är mycket exakt formulerade med hänsyn till vad som här avses bli reglerat.

Inskränkningarna i valbarheten bör vara så små som möjligt på grund av att de inskränker medborgarnas möjligheter att delta i den kommunala verksamheten. Inte heller på denna punkt finns det någonting att anmärka på i propositionen, åtminstone inte att inskränkningarna är för strikta. För att kommunalförvaltningen skall fungera och ha invånarnas fulla förtroende krävs en reglering av föreslagen typ. På denna punkt räcker jävsstadgandena ensamma inte till. Utskottet anser dock stadgandena om valbarhet

vara av sådant slag att inskränkningarna i valbarheten bör tolkas i snäv bemärkelse. Vad gäller jävsstadgandena bör tolkningen däremot vara sträng.

Utskottet förutsätter att regeringen ser till att tillämpningen av stadgandena om valbarhet och jäv noga följs upp och att ytterligare åtgärder vid behov vidtas för att värna förtroendet för kommunalförvaltningen.

32 §. *Kommunens förtroendevalda.* För klarhetens skull påpekar utskottet att utredningen över valbarhet eller jäv i andra meningen i 2 mom. också gäller den som är på förslag till ordförande eller vice ordförande i fullmäktige. Meningen gäller också ledamöter i fullmäktige. Men i det fall att någon först är uppställd som kandidat i fullmäktige tillämpas däremot kommunala vallagen.

34 §. *Valbarhet till fullmäktige.* Paragrafens 1 mom. 1 punkt gäller inskränkningar i stats-tjänstemäns valbarhet. Enligt den gällande lagen är vissa ledande tjänstemän vid länsstyrelserna och länsrättsdomare inte valbara. Den reglering som regeringen föreslår tar större hänsyn till statstjänstemannauppgifter som direkt berör kommunalförvaltningen. Den som har vissa tillsynsuppgifter råkar i sin tjänsteutövning ofta ut för situationer där kommunens och statens intressen går i kors. Stadgandet avses bli tillämpat när en tjänstemans ordinarie uppgifter och ansvar inbegriper tillsyn av detta slag. I denna tillsyn ingår också traditionella styruppgifter, som att meddela anvisningar och bestämmelser, granska någon kommunal verksamhet eller fatta beslut i frågor som anknyter till dem. Om en tjänsteman bara sporadiskt har hand om tillsynsuppgifter som berör kommunalförvaltningen skall han vara valbar. Stadgandet gäller inte heller biträdande personal eller dem som står i arbetsavtalsförhållande till staten.

Länsstyrelsernas organisation har omstrukturerats och omstruktureras fortgående så att tjänstebestämmelser och uppgifter i stor utsträckning anges genom arbetsordning, vilket betyder att länsstyrelsen inte nödvändigtvis längre har en kanslichef. I vissa fall har kanslichefens uppgifter flyttats över till exempel på förvaltningsdirektören. Inte heller en avdelningschef har nödvändigtvis hand om tillsynsuppgifter som direkt berör kommunalförvaltningen.

Till exempel de tjänstemän vid inrikesministeriet som har hand om kommunfrågor, landshövdingen i ett län och de tjänstemän vid länsstyrelserna som genom lag eller arbetsordning anför-

trotts tillsynsuppgifter som direkt berör kommunalförvaltningen är inte valbara till fullmäktige. Bestämmelserna i arbetsordningen kräver givetvis också en författning som tillåter att länsstyrelserna utövar tillsyn i kommunerna. Inskränkningen i valbarheten gäller inte längre länsrättsdomare. I sin egenskap av ledamöter i fullmäktige är de dock jäviga att pröva besvär över beslut av behöriga kommunfullmäktige i länsrätten, eftersom de i sin egenskap av domare inte får behandla en sak som de förut behandlat i någon annan egenskap.

Utskottet understryker att valbarheten i vart och ett fall skall avgöras med hänsyn till den berörda personens faktiska uppgifter och ställning, inte med hänsyn till hans yrkesbeteckning.

De ändringar som utskottet föreslagit i 8 § 2 mom. och 86 § 1 mom. kan antas betyda att antalet icke valbara tjänstemän vid länsstyrelserna minskar jämfört med regeringens proposition. Vidare bör det noteras att länsstyrelsernas tillsyn i kommunerna har minskat bland annat i samband med statsandelsreformen.

I övrigt hänvisar utskottet till propositionens motivering.

Utskottet föreslår en rättelse av ett skrivfel i 1 mom. 3 punkten. Rättelsen påverkar inte den svenska texten.

35 §. Valbarhet till kommunstyrelsen. Med hänsyn till kommunstyrelsens centrala ställning anser utskottet det viktigt att regeringen i sin proposition behörigen fäster särskilt avseende vid inskränkningarna i valbarheten när det gäller medlemmar i kommunstyrelsen.

Enligt 1 mom. 1 punkten är en kommunal anställd som står under kommunstyrelsen inom kommunens centralförvaltning inte valbar till kommunstyrelsen. Stadgandet svarar mot gällande lag. Inskränkningen gäller samtliga tjänsteinnehavare och arbetstagare inom centralförvaltningen oberoende av deras ställning och uppgifter.

Enligt 1 mom. 2 punkten är 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 inte valbar till kommunstyrelsen. Det bör inte bereda några svårigheter att tillämpa stadgandet på en föredragande. Närmare bestämmelser om föredragningen tas in i instruktionen. Utöver en föredragande skall inte heller den som kan anses ha ansvar för den egentliga beredningen av ärendet vara valbar. För att stadgandet skall kunna tillämpas bör berörda persons ordi-

narie uppgifter omfatta föredragning av ärenden eller ansvar för deras beredning. Om denna person till exempel vikarierar för en ordinarie föredragande är han valbar. Inskränkningen gäller inte personal som bistår vid beredningen, till exempel textbehandlare.

Enligt 1 mom. 3 punkten är den som är ledamot i styrelsen eller i ett därmed jämförligt organ eller i en ledande eller ansvarsfull uppgift eller en därmed jämförbar ställning i ett affärsdrivande samfund inte valbar till kommunstyrelsen, om det är fråga om ett samfund som kan ha väsentlig nytta eller lider väsentlig skada av hur de ärenden avgörs som normalt behandlas i organet.

Denna inskränkning i valbarheten gäller bara om ett affärsdrivande samfund står i ett sådant förhållande till kommunen som stadgandet förutsätter och om den person som nämns i stadgandet står i ett sådant förhållande till kommunen och samtidigt till affärsföretaget som stadgandet förutsätter. Båda dessa villkor skall uppfyllas. Stadgandet gäller bara affärsdrivande samfund och ideella samfund omfattas därför vanligen inte av tillämpningsområdet. Inskränkningarna i valbarheten bör såsom ovan konstateras tolkas mycket snävt. I tvetydiga situationer bör saken därför avgöras till berörda persons fördel, med andra ord skall han anses vara valbar.

För att kommunens och affärsföretagets intressen skall gå i kors måste affärsföretaget vara affärsdrivande i kommunen i fråga. Ett ytterligare villkor är att de ärenden som affärsföretaget har viktiga intressen i behandlas normalt i kommunstyrelsen, vilket betyder att intressekonflikter kan dyka upp flera gånger per år. Ärenden som berör affärsföretaget eller dess konkurrenter bör ofta vara anhängiga eller under beredning i kommunstyrelsen.

Vidare bör det vara fråga om en betydande intressekonflikt. Ett obetydligt ekonomiskt eller annat intresse inskränker således inte valbarheten.

Kommunstyrelsen kan, beroende på kommunen, ha ett mycket omfattande uppgiftsområde. Beroende på kommunstyrelsens uppgiftsområde och kommunen kan inskränkningen gälla till exempel byggfirmor, anläggningsföretag, handelsrörelser och banker. Om en nämnd skall besluta till exempel om byggnadsentreprenader eller anknytande upphandling är direktören för en byggfirma valbar till kommunstyrelsen men möjligen inte till nämnden i fråga.

Inskränkningen i valbarheten gäller också den som hör till ett affärsföretags ledning i den situa-

tionen att han har en ledande eller ansvarsfull uppgift eller en därmed jämförbar ställning i företaget. Det räcker alltså inte med antingen ledande eller ansvarsfull ställning utan båda kriterierna skall uppfyllas. Stadgandet kan gälla både anställda och dem som genom ägarskap har en ansvarsfull och ledande ställning i företaget. Vad gäller de anställda hänför sig inskränkningen i första hand till verkställande direktören och vice verkställande direktören.

Det har framförts synpunkter på att paragrafen i alltför hög grad inskränker deras möjligheter att medverka som representerar affärslivet. Utskottet menar att detta inte stämmer. Det påpekar samtidigt att propositionens motivering är inexact där den hänvisar bara till lokala banker och tar upp filialernas ställning. Inskränkningen i valbarheten gäller lika väl alla bankers anställda som filialer, om inskränkningsvillkoren i momentet uppfylls, i annat fall givetvis inte.

I 2 mom. stadgas om valbarhet när det gäller anställda som bevakar personalens intressen i kommunen. Kommunstyrelsen svarar i stor utsträckning för kommunens personalpolitik och har även i övrigt ofta hand om kommunala personalärenden. I vissa kommuner har personalärendena anförtratts ett särskilt organ. Det organ som svarar för personalärendena i kommunen representerar kommunen i dess egenskap av arbetsgivare. De som har i uppgift att bevaka de kommunala anställdas intressen har därför en mycket motstridig ställning i kommunstyrelsen och det organ som huvudsakligen har hand om personalärenden. Det är klart att jävsstadgandena inte ensamma räcker till för att undvika sådana problem.

Det bör noteras att inskränkningarna i valbarheten bara gäller ordföranden för styrelsen för ett samfund som har hand om intressebevakningen för personalen i kommunen eller ordföranden för något jämförligt organ. Inskränkningen gäller således inte samtliga medlemmar i styrelsen för en lokal personalorganisation utan bara den som har det huvudsakliga ansvaret för intressebevakningen. Vidare gäller inskränkningen dem som förhandlar med kommunen om tjänste- och arbetskollektivavtalsuppgörelser eller i övrigt bevakar personalens intressen. Som exempel kan nämnas huvudförtroendemännen och förtroendemännen för lokala personalorganisationer. Däremot anses arbetarskyddsfullmäktige eller personalorganisationernas representanter i samarbetsorganen inte ha det slag av intressebevakningsuppgifter som avses i paragrafen.

För att någon skall anses ha ansvar för intressebevakningen måste det ingå i hans ordinarie uppgifter i personalorganisationen att bevaka personalens intressen. Sporadisk medverkan vid förhandlingar betyder ännu inte att valbarheten går förlorad men däremot att jävsstadgandena måste tillämpas.

Enligt 3 mom. skall majoriteten av ledamöterna i kommunstyrelsen vara personer som inte är anställda av kommunen eller av samfund och stiftelser där kommunen har bestämmanderätt. Stadgandet avser att garantera att kommunstyrelsen är funktionsduglig. Utskottet understryker med skärpa att stadgandet inte är något slags kvot som man kan ha särskild rätt till utan att det är fråga om en absolut maximigräns som gäller personalen. Utskottet uppmärksammar också i övrigt de kommunala anställdas medlemskap i kommunstyrelsen och åtgärder för att undvika problem i relationerna mellan chefer och underlydande.

Partier och andra som ställer upp kandidater för förtroendeuppdrag bör se till att förtroendet för beslutsordningen inte rubbas. Det har de inte gjort i tillräckligt stor utsträckning och därför behövs det stadganden som inskränker valbarheten.

36 §. *Valbarhet till andra organ.* Vad gäller motiveringen hänvisar utskottet till regeringens proposition.

38 §. *Avsägelse och avgång.* Utskottet anser att ett kommunalt förtroendeuppdrag är något av en medborgerlig skyldighet som det inte utan giltig orsak skall gå att vägra att ta emot. Om det stod var och en helt fritt att tacka nej kunde det leda till att arbetsgivarna med tiden ställer sig negativa till att de anställda tar emot förtroendeuppdrag. Enligt utskottet är det viktigt att olika samhälleliga aktörer är representerade på bredaste möjliga basis i de kommunala förtroendeorganen. I normala fall väljs ingen mot sin vilja till ett förtroendeuppdrag.

Utskottet har därför beslutat hålla fast vid den rådande situationen och föreslår en ändring av 1 mom. och ett nytt 2 mom., varigenom 2 mom. i regeringens proposition blir 3 mom.

39 §. *Skötseln av förtroendeuppdrag.* Utskottet föreslår en ändring av teknisk natur i 39 § 2 mom. 2 punkten på grund av 38 §.

41 §. *Brotsligt förfarande utanför förtroendeuppdraget.* Utskottet föreslår att paragrafen kompletteras med ett stadgande om att ett beslut att skilja en förtroendevald från hans förtroendeuppdrag skall verkställas omedelbart.

Utskottet föreslår att straffet för den som har dömts genom ett laga kraft vunnet beslut skall ändras från fängelse i ett år till fängelse i sex månader. Rättspraxis ger vid handen att det då vanligen är fråga om ett brott som i samband med strafflagsreformen klassificeras som grovt. Om brottet begåtts uppsåtligen bör fullmäktige i regel ha möjlighet att överväga att skilja den förtroendevalde från hans förtroendeuppdrag.

6 kap. Personal

44 §. Personalens ställning. Kommunallagen har beretts med målet att införa ett enda anställningsförhållande för hela den kommunala personalen. Enligt lagförslaget har kommunen dock kvar både tjänste- och arbetsavtalsförhållanden. Tjänsteförhållandet föreslås bli reserverat för kommunens myndighetsuppgifter. Detta är helt motiverat eftersom det inte finns något behov av att använda tjänsteförhållanden inom kommunalförvaltningen i nuvarande omfattning. Föreslagna 44 § medger att arbetsavtalsförhållande tillämpas i större skala på uppgifter som inte innebär utövning av offentlig makt.

Av hänsyn till principen om tjänstemannaförvaltning i regeringsformen skall uppgifter som innebär utövning av offentlig makt bara handhas av personer i tjänsteavtalsförhållande under särskilt tjänsteansvar. Principen avser att säkerställa ett opartiskt beslutsfattande inte minst när det är fråga om lagskipning som inverkar på medborgarnas rättigheter. Utskottet framhåller att det också inom kommunalförvaltningen är viktigt att värna förvaltningens lagbundenhet och medborgarnas rättsskydd.

Utskottet anser att det alltså på sikt är skäl att eftersträva ett enda anställningsförhållande, trots att det inte gick igenom i detta sammanhang. Samtidigt påpekar utskottet att tjänste- och arbetsavtalsförhållandena närmast sig varandra inom statsförvaltningen efter revideringen av statstjänstemannalagen. De återstående skillnaderna har i första hand att göra med utövande av offentlig makt.

Utskottet föreslår en sådan teknisk ändring i 44 § att det stadgas om inrättande av tjänster för kommunens myndighetsuppgifter i 44 § 1 mom. i stället för 2 mom.

45 §. Tjänstestadga. Enligt paragrafen skall behövliga bestämmelser om villkoren för tjänsteinnehavarnas anställningsförhållande meddelas inte bara i gällande stadganden och tjänstekol-

lektivavtal utan också i tjänstestadgan. Fullmäktige fattar beslut om tjänstestadgan som gäller samtliga kommunala tjänsteinnehavare, men i fråga om vissa tjänsteinnehavare skall också det som stadgas i speciallagar om dem iakttas. Det finns speciallagstiftning t.ex. om lärarna i grundskolan.

I tjänstestadgan meddelas också bestämmelser om de kommunala tjänsteinnehavarnas anställningsskydd. De viktigaste bestämmelserna om dem som är anställda i arbetsavtalsförhållande ingår i lagen om arbetsavtal (320/70) och bestämmelser om statstjänstemän i sin tur i den nya statstjänstemannalagen (750/90). Om löntagarnas rättsliga ställning, anställningsskyddet medräknat, stadgas på lagnivå med undantag för kommunala tjänsteinnehavare.

Enligt förslaget till ändring av regeringsformen i anknytning till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna får ingen avskedas från sitt arbete utan laga skäl. Enligt motiveringen ger bara i lag reglerade grunder rätt till avsked från arbetet och detta stadgande skall gälla alla former av anställningsförhållande, också ett tjänsteförhållande i ett offentligt samfund.

Utskottet förutsätter att regeringen ser till att ett lagförslag med det snaraste bereds, om möjligt enligt trepartsprincipen, åtminstone om grunderna för uppsägning av kommunala tjänsteinnehavare och deras anställningsskydd i övrigt. Detta är nödvändigt bland annat på grund av reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och med hänsyn till medborgarnas likställdhet. Anställningsskyddet kan i framtiden inte längre regleras bara i ett tjänsterelement. Utskottet menar att en lag om kommunala tjänsteinnehavares anställningsskydd bör sättas i kraft så fort som möjligt.

47 §. Felaktigt förfarande i tjänsteutövning. Utskottet föreslår att paragrafen kompletteras med ett nytt 3 mom. om att en tjänsteinnehavare kan avstängas från tjänsteutövning om det på sannolika grunder kan misstänkas att han utanför sin tjänsteutövning har gjort sig skyldig till ett brott, om de omständigheter som förekommit i saken kan inverka på tjänsteinnehavarens förutsättningar att sköta sina uppgifter. På denna punkt har det funnits en lucka i lagstiftningen. Utskottets förslag hänför sig också till en sådan situation att en tjänsteinnehavare på det sätt som anges i paragrafen blir misstänkt för att ha begått ett brott innan tjänsteförhållandet uppstod.

Samtidigt föreslår utskottet att paragrafrubriken omformuleras så att den lyder: "Felaktigt

förfarande i tjänsteutövning och avstängning från tjänsteutövningen”.

7 kap. Kommunens förvaltningsförfarande

50 §. *Förvaltningsstadga.* Utskottet påpekar att 1 mom. 13 och 14 punkten medger att kommunens ekonomi och granskning av förvaltningen och ekonomin vid behov nämns i mycket generella ordalag i förvaltningsstadgan, till exempel genom hänvisning till en särskild ekonomistadga och revisionsstadga, som således alljämt kan förekomma men som inte är obligatoriska.

Enligt 2 mom. kan det i en tvåspråkig kommuns förvaltningsstadga ingå behövliga bestämmelser om hur invånare som hör till olika språkgrupper skall få service på enahanda grunder i kommunen. Utskottet föreslår en sådan ändring i momentet att uttrycket ”kan ingå” ersätts med det förpliktande uttrycket ”skall ingå”.

51 §. *Behandling av ett ärende i ett högre organ.* Utskottet har beslutat föreslå att formuleringen i paragrafen ger uttryck för en överföringsrätt snarare än en övertagningsrätt såsom i regeringens proposition. I paragrafen skall dock övertagningsrätten stå kvar, men den skall avse överföringsrätt efter beslutsfattande. Detta är motiverat för den terminologiska klarhetens skull. I lagen stadgas om delegering och vidaredelegering av befogenheter.

Enligt utskottets bedömning är det besvärligt att ordna med behövlig uppföljning av tillämpningen av den övertagningsrätt som regeringen föreslår i propositionen. Överföringsrätten har precis som övertagningsrätten som mål att kommunen skall samordna sin förvaltningen. Enligt vad utskottet har erfarit har överföringsrätten utnyttjats relativt sällan. Men den har genom sin blotta existens haft avsedd verkan. Det kan antas att överföringsrätt efter beslutsfattandet huvudsakligen kommer att utövas vid principiella avgöranden eller annars viktiga frågor. Överföringsrätten har fungerat rätt väl trots vissa problem anknytning till exempel med verkställigheten av beslut och ändringssökande.

Utskottet föreslår att 51 § ändras genom att där stadgas om att ett ärende efter beslutsfattandet kan tas upp till behandling i kommunstyrelsen eller en nämnd, vilket skall gå för sig på samma sätt som övertagningsrätten före beslutsfattandet enligt regeringens proposition. Utskot-

tet framhåller att motiveringen till 51 § i tillämpliga delar iaktas i denna ändrade paragraf.

Vidare föreslår utskottet att också en genom instruktion tillförordnad kommunal tjänsteinnehavare skall kunna utnyttja övertagningsrätt på kommunstyrelsens vägnar efter beslutsfattandet. Utskottet föreslår motsvarande ändring i 51 § 2 mom. när det gäller nämnder. Det bör göras lättare att ta över ett ärende som ett lägre organ har fattat beslut i till exempel i större städer där kommunalförvaltningen har en lång rad ärenden att fatta beslut i.

Vidare föreslår utskottet att 51 § skall kompletteras med att ett ärende skall tas till behandling i ett högre organ senast inom den tid inom vilken rättelseyrkande enligt 89 § skall framställas. Denna ändring föreslås bli intagen som ett nytt 3 mom., varigenom 3 mom. enligt regeringens proposition blir 4 mom.

Utskottet föreslår att 51 § 1 och 2 mom. skall preciseras genom att kommunstyrelsen och en nämnd skall ha rätt att överta också beslut som fattats av en sektion.

Konsekvenserna av de föreslagna ändringarna i 51 § för ändringssökande och rättelseyrkande redovisas längre fram.

52 §. *Jäv.* Kommunerna tillämpar allt oftare koncernförvaltningsprinciper i sin verksamhet. Kommunstyrelsen och den övriga ledningen bör tillförsäkras adekvata möjligheter att styra också kommunala affärsdrivande verk och samfund som lyder under kommunen. Å andra sidan bör en opartisk förvaltning värnas också i detta fall. Jävsstadgandena inom förvaltningen och principerna för koncernstyrning kan på vissa punkter svårligen samordnas. Utskottet anser att det bör utredas om jävsstadgandena måste ändras med beaktande av koncernförvaltningsaspekter.

54 §. *Fullmäktiges sammanträden.* Utskottet föreslår att det i 54 § 3 mom. för klarhetens skull och med tanke på en enhetlig praxis skall stadgas på samma sätt som förut om hur det första sammanträdet öppnas och vem som är ordförande tills en ordförande och vice ordförande valts för kommunfullmäktige.

55 §. *Ärenden som behandlas i fullmäktige.* I 2 mom. stadgas om behandlingen av ett brådskande ärende. Enligt momentets första mening kan fullmäktige med enkel majoritet besluta att ta upp ett ärende till behandling trots att det inte har nämnts i kallelsen till sammanträdet, om ärendet är brådskande. Enligt andra meningen skall beslutet om att ta upp ärendet till behandling vara enhälligt, om ärendet inte har beretts.

Utskottet menar att motiveringen till första meningen i 2 mom. kan anses vara något inexact. Utskottet påpekar att även ett brådskande ärende bör vara såtillvida tillräckligt väl behandlat att ett beslut behöri gen kan fattas utifrån beredningen, om inte beslutet om att ta upp det till behandling har varit enhälligt. Självfallet kan kommunstyrelsen bereda sitt förslag till exempel under en paus i ett sammanträde.

8 kap. Kommunens ekonomi

67 §. Bokföring. I bokföringslagen (655/73) anges förhållandet mellan bokföringslagen och det som stadgas om bokföring i andra lagar så att det om bokföringsskyldighet och bokföring samt offentliggörande av bokslut i första hand gäller vad som stadgas särskilt på annat ställe i lag eller vad myndigheten i fråga har föreskrivit med stöd av någon annan lag.

Utskottet menar att stadgandena i bokföringslagen inte som sådana kan tillämpas på kommunens bokföring utöver det som stadgas i kommunallagen. Därför föreslår utskottet ändra meningen i 67 § så att bokföringslagen i tillämpliga delar gäller kommunens bokföringsskyldighet, bokföring och bokslut utöver det som stadgas i kommunallagen. Vidare vill utskottet ändra andra meningen så att bokföringsnämndens kommunsektion meddelar anvisningar och avger utlåtanden om tillämpningen av bokföringslagen och 68—70 §§ kommunallagen.

Riksdagen har gjort en sådan ändring i regeringens proposition nr 264 med förslag till lag om ändring av bokföringslagen att det i lagen särskilt nämns att bokföringsnämndens kommunsektion är en permanent sektion. Utskottet understryker kommunsektionens självständiga befogenheter att meddela anvisningar om kommunernas bokföring och bokslut.

Bokföringsnämndens kommunsektion har till uppgift att styra kommunernas bokföringspraxis och att i detta syfte meddela anvisningar och avge utlåtanden om tillämpningen av bokföringslagen och 68—70 §§ kommunallagen. Denna befogenhet att meddela anvisningar täcker enligt utskottets uppfattning också avvikelser från bokföringslagen, när det med hänsyn till den kommunala verksamheten är behövligt.

Utskottet menar att inrikesministeriet, handels- och industriministeriet och kommunerna samt eventuellt också finansministeriet bör vara

representerade i bokföringsnämndens kommunsektion.

Med hänsyn till det kommunala områdets särart kunde det övervägas om inte kommunernas representanter bör vara i majoritet i sektionen, vilket kunde säkerställas genom att fler än hälften av kommunsektionens medlemmar utses på förslag av de kommunala centralorganisationerna. Även sektionsordföranden kunde utses bland de medlemmar som centralorganisationen ställer på förslag.

Samordningen med den allmänna tillämpningen av bokföringslagen kunde säkerställas genom att sektionsordföranden och minst en medlem är medlemmar eller ersättare i bokföringsnämnden. Medlemmarna i kommunsektionen bör vara väl insatta i bokföring och kommunalförvaltning.

Vidare föreslår utskottet att andra meningen i 67 § ändras med anledning av den ändring som föreslås i 69 § i regeringens proposition. Detta har redan beaktats i motiveringen genom en hänvisning inte bara till 68 och 69 §§ utan också 70 § kommunallagen.

68 §. Bokslut. Utskottet framhåller att kommunen i sitt bokslut bland annat bör ge riktiga och tillräckligt utförliga uppgifter om kommunens verksamhetsresultat och ekonomiska situation.

69 §. Verksamhetsberättelse. Utskottet föreslår att 69 § i propositionen delas upp i två så att 2 mom. blir en särskild ny 70 § med rubriken "Behandling av räkenskapsperiodens resultat". På grund av denna ändring har en hänvisning till här föreslagna nya 70 § tagits in i andra meningen i 67 §. Utskottet föreslår att 70 § i propositionen skall strykas.

70 §. Kommunens förbindelser för ett samfund eller en stiftelses skuld. Att skapa lämpliga betingelser för företagsamhet och att värna dem utgör ett viktigt led i den kommunala näringspolitiken. Kommunen skall inom gränserna för sin behörighet se till att det finns allmänna betingelser för företagsamhet i kommunen. Däremot krävs det särskilda skäl, vanligen sysselsättningsbetingade sådana, för utbetalning av direkt stöd till enskilda företag för att åtgärden skall anses ingå i kommunens behörighet. Inte ens då har det ansetts ingå i kommunens behörighet att ta företagsrisker. I rättspraxis kräver till exempel en borgensförbindelse för ett företags skuld en bebyggande motsäkerhet.

Kommunallagen avser att ge kommunerna större rörelsefrihet än förut. Därför rimmar ett

uttryckligt förbud mot borgensförbindelser och andra säkerheter illa med lagen, varför utskottet föreslår att 70 § i propositionen stryks. I detta avseende blir det gamla rättstillståndet alltså gällande. Utskottet har den uppfattningen att en större inskränkning i borgensförbindelser utifrån regeringens proposition i många fall kunde ha kringgåtts genom olika slags låne- och bolagsregleringar, delvis utanför det demokratiska beslutsfattandet.

Utskottet understryker dock att det inte går ihop med den kommunala näringspolitiken att ta egentliga företagsrisker. Kommunerna bör vara återhållsammare än förut i att gå med på borgensförbindelser och andra säkerheter för enskilda utomkommunala företag. En borgensförbindelse är förknippad med en förutsebar risk som måste stå i ett förnuftigt förhållande till kommunens bärkraft. En borgensrisk får inte genom sin utlösning äventyra den kommunala verksamhetens fortbestånd. I vanliga fall bör borgensförbindelser ingås och annat direkt ekonomiskt stöd ges bara samfund som lyder under kommunen eller vars verksamhet är nära förknippad med kommunens egen verksamhet. Utskottet understryker att staten har det huvudsakliga ansvaret för företagets riskfinansiering och säkerheter inom den offentliga sektorn.

9 kap. Granskning av förvaltning och ekonomi

71 §. *Revisionsnämnden.* Med stöd av denna paragraf tillsätter fullmäktige en revisionsnämnd som skall organisera granskningen av kommunens förvaltning och ekonomi. Revisionsnämnden skall i stället för kommunstyrelsen bereda de ärenden som gäller granskning av förvaltningen och ekonomin och som fullmäktige skall fatta beslut om. Nämnden skall bedöma om kommunen och de samfund eller stiftelser som lyder under kommunen har letts och administrerats enligt de mål som fullmäktige ställt upp för verksamheten och ekonomin. Revisionsnämnden kan vid sidan av fullmäktige meddela särskilda revisionsanvisningar för revisorerna.

Enligt utskottets mening är det absolut nödvändigt att ett organ bestående av förtroendevalda i framtiden inte längre har ansvar för kommunens ordinarie revision utan att yrkesrevisorer som fullmäktige utser har hand om revisionen och bär det juridiska ansvaret för sin verksamhet.

Om kommunen har ett revisionsväsen svarar det för kommunens interna revision under kommunstyrelsen. Utskottet påpekar att revisionsväsendet kan bistå revisionsnämnden och revisorerna enligt särskild överenskommelse. Självfallet kan den som är anställd inom kommunens revisionsväsen inte vara en oavhängig yrkesrevisor.

Utskottet framhåller att granskningen av kommunens förvaltning och ekonomi för sin del avser att skapa och upprätthålla förtroende för kommunalförvaltningen. Reformen kan på denna punkt anses ha en positiv effekt genom att den gör klar åtskillnad mellan en bedömning av ändamålsenligheten i kommunens uppgifter och resultat (revisionsnämnd), egentlig revision, (yrkesrevision) och en eventuell intern revision (revisionsväsen). I detta hänseende gör regeringen en ganska knapphändig och något oklar bedömning av reformen, vilket har bidragit till uppkomsten av en rent av oriktig uppfattning om att de förtroendevalda skulle spela en betydligt mindre roll än förut. Tvärtom ger reformen de förtroendevalda betydligt större möjligheter till medbestämmande. Revisionsnämnden skall styra yrkesrevisionen samt bedöma om kommunen har blivit ledd och de kommunala ärendena skötta effektivt och enligt uppställda kvalitetskrav. Revisionsnämnden kan om den så vill, och gör det antagligen också vanligtvis, avge ett skriftligt utlåtande om sina iakttagelser till fullmäktige. Revisionsnämnden tar givetvis också i sin bedömning ställning till yrkesrevisorernas anmärkningar.

Enligt utskottets uppfattning medger revisionsnämndens befogenheter enligt 9 kap. också att nämndemedlemmarna bedömer revisorernas arbete och att de själva har rätt att verkställa en granskning av kommunens förvaltning och ekonomi i den omfattning de anser det behövt. I så fall är det inte fråga om egentlig revision enligt 73 §.

72 §. *Revisorer.* I paragrafen stadgas om kommunens revisorer, som alltid föreslås vara personer som godkänts av revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin (OFR-revisorer). Om examen för OFR-revisorer stadgas genom förordning (926/91).

I samband med statsandelsreformen uppmärksammade utskottet kommunernas revision. Meningen har dock inte varit att villkoren för tillträde till examen för OFR-revisorer skall vara oskäligt stränga för att det inte skall anses att det har skapats ett skyddat monopol för en mycket begränsad skara existerande OFR-revisorer. Det

bör observeras att villkoren för deltagande i en OFR-examen mot slutet av 1993 har begränsats väsentligt. Utskottet menar att detta har varit helt omotiverat.

Utskottet har på allvar övervägt om inte 72 § bör ändras så att det alltid skall finnas en OFR-revisor i kommunen och att kommunen dessutom skall kunna anlita CGR- eller GRM-revisorer som har behövlig yrkeskunskap och erfarenhet med hänsyn till den kommunala verksamhetens art och omfattning. Kommunen skulle eventuellt själv ha fått bedöma yrkeskunskapen och erfarenheten. Utskottet har dock avstått från en ändring på denna punkt och utgår från att det måste göras betydligt lättare inte minst för CGR- och GRM-revisorer att få avlägga OFR-examen. OFR-förordningen har i detta hänseende varit alldeles för sträng redan före den ändring som infördes mot slutet av 1993. Det är svårt att förstå på vilka grunder till exempel en auktoriserad revisors möjligheter att ge prov på sina kunskaper borde begränsas om han har haft hand om revisionen för stora offentligt rättsliga samfund. Det är vidare värt att notera att kompetenskraven för revisorerna för olika delar av en kommunal koncern är mycket olika. Det är absolut nödvändigt att vi inom den närmaste framtiden får en enda revisorsexamen som vid behov medger specialisering.

Utskottet förutsätter att regeringen ser till att framför allt CGR- och GRM-revisorer med det snaraste får betydligt bättre möjligheter att avlägga OFR-examen och att åtgärder vidtas för att införa en enda examen för revisorer inom offentliga och privaträttsliga samfund.

Utskottet föreslår dock att 72 § ändras så tillvida att också ett OFR-samfund kan vara revisor. I så fall skall samfundet utse en OFR-revisor till ansvarig revisor. Av ett OFR-samfund skall krävas auktorisering och därför skall det stadgas särskilt om saken genom lag eller förordning.

Vidare föreslår utskottet en precisering av 72 § 3 mom. för att säkerställa en opartisk revision.

73 §. Revisorernas uppgifter. Vad gäller borgensförbindelser hänvisar utskottet till sitt uttalande ovan och framhåller att revisorerna enligt 73 § 1 mom. 2 punkten bland annat skall granska om kommunens bokslut ger riktiga och tillräckliga uppgifter om kommunens ekonomiska ansvar. Trots att det är fråga om en bedömning i efterhand kan den anses ha vissa konsekvenser för förestående borgensförbindelser och framför allt för hur borgensförbindelser ingår i framtiden.

75 §. Revisionsberättelsen och dess behandling. Utskottet föreslår att 1 mom. ändras genom att en medlem i ett organ beviljas ansvarsfrihet.

Utskottet menar att det inte är revisorernas utan revisionsnämndens sak att göra en bedömning av ändamålsenligheten i kommunens förvaltning och ekonomi och föreslår därför att 2 mom. ändras.

10 kap. Samarbete mellan kommuner

76 §. Samarbetsformer. Utskottet föreslår att 76 § kompletteras med ett nytt informativt 4 mom. om ett slags tvångssamkommuner. Om en kommuns skyldighet att höra till en samkommun inom något verksamhetsområde eller på ett visst område skall stadgas särskilt.

Det som stadgas i någon annan lag om kommunens skyldighet att höra till en samkommun inom något verksamhetsområde eller på ett visst område gäller givetvis också sedan kommunallagen har trätt i kraft eftersom den är en allmän lag. Exempel på tvångssamkommuner är kommunalförbund för sjukvårdsdistrikt enligt lagen om specialiserad sjukvård (1062/89), kommunalförbund för specialomsorgsdistrikt enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/77) och kommunalförbund för regionplanering enligt byggnadslagen (370/58). Enligt lagen om regional utveckling (1135/93) har de sistnämnda samkommunerna i själva verket blivit förbund på landskapsnivå.

Utskottet konstaterar för klarhetens skull att kommunerna skall iakta det som stadgas om konkurrensbegränsningar, om kommunerna i sin egenskap av näringsidkare bedriver samarbete.

78 §. Grundavtal för samkommuner. Enligt andra meningen i 2 mom. skall ordet "samkommun" eller en allmänt känd förkortning av det ingå i samkommunens namn. Enligt motiveringen är förkortningen "skn". Utskottet påpekar att den finska förkortningen lätt kan förväxlas med förkortningen på kommanditbolag och föreslår därför att slutet av andra meningen i 78 § 2 mom. stryks.

Med anledning av föreslagna nya 4 mom. i 81 § föreslår utskottet att 78 § 3 mom. 4 punkten stryks eftersom den är obehövlig.

81 §. Samkommunens organ. Utskottet föreslår ett nytt 4 mom. i 81 § om att andra organ än de som avses i 1 mom. skall ges en sammansättning som svarar mot den andel röster olika grup-

per som är representerade i medlemskommuner-
nas fullmäktige fått inom samkommunens områ-
de vid kommunalvalen enligt proportionalitets-
principen i den kommunala vallagen (361/72).
Utskottet anser det så viktigt att hänsyn behöri-
gen tas till den politiska representativiteten i en
samkommuns organ att det beslutat föreslå ett
nytt 4 mom. i stället för att låta saken regleras
genom ett grundavtal. Enligt vad utskottet har
erfarit har det föreslagna stadgandet i stor ut-
sträckning beaktats i de nuvarande grundavtalen
för samkommuner.

För klarhetens skull påpekar utskottet att t.ex.
en person som föreslås av någon politisk grupp
kan väljas som representant för gruppen till ett
organ som skall väljas enligt proportionalitets-
principen i 81 § 4 mom. även om denna person
inte är medlem i den politiska gruppen i fråga.

Med anledning av föreslagna nya 81 § 4 mom.
stryks 78 § 3 mom. 4 punkten som obehövlig.

Utskottet anser att en samkommuns stämma
eller ett motsvarande organ som avses i 81 § 1
mom. om möjligt skall få en sammansättning
som stämmer överens med proportionalitets-
principen i kommunala vallagen.

82 §. *Valbarhet till samkommunens organ.* Ut-
skottet föreslår att ett stadgande motsvarande
35 § 1 mom. 3 punkten och 36 § 1 mom. 3 punkten
tas in som ett nytt 2 mom. i 82 §, varigenom 2
mom. i propositionen blir 3 mom.

Utskottet menar att det till exempel när det
gäller verkställande direktören för ett aktiebolag
som säljer sjukvårdstjänster kan vara skäl att
begränsa valbarheten till organ inom samkom-
muner för sjukvården.

86 §. *Tillämpning av stadgandena om kommu-
ner i en samkommun.* Utskottet föreslår att 86 § 1
mom. skall ändras såtillvida att hänvisningen till
11 kap. stryks, eftersom samkommuner har blivit
beaktade under detta kapitel i lagtexten.

Vidare föreslår utskottet en sådan ändring i
86 § 1 mom. att 8 § 2 mom. inte tillämpas på s.k.
tvångssamkommuner.

Utskottet anser att en ledande tjänsteinnehav-
are i en s.k. tvångssamkommun precis som
kommundirektören vid en förtroendekris skall
kunna sägas upp eller förflyttas till andra uppgif-
ter. Därför föreslår utskottet ett nytt 4 mom. i
86 §. Stadgandet skall numera gälla en land-
skapsdirektör, direktören för ett sjukvårdsdi-
strikt och direktören för ett specialomsorgsdi-
strikt. Samtidigt föreslås villkoren för beslut i
saken bli samordnade med beslutssystemet inom
samkommuner. Vad gäller till exempel anhängig-

görande av ett ärende tillämpas däremot i till-
lämpliga delar vad som stadgas i 25 §.

11 kap. Rättelseyrkande och sökande av ändring

Utskottet föreslår att rubriken ändras till
"Rättelseyrkande och kommunalbesvär".

88 §. *Tillämpning av kapitlets stadganden.* För-
hållandet mellan kommunallagen och speciallag-
stiftningen kan medföra vissa svårigheter. Enligt
motiveringen i propositionen gäller 11 kap. bara
s.k. kommunala ärenden. Men detta kan inte
utläsas ur lagtexten, där det sägs att kapitlet
tillämpas på alla beslut av kommunens och sam-
kommunens myndigheter, om inte något annat
stadgas särskilt. Utskottet föreslår att paragrafen
kompletteras för att den klart och tydligt skall
gälla kommunalbesvär. Vidare föreslår utskottet
att slutet av den första meningen skall stadga att
detta gäller om inte något annat stadgas särskilt i
lag.

I 89 § 1 mom. har tillämpningsområdet för
rättelseyrkande inte avgränsats på något sätt.
Med stöd av en sådan formulering kan rättelseyr-
kande därför gälla vilket beslut som helst av
kommunstyrelsen, en nämnd eller någon myn-
dighet som är underställd dem. Det är således en
tolkningsfråga, om rättelseyrkande också skall
tillämpas t.ex. på fall som nämns i 20 § 2 mom.
marktäktlagen (555/81), 138 a § 4 mom. bygg-
nadslagen (370/58) eller 66 § 2 mom. avfallslagen
(1072/93) eller om ett beslut i dessa fall får över-
klagas direkt utan rättelseyrkande. För att frå-
gan inte skall behöva tolkas utifrån motiveringar
föreslår utskottet att 88 § kompletteras med att
89 § om rättelseyrkande inte tillämpas om änd-
ring i ett beslut kan sökas genom kommunalbe-
svär med stöd av någon annan lag.

89 §. *Rättelseyrkande.* Den sista meningen i 2
mom. "Till följd av ett rättelseyrkande skall sa-
ken utan dröjsmål behandlas på nytt" kan ge
upphov till den uppfattningen att rättelseyrkan-
de inte är något rättsskyddsmedel. För att oklar-
heter inte skall uppstå föreslår utskottet att ut-
trycket preciseras till "rättelseyrkande skall be-
handlas utan dröjsmål".

Ett rättelseyrkande kommer i själva verket
mycket nära ändringssökande. Det är här inte
fråga om att flytta över ett ärende. Ett organ kan
inte behandla ett helt ärende på nytt och på grund
av ett rättelseyrkande komma fram till ett helt
annat avgörande.

För klarhetens skull föreslår utskottet att paragrafen ändras med hänsyn till 17 § 4 mom. och att det därför stadgas att yrkande på rättelse i beslut av en sektion under kommunstyrelsen eller en nämnd framställs till kommunstyrelsen eller nämnden.

På grund av ändringarna i 51 § föreslår utskottet vidare att det i 89 § 3 mom. stadgas att yrkande på rättelse tas upp till behandling i kommunstyrelsen, om kommunstyrelsen med stöd av 51 § tagit till behandling ett ärende som en nämnd, en sektion i nämnden eller en myndighet som lyder under dem fattat beslut i.

91 §. Rättelse- och överklagbarhet. Utskottet föreslår en ändring i rubriken. Ändringen påverkar inte den svenska texten.

92 §. Rätt att framställa rättelseyrkande och söka ändring. Utskottet föreslår en ändring av lydelsen i 1 mom. i överensstämmelse med lagen om förvaltningsrättslig lagskipning som är under beredning. Ändringen påverkar inte den svenska texten.

Den nya kommunallagen inför med stöd av 89 § ett enhetligt rättsskyddsmedel i första instans i form av rätt att framställa rättelseyrkande när det gäller kommunala ärenden. Rätten att framställa rättelseyrkande är tillåten av både laglighets- och ändamålsenlighetshänsyn. Av 89 § om rättelseyrkande kan utläsas att avsikten är att bara den som har yrkat på rättelse får framställa kommunalbesvär. För klarhetens skull föreslår utskottet att det stadgas om detta i ett nytt 3 mom.

Om beslutet ändras på grund av rättelseyrkandet måste alla som enligt 92 § 1 och 2 mom. har rätt att framställa kommunalbesvär också ha rätt att göra det. Också denna ändring ingår i föreslagna 3 mom. Kommunalbesvär är självfallet också i detta fall laglighetsbesvär.

Ändringarna i 51 § medför inga ändringar i rätten att framställa rättelseyrkande eller i besvärsrätten.

93 §. Rättelseyrkande- och besvärstid. Utskottet föreslår en ändring i rubriken. Ändringen påverkar inte den svenska texten.

94 §. Anvisning om rättelseyrkande och besvärshanvisning. På grund av erhållen utredning föreslår utskottet att andra meningen i 2 mom. stryks. I normala fall stadgas det inte genom lag om innehållet i ett rättelseyrkande.

I 3 mom. föreslår utskottet en ändring av en term. Ändringen påverkar inte den svenska texten.

95 §. Delgivning av beslut. Enligt 1 mom. skall parterna få kännedom om beslutet genom ett vanligt brev. Förfarande är praktiskt sett ur kommunens synvinkel, men har vissa tvivelaktiga drag när det gäller rättsskyddet. Utskottet anser att de som har sökt en tjänst, de som har anhållit om bidrag och berörda parter som inte är bosatta i kommunen av rättsskyddskäl bör delges beslut såsom särskilt stadgas i lagen om delgivning i förvaltningsärenden (232/66).

Kretsen av personer som har rätt att framställa rättelseyrkande eller har besvärsrätt i egenskap av parter kommer att utökas. Så påverkar till exempel tjänsteutnämningar de sökandes intressen i så hög grad att de har besvärsrätt i sin egenskap av parter. Följaktligen måste beslutet i motsats till gällande praxis särskilt delges samtliga sökande.

Ytterligare bör noteras att kommunen måste kunna bevisa att brevet med beslutet har sänts på behörigt sätt.

99 §. Besvärsförbud. Utskottet föreslår en ändring i rubriken. Ändringen påverkar inte den svenska lagtexten.

12 kap. Ikraftträdelse- och övergångsstadganden

101 §. Ikraftträdande. Utskottet föreslår att lagen skall träda i kraft den 1 juli 1995.

Ovan föreslår utskottet att 69 § 2 mom. i propositionen skall bilda en ny 70 § i stället för ursprungliga 70 § i propositionen. Utskottet föreslår med anledning av detta att hänvisningen i 101 § 1 och 2 mom. skall gälla hela 8 kap.

Utskottet behandlar för närvarande också regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 92 och 94 §§ kommunallagen (RP 7). I propositionen föreslår regeringen att kommunernas centralorganisationer inte längre skall ha ensamrätt att utse yrkesrevisor. Enligt 92 § 3 mom. kommunallagen kan fullmäktige besluta att någon kommunal centralorganisation har rätt att utse en av revisorerna samt en suppleant. I 94 § 2 mom. stadgas om personer som biträder revisorerna. Det kan vara fråga om tjänsteinnehavare som kommunfullmäktige utser, alltså revisorer, eller också kan fullmäktige besluta att ge någon kommunal centralorganisation i uppdrag att utse ett biträde för revisorerna.

Utskottet har inte behandlat proposition nr 7, eftersom det är lämpligast att lösa frågan i samband med den nya kommunallagen. Utskottet föreslår därför att den andra meningen i 101 § 2

mom. skall få följande lydelse: "Tills 8 och 9 kap. i denna lag har trätt i kraft iakttas dock i stället för dem fortfarande vederbörande stadganden i den gamla kommunallagen, dock så att fullmäktige utan hinder av 92 § 3 mom. och 94 § 2 mom. i kommunallagen av 1976 kan besluta att en revisor är en OFR-revisor enligt 72 § i denna lag och att revisorerna även kan bistås av personer som valts av fullmäktige och som står i uppdragsförhållande till kommunen."

104 §. *Ändringssökande och underställning.* Utskottet föreslår att ordet "underställningsförarbetet" i 2 mom. ersättas med "underställning".

3 Övriga ställningstaganden

Utskottet har begärt skriftligt utlåtande från inrikesministeriet om lagmotion nr 70 och från inrikesministeriet, justitieministeriet och data-

ombudsmannen om lagmotion nr 95. Utskottet har antagit lagförslaget med utgångspunkt i propositionen och föreslår därför med hänsyn till synpunkterna i de skriftliga sakkunnigutlåtandena att lagförslagen skall avböjas.

Av de orsaker som nämns i propositionen och på grundval av erhållen utredning finner utskottet lagförslaget behövligt och tillstyrker det, men med ändringarna och ställningstagandena ovan.

Avslutningsvis föreslår utskottet att riksdagen utifrån hemställningsmotion nr 208/1991 rd skall hemställa att regeringen låter utreda om kommunernas konstitutionella ställning kan stärkas så att kommunernas verkliga möjligheter att ta hand om nya uppgifter beaktas när de påförs nya uppgifter.

Utskottet föreslår vördsamt

att lagförslaget i regeringens proposition skall godkännas sålydande:

Kommunallag

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 kap.

Allmänna stadganden

1—5 §§

(Såsom i regeringens proposition)

6 §

Kommunvapen

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

(Utesl.) Kommunstyrelsen eller någon annan i en instruktion förordnad kommunal myndighet övervakar användningen av vapnet.

7 §

Ordningsstadga

(1 och 2 mom. såsom i regeringens proposition)

Böter för ordningsstadgeförseelse får inte förvandlas till fängelsestraff. (Nytt 3 mom.)

8 §

Förhållandet mellan staten och kommunen

Inrikesministeriet följer allmänt kommunernas verksamhet och ekonomi samt ser till att (utesl.) den kommunala självstyrelsen beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna.

Länsstyrelsen kan med anledning av ett klagomål undersöka om kommunen iakttar gällande lagar. (Utesl.)

(3 mom. såsom i regeringens proposition)

2 kap.

Fullmäktige

9 §

(Såsom i regeringens proposition)

10 §

Antalet ledamöter i fullmäktige

Ledamöterna i fullmäktige väljs enligt antalet invånare i kommunen enligt följande:

<i>Antal invånare</i>	<i>Antal ledamöter i fullmäktige</i>
<i>högst 2 000</i>	<i>17</i>
<i>2 001—4 000</i>	<i>21</i>
<i>4 001—8 000</i>	<i>27</i>
<i>8 001—15 000</i>	<i>35</i>
<i>15 001—30 000</i>	<i>43</i>
<i>30 001—60 000</i>	<i>51</i>
<i>60 001—120 000</i>	<i>59</i>
<i>120 001—250 000</i>	<i>67</i>
<i>250 001—400 000</i>	<i>75</i>
<i>över 400 000</i>	<i>85</i>

Fullmäktige i en kommun med högst 2 000 invånare kan före utgången av maj månad under valåret fatta beslut även om ett mindre udda antal ledamöter i fullmäktige än vad som stadgas i 1 mom., dock inte färre än 13. Inrikesministeriet skall underrättas om ändringar i antalet.

Invånarantalet i 1 och 2 mom. bestäms enligt antalet invånare på valårets första dag. (Utesl.)

11—13 §§

(Såsom i regeringens proposition)

14 §

Delegering

(1 och 2 mom. såsom i regeringens proposition)

Beslutanderätt i ett ärende som inbegriper utövning av administrativt tvång kan delegeras endast till ett organ. (Nytt 3 mom.)

15 §

(Såsom i regeringens proposition)

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 om kommunens olika myndigheter och deras verksamhet, hur befogenheterna skall fördelas mellan dem och om deras uppgifter.

(2 mom. såsom i regeringens proposition)

17—23 §§

(Såsom i regeringens proposition)

24 §

Kommundirektör

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

En kommundirektör som valts för fullmäktiges mandattid kan väljas till ordförande för kommunstyrelsen. Val av en sådan kommundirektör skall förrättas innan kommunstyrelsen väljs och hans mandattid skall fortgå tills en ny kommundirektör har blivit vald. (Nytt 2 mom.)

(3 och 4 mom. såsom 2 och 3 mom. i regeringens proposition)

25 §

Uppsägning av kommundirektören eller förflyttning till andra uppgifter

Fullmäktige kan säga upp en kommundirektör (utesl.) eller förflytta honom till andra uppgifter, om han har förlorat fullmäktiges förtroende. (Utesl.)

Saken väcks på framställning av kommunstyrelsen eller om minst en fjärdedel av ledamöterna i fullmäktige har tagit initiativ därtill. När saken bereds skall kommundirektören underrättas om vad förlusten av förtroende grundar sig på och ges tillfälle att bli hörd. (Nytt 2 mom.)

(3 mom. såsom 2 mom. i regeringens proposition)

4 kap.

Kommuninvånarnas rätt till inflytande

26 §

Rösträtt

Rösträtt i kommunalval som förrättas i kommunen (utesl.) har finska medborgare och medborgare i andra medlemsstater i Europeiska unionen samt isländska och norska medborgare som

före valårets början har fyllt 18 år och vars hemkommun enligt lagen om hemkommun kommunen är (*utesl.*) på valårets första dag (*utesl.*). Röst rätt i kommunalval har även andra utlänningar som uppfyller villkoren ovan om de har haft hemkommun i Finland under de två år som närmast föregår valåret.

Rösträtt i (*utesl.*) folkomröstningar har finska medborgare och medborgare i andra medlemsstater i Europeiska unionen samt isländska och norska medborgare som före omröstningsårets början har fyllt 18 år och vars hemkommun enligt lagen om hemkommun kommunen är den dag då fullmäktige fattar beslut om att folkomröstningen skall ordnas. Rösträtt i kommunala folkomröstningar har även utlänningar som uppfyller villkoren ovan om de har haft hemkommun i Finland (*utesl.*) under de två åren närmast före (*utesl.*) omröstningsåret.

(3 mom. såsom i regeringens proposition)

27 §

Möjligheter att delta och påverka

Fullmäktige skall se till att kommunens invånare och de som utnyttjar kommunens tjänster har förutsättningar att delta i och påverka kommunens verksamhet.

(2 mom. såsom i regeringens proposition)

28 och 29 §§

(Såsom i regeringens proposition)

30 §

Kommunal folkomröstning

Fullmäktige kan besluta att en folkomröstning skall ordnas om en fråga som hör till kommunen (*utesl.*).

En folkomröstning är rådgivande. (*Utesl.*)

(3 och 4 mom. såsom i regeringens proposition)

31 §

Initiativ till folkomröstning

Initiativ till en folkomröstning kan tas av minst fem procent av kommunens röstberättigade invånare. Fullmäktige skall utan dröjsmål avgöra om en folkomröstning enligt initiativet skall ordnas.

5 kap.

Förtroendevalda

32—37 §§

(Såsom i regeringens proposition)

38 §

Avsägelse och avgång

En person har rätt att vägra ta emot ett förtroendeuppdrag om han har fyllt 60 år eller under de fyra närmast föregående åren innehåft samma förtroendeuppdrag eller ett förtroendeuppdrag i samma organ eller innehåft kommunala förtroendeuppdrag i sammanlagt åtta år.

En person har också av någon annan giltig orsak rätt att vägra ta emot ett förtroendeuppdrag. Det organ som utser den förtroendevalda beslutar om godtagande av vägran. I fråga om fullmäktigeledamöter och ersättare fattas beslutet av fullmäktige. (Nytt 2 mom.)

(3 mom. såsom 2 mom. i regeringens proposition)

39 §

Skötseln av förtroendeuppdrag

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

En förtroendevald som har valts till ett uppdrag skall också sköta sitt uppdrag till dess saken slutgiltigt har avgjorts, om

(1 punkten såsom i regeringens proposition)

2) vägran inte har godtagits eller avsked inte har

beviljats, eller

(3 punkten såsom i regeringens proposition)

40 §

(Såsom i regeringens proposition)

41 §

Brottsligt förfarande utanför förtroendeuppdraget

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Om den förtroendevalde efter valet genom ett lagakraftvunnet beslut har dömts till fängelse i minst sex månader, kan fullmäktige skilja honom från hans förtroendeuppdrag. Beslutet skall verkställas omedelbart.

42 och 43 §§

(Såsom i regeringens proposition)

6 kap.

Personal

44 §

Personalens ställning

De som är anställda hos kommunen står i tjänste- eller arbetsavtalsförhållande till kommunen. Med tjänsteförhållande avses ett offentlig-rättsligt anställningsförhållande där kommunen är arbetsgivare och tjänsteinnehavaren utför arbetet. *Tjänster inrättas för kommunens myndighetsuppgifter.* Angående arbetsavtalsförhållande gäller vad som stadgas särskilt.

Beslut om inrättande och indragning av tjänster fattas av fullmäktige eller något annat kommunalt organ som anges i en instruktion.

45 och 46 §§

(Såsom i regeringens proposition)

47 §

Felaktigt förfarande i tjänsteutövning och avstängning från tjänsteutövningen

(1 och 2 mom. såsom i regeringens proposition)

Om det på sannolika grunder kan misstänkas att en tjänsteinnehavare utanför sin tjänsteutövning har gjort sig skyldig till ett brott, kan han med iakttagande av vad som stadgas i 2 mom. avstängas från tjänsteutövning under tiden för undersökningen eller rättegången, om de omständigheter som förekommit i saken kan inverka på tjänsteinnehavarens förutsättningar att sköta sina uppgifter. (Nytt 3 mom.)

48 och 49 §§

(Såsom i regeringens proposition)

7 kap.

Kommunens förvaltningsförfarande

50 §

Förvaltningsstadga

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

I en tvåspråkig kommuns förvaltningsstadga skall ingå behövliga bestämmelser om hur invå-

nare som hör till olika språkgrupper skall få service på enahanda grunder i kommunen.

(3 mom. såsom i regeringens proposition)

51 §

Behandling av ett ärende i ett högre organ

Kommunstyrelsen, kommunstyrelsens ordförande, kommundirektören eller en genom instruktion tillförordnad kommunal tjänsteinnehavare kan till behandling i kommunstyrelsen ta upp ett ärende som med stöd av denna lag har delegerats till en underlydande myndighet eller en sektion i kommunstyrelsen och i vilket den behöriga myndigheten har fattat ett beslut.

Vad som sägs i 1 mom. gäller på motsvarande sätt nämnder, deras ordförande eller en genom instruktion tillförordnad kommunal tjänsteinnehavare i ärenden som överförts på en myndighet som lyder under nämnden eller på en sektion i nämnden, om inte kommunstyrelsen, kommunstyrelsens ordförande, kommundirektören eller den genom instruktion tillförordnade kommunala tjänsteinnehavare som avses i 1 mom. har meddelat att saken kommer att tas upp till behandling i kommunstyrelsen.

Ett ärende skall tas till behandling i ett högre organ senast inom den tid inom vilken rättelseyrkande enligt 89 § skall framställas. (Nytt 3 mom.)

(4 mom. såsom 3 mom. i regeringens proposition)

52 och 53 §§

(Såsom i regeringens proposition)

54 §

Fullmäktiges sammanträden

(1 och 2 mom. såsom i regeringens proposition)

Fullmäktige sammankallas av ordföranden. Kallelse till fullmäktiges första sammanträde utfärdas av kommunstyrelsens ordförande och sammanträdet öppnas av den till åren äldsta närvarande fullmäktigeledamoten, som för ordet till dess en ordförande och vice ordförande valts för fullmäktige. I kallelsen skall nämnas de ärenden som skall behandlas.

(4 mom. såsom i regeringens proposition)

55—64 §§

(Såsom i regeringens proposition)

8 kap.

Kommunens ekonomi

65 och 66 §§

(Såsom i regeringens proposition)

67 §

Bokföring

Om kommunens bokföringsskyldighet, *bokföring* och bokslut gäller *utöver denna lag i tillämpliga delar* bokföringslagen (655/73) (*utesl.*). Bokföringsnämndens kommunsektion *meddelar* anvisningar och *avger* utlåtanden om tillämpningen av *bokföringslagen* och 68—70 §§ i denna lag.

68 §

(Såsom i regeringens proposition)

69 §

Verksamhetsberättelse

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

(2 mom. *utesl.*)

70 §

(Utesl.)

70 § (69 § 2 mom.)

Behandling av räkenskapsperiodens resultat

(Såsom 69 § 2 mom. i regeringens proposition)

9 kap.

Granskning av förvaltning och ekonomi

71 §

(Såsom i regeringens proposition)

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 tjänstemannans ansvar. Revisorerna skall vara personer *eller samfund* som godkänts av revisionsnämnden för

den offentliga förvaltningen och ekonomin (OFR-revisor *eller OFR-samfund*). *Samfundet skall förordna en OFR-revisor till ansvarig revisor. Om ett samfund inte väljs till revisor och 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. Om OFR-samfund stadgas särskilt.*

(2 mom. såsom i regeringens proposition)

En revisor kan inte vara 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 och 74 §§

(Såsom i regeringens proposition)

75 §

Revisionsberättelsen och dess behandling

Revisorerna skall för varje räkenskapsperiod avge en berättelse till fullmäktige med en redogörelse för resultaten av revisionen. Berättelsen skall också innehålla ett uttalande om bokslutet bör godkännas och ansvarsfrihet beviljas *en medlem* i 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 (*utesl.*) 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.

(3 mom. såsom i regeringens proposition)

10 kap.

Samarbete mellan kommuner

76 §

Samarbetsformer

(1—3 mom. såsom i regeringens proposition)

Om en kommuns skyldighet att höra till en samkommun inom något verksamhetsområde eller på ett visst område stadgas särskilt. (Nytt 4 mom.)

77 §

(Såsom i regeringens proposition)

78 §

Grundavtal för samkommuner

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

I grundavtalet skall nämnas samkommunens namn, hemort, medlemskommuner och uppgifter. I samkommunens namn skall ingå ordet "samsamkommun" (utesl.).

I grundavtalet skall överenskommas om

(1—3 punkten såsom i regeringens proposition)

(4 punkten utesl.)

(4—8 punkten såsom 5—9 punkten i regeringens proposition)

(4 och 5 mom. såsom i regeringens proposition)

79 och 80 §§

(Såsom i regeringens proposition)

81 §

Samkommunens organ

(1—3 mom. såsom i regeringens proposition)

Andra organ än de som avses i 1 mom. skall ges en sammansättning som svarar mot den andel röster olika grupper som är representerade i medlemskommunernas fullmäktige fått inom samsamkommunens område vid kommunalvalen med iakttagande av proportionalitetsprincipen enligt kommunala vallagen (nytt 4 mom.).

82 §

Valbarhet till samsamkommunens organ

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Valbar till något annat organ än ett organ som avses i 81 § 1 mom. är inte heller den som är ledamot i styrelsen eller i ett därmed jämförligt organ eller i en ledande eller ansvarsfull 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. (Nytt 2 mom.)

(3 mom. såsom 2 mom. i regeringens proposition)

83—85 §§

(Såsom i regeringens proposition)

86 §

Tillämpning av stadgandena om kommuner i en samsamkommun

Angående samsamkommuner 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 (utesl.) kap. Dock tillämpas 8 § 2 mom. inte på en samsamkommun som avses i 76 § 4 mom.

(2 och 3 mom. såsom i regeringens proposition)

Om uppsägning eller förflyttning till andra uppgifter av en ledande tjänsteinnehavare i en samsamkommun som avses i 76 § 4 mom. gäller i tillämpliga delar vad 25 § stadgar om en kommundirektör. För fattande av beslut krävs att det omfattas av två tredjedelar av det sammanräknade röstetalet för samtliga medlemskommuner enligt grundavtalet. (Nytt 4 mom.)

87 §

(Såsom i regeringens proposition)

11 kap.

Rättelseyrkande och kommunalbesvär

88 §

Tillämpning av kapitlets stadganden

Stadgandena i detta kapitel tillämpas på framställande av rättelseyrkande och sökande av ändring i beslut av kommunens och samsamkommunens myndigheter, om inte något annat stadgas särskilt i lag. Om ändring i ett beslut kan sökas genom kommunalbesvär med stöd av någon annan lag, tillämpas 89 § inte.

89 §

Rättelseyrkande

Den som är missnöjd med ett beslut av kommunstyrelsen eller en nämnd, deras sektioner 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. och av en sektion i organet eller av en myndighet som lyder under det framställs till organet i fråga. (Utesl.) Rättelseyrkande skall behandlas utan dröjsmål.

Har kommunstyrelsen med stöd av 51 § till behandling tagit upp ett ärende som en nämnd, dess sektion eller en myndighet som lyder under dem fattat beslut i, skall yrkande på rättelse tas upp till behandling i kommunstyrelsen.

90 och 91 §§

(Såsom i regeringens proposition)

92 §

*Rätt att framställa rättelseyrkande
och besvär rätt*

(1 och 2 mom. såsom i regeringens proposition)

Ändring i ett beslut med anledning av ett rättelseyrkande får sökas genom kommunalbesvär endast av den som framställt rättelseyrkandet. Om beslutet har ändrats med anledning av rättelseyrkandet, får ändring i beslutet sökas genom kommunalbesvär också av den som med stöd av 1 eller 2 mom. har rätt att anföra kommunalbesvär. (Nytt 3 mom.)

93 §

*Rätt att framställa rättelseyrkande
och besvär stid*

(Såsom i regeringens proposition)

94 §

*Anvisning om rättelseyrkande och besvär-
anvisning*

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Till ett beslut i vilket rättelse får yrkas skall fogas anvisning om rättelseyrkande. (Utesl.)

(3 mom. såsom i regeringens proposition)

95—100 §§

(Såsom i regeringens proposition)

Vidare föreslår utskottet vördsamt

12 kap.

Ikraftträdelse- och övergångsstadganden

101 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1995. Lagens 8 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 8 och 9 kap. i denna lag har trätt i kraft iakttas dock i stället för dem vederbörande stadganden i den gamla kommunallagen, dock så att fullmäktige utan hinder av 92 § 3 mom. och 94 § 2 mom. i den gamla kommunallagen kan besluta att en revisor är en OFR-revisor enligt 72 § i denna lag och att revisorerna även kan bistås av personer som valts av fullmäktige och som står i uppdragsförhållande till kommunen.

(3 mom. såsom i regeringens proposition)

102 §

Tillämpning av stadganden i andra lagar

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Stadganden i andra lagar, där det har gjorts skillnad mellan städer och andra kommuner, tillämpas på kommunerna enligt vilken kommunform de hade den 31 december 1976.

(3 mom. såsom i regeringens proposition)

103 §

(Såsom i regeringens proposition)

104 §

Ändringssökande och underställning

(1 mom. såsom i regeringens proposition)

Om det i andra lagar finns stadganden om underställning av kommunala myndigheters beslut, iakttas i fråga om underställning i tillämpliga delar de stadganden som gällde när denna lag trädde i kraft.

105 §

(Såsom i regeringens proposition)

att lagförslagen i lagmotion nr 70 och 95
skall förkastas.

Till slut föreslår utskottet vördsamt att riksdagen utifrån hemställningsmotion nr 208/1991 rd skall godkänna en hemställan om

att regeringen låter utreda möjligheten att förstärka kommunernas konstitutionella status så att kommunernas verkliga möjligheter att ta hand om nya uppgifter beaktas när de påförs uppgifter.

Helsingfors den 27 januari 1995

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Väistö, vice ordföranden Varpasuo, medlemmarna R. Aho, Järvilahti (delvis), Kautto, Korva, Laakkonen, Liikkanen, Markkula,

Metsämäki, Pulliainen, Renlund, Ukkola, Urpilainen, Vähänäkki och Ääri samt suppleanterna Ihämäki och Näsi (delvis).

Reservationer

I

Regeringens proposition med förslag till en ny kommunallag är helt riktig när de gäller de generella principerna. Lagförslaget ger kommunerna större rätt att själva bestämma hur de vill ordna den kommunala självstyrelsen. Lagförslaget ger också kommuninvånarna riktiga möjligheter att medverka i den kommunala beslutsprocessen.

Men propositionen och de ändringar som en majoritet inom utskottet har gjort är bristfälliga på vissa punkter. Vi kan inte acceptera dessa brister och anser att bristfälligheterna borde åtgärdas på följande sätt.

Detaljmotivering

30 §. Kommunal folkomröstning. Enligt propositionen kan fullmäktige besluta att en folkomröstning skall ordnas om en fråga som hör till kommunens uppgifter. Resultatet av en folkomröstning är då som regel rådgivande. Men enligt propositionen kan fullmäktige besluta att resultatet av omröstningen skall vara bindande. Beslutet om att en folkomröstning är bindande skall fattas samtidigt som beslut om folkomröstning fattas.

En majoritet inom utskottet ändrade propositionen och nu skall resultatet av en folkomröstning alltid vara rådgivande. Vi anser dock att den ursprungliga propositionen är ett bättre alterna-

tiv. Fullmäktige bör kunna besluta om en folkomröstning skall vara bindande eller inte.

35 §. Valbarhet till kommunstyrelsen. Regeringen begränsar helt riktigt möjligheterna att medverka i kommunstyrelsen för dem som kan råka i intressekonflikter inom den kommunala beslutsprocessen. Begränsningarna gäller kommunala tjänstemän som handlägger ärenden, representanter för banker och byggfirmer etc.

Vidare inskränker regeringen i relativt hög grad också möjligheterna för kommunalt anställda som är engagerade i fackföreningsarbete att medverka i kommunstyrelsen. Detta är troligen helt riktigt när det gäller till exempel förtroendemen som är anställda på heltid. Däremot drar regeringen alltför strikta gränser när också alla som medverkar i förhandlingar fräntas möjligheten att medverka i kommunstyrelsen. Det finns företrädare för små arbetsgemenskaper som deltar i till exempel mindre löneförhandlingar en eller två gånger om året. Detta bör inte hindra dem från att vara aktiva i kommunstyrelsen.

Dessutom framhåller regeringen att en majoritet av ledamöterna i kommunstyrelsen skall vara personer som inte är anställda av kommunen eller av samfund och stiftelser där kommunen har bestämmanderätt. Vi håller med om att praxis inte får vara att en majoritet inom kommunstyrelsen består av kommunalt anställda, men anser dock att problemet bör gå att hantera i praktiken.

Om det stadgas om detta i lag finns det en viss risk för att en majoritetsbestämmelse i själva verket blir minoritetspraxis.

79 §. *Ändring av grundavtalet.* Enligt propositionen kan ett grundavtal för samkommuner ändras genom enhälliga beslut, om ärendet gäller grunderna för rösträtten för ledamöter i samkommuners organ eller representanter vid samkommunstämmen, medlemskommunernas betalningskvoter och deras andelar i samkommunens tillgångar och deras ansvar för samkommunens skulder.

Dessa frågor är av så stor betydelse för medlemskommunerna att de måste avgöras med klar majoritet, men vi anser att kravet på fullständig enhällighet i samtliga fall kan leda till stora samarbetsproblem. Därför räcker det till med att övriga ändringar av grundavtalen bestäms med två tredjedels majoritet.

På grundval av det ovanstående föreslår vi

att lagförslaget i utskottets betänkande skall godkännas sålydande:

Kommunallag

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 kap.

Allmänna stadganden

1—8 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

2 kap.

Fullmäktige

9—15 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

3 kap.

Kommunens övriga förvaltning

16—25 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

4 kap.

Kommuninvånarnas rätt till inflytande

26—29 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

30 §

Kommunal folkomröstning

(1 mom. såsom i utskottets betänkande)

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.

(3 och 4 mom. såsom i utskottets betänkande)

31 §

(Såsom i utskottets betänkande)

5 kap.

Förtroendevalda

32—34 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

35 §

Valbarhet till kommunstyrelsen

(1 mom. såsom i utskottets betänkande)

En huvudförtroendeman som är hel- eller deltidanställd enligt förtroendemannaavtalet och som sköter bevakningen av personalens intressen (utesl.) är inte valbar till kommunstyrelsen. (Utesl.)

(3 mom. utesl.)

36—43 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

6 kap.

Personal

44—49 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

7 kap.

Kommunens förvaltningsförfarande

50—64 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

8 kap.

Kommunens ekonomi

65—70 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

9 kap.

Granskning av förvaltning och ekonomi

71—75 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

10 kap.

Samarbete mellan kommuner

76—78 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

Helsingfors den 27 januari 1995

**Kari Urpilainen
Lauri Metsämäki**

79 §

Ändring av grundavtalet

(1 mom. såsom i utskottets betänkande)

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 (*utesl.*). En medlemskommun kan inte heller utan sitt samtycke åläggas att delta i skötseln av nya frivilliga uppgifter och i kostnaderna för dem.

80—87 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

11 kap.

Rättelseyrkande och kommunalbesvär

88—100 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

12 kap.

Ikraftträdelse- och övergångsstadganden

101—105 §§

(Såsom i utskottets betänkande)

II

Jag omfattar förslagen i föregående reservation beträffande 35 § 2 mom. och 79 § 2 mom.

Helsingfors den 27 januari 1995

Raila Aho**Tarja Kautto
Matti Vähänäkki**

III

De flesta sakkunniga som förvaltningsutskottet hörde påpekade vikten av politisk representation i kommunernas organ. Trots detta enades en majoritet inom utskottet om en formulering av paragrafen som minskar den politiska representationen inom styrelserna för samkommunerna. Ändringen betyder att de små partierna inte kommer att finnas representerade i styrelsen. Detsamma gäller större partier inom områden där de är i minoritet.

På grundval av det ovanstående föreslår jag

att lagförslaget i övrigt skall godkännas i enlighet med utskottets betänkande, men att 81 § godkänns sålydande:

81 §

Samkommunens organ

(1—3 mom. såsom i utskottets betänkande)

Andra organ än de som avses i 1 mom. skall ges en sammansättning som svarar mot den andel röster olika grupper som är representerade i medlemskommunernas fullmäktige fått inom samkommunens område vid kommunalvalen (*utesl.*).

Helsingfors den 27 januari 1995

Pirkko Laakkonen

