

Statsrådets redogörelse till Riksdagen om  
konsekvenserna för den kommunala för-  
valtningen och verksamheten av tillämp-  
ningen av den nya kommunallagen

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

|                                                                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>1. Inledning</b>                                                                                                          | 4  |
| 1.1. Riksdagens kläm                                                                                                         | 4  |
| 1.2. Syftena med kommunallagen                                                                                               | 4  |
| 1.3. Beredningen av redogörelsen                                                                                             | 4  |
| 1.4. Redogörelsens innehåll                                                                                                  | 5  |
| <b>2. Allmänna bestämmelser</b>                                                                                              | 5  |
| 2.1. Den grundlagsskyddade kommunala självstyrelsen                                                                          | 5  |
| 2.2. Den offentliga maktens ansvar för förverkligande av de grundläggande fri- och rättigheterna                             | 5  |
| 2.3. Förhandlingsförfarandet                                                                                                 | 5  |
| 2.4. Tillsyn                                                                                                                 | 6  |
| <b>3. Organisation och verksamhetsformer</b>                                                                                 | 6  |
| 3.1. Fullmäktiges ställning samt bestämmelser om kompetensfördelningen mellan fullmäktige och kommunens övriga förvaltning   | 6  |
| 3.1.1. Mål                                                                                                                   | 6  |
| 3.1.2. Bestämmelser                                                                                                          | 6  |
| 3.1.3. Bedömning                                                                                                             | 7  |
| 3.1.4. Slutsatser                                                                                                            | 8  |
| 3.2. Kommunens förvaltning                                                                                                   | 9  |
| 3.2.1. Bestämmelserna i kommunallagen och dess mål                                                                           | 9  |
| 3.2.2. Tillämpningen av bestämmelserna och utvecklingen av verksamheten under kommunallagens giltighetstid                   | 10 |
| 3.2.3. Bedömning av hur lagen fungerar samt av eventuella ändringsbehov                                                      | 10 |
| 3.3. Ledandet av kommunen                                                                                                    | 11 |
| 3.3.1. Bestämmelserna i kommunallagen och dess mål                                                                           | 11 |
| 3.3.2. Tillämpningen av bestämmelserna och utvecklingen av kommun-<br>direktörens ställning under den nya kommunallagens tid | 11 |
| 3.3.3. Bedömning av hur lagen fungerar och av eventuella ändringsbehov                                                       | 12 |
| 3.4. Kommuninvånarnas rätt att delta                                                                                         | 12 |
| 3.4.1. Bestämmelserna i kommunallagen och dess mål                                                                           | 12 |
| 3.4.2. Tillämpningen av bestämmelserna och utvecklingen av verksamheten under kommunallagens giltighetstid                   | 13 |
| 3.4.3. Bedömning av hur lagen fungerar och av eventuella ändringsbehov                                                       | 13 |
| 3.5. Förtroendevalda                                                                                                         | 14 |
| 3.5.1. Bestämmelserna i kommunallagen och dess mål                                                                           | 14 |
| 3.5.2. Tillämpningen av bestämmelserna och utvecklingen av verksamheten under kommunallagens giltighetstid                   | 14 |
| 3.5.3. Bedömning av hur lagen fungerar samt av eventuella ändringsbehov                                                      | 14 |
| 3.6. Personal                                                                                                                | 15 |
| 3.6.1. Bestämmelserna i kommunallagen och dess mål                                                                           | 15 |
| 3.6.2. Tillämpningen av bestämmelserna och utvecklingen av verksamheten under kommunallagens giltighetstid                   | 16 |
| 3.6.3. Bedömning av hur lagen fungerar samt av eventuella ändringsbehov                                                      | 17 |
| 3.7. Kommunens förvaltningsförfarande                                                                                        | 17 |
| 3.7.1. Bestämmelserna i kommunallagen och dess mål                                                                           | 17 |
| 3.7.2. Tillämpningen av bestämmelserna och utvecklingen av verksamheten under kommunallagens giltighetstid                   | 17 |
| 3.7.3. Bedömning av hur lagen fungerar samt av eventuella ändringsbehov                                                      | 18 |
| 3.8. Kommunens ekonomi                                                                                                       | 18 |
| 3.8.1. Bestämmelserna och de uppställda målen                                                                                | 18 |
| 3.8.2. Erfarenheter och bedömning av reformbehovet                                                                           | 20 |

|                                                      |    |
|------------------------------------------------------|----|
| <b>3.9. Granskning av förvaltningen och ekonomin</b> | 21 |
| 3.9.1. Bestämmelserna och de uppställda målen        | 21 |
| 3.9.2. Erfarenheter och bedömning av reformbehovet   | 22 |
| <b>3.10. Samarbete mellan kommunerna</b>             | 22 |
| 3.10.1. Mål                                          | 22 |
| 3.10.2. Bestämmelser                                 | 23 |
| 3.10.3. Bedömning                                    | 23 |
| <b>3.11. Rättelseyrkande och kommunalbesvär</b>      | 25 |
| 3.11.1. Mål                                          | 25 |
| 3.11.2. Bestämmelser                                 | 25 |
| 3.11.3. Bedömning                                    | 25 |
| 3.11.4. Slutsatser                                   | 26 |

# STATSRÅDETS REDOGÖRELSE TILL RIKSDAGEN OM KONSEKVENSERNA FÖR DEN KOMMUNALA FÖRVALTNINGEN OCH VERKSAMHETEN AV TILLÄMPNINGEN AV DEN NYA KOMMUNALLAGEN

## 1. Inledning

### 1.1. Riksdagens kläm

När riksdagen godkände regeringens proposition med förslag till kommunallag förut-satte den att regeringen före utgången av 1999 avger en redogörelse om konsekven- serna för den kommunala förvaltningen och verksamheten av den nya kommunallagen samt om andra frågor som aktualiserats vid tillämpningen av lagen.

### 1.2. Syftena med kommunallagen

Kommunallagen innehåller grundläggande bestämmelser om den allmänna organisa- tionsformen för kommunalförvaltningen. I alla kommuner skall finnas fullmäktige, kommunstyrelse, kommundirektör, revisions- nämnd och revisorer. Med lagen strävade man efter att klargöra de genom val utsedda fullmäktigeledamöternas ställning och ansvar samt gjorde man åtskillnad mellan det poli- tiska ledandet och ledandet av förvaltningen.

Genom den nya kommunallagen ökades kommunens handlingsfrihet, och med stöd av lagen beslutar fullmäktige om kommu- nens organisation till andra delar än vad som nämns i det föregående stycket. Lagen till- åter olika kommunvisa lösningar i fråga om kommunens förvaltning och skötseln av uppgifterna. I lagen framhävs kommuninvå- narnas medverkan, men systemet baserar sig på representativ demokrati, som komplette- ras av den direkta demokratis metoder.

I egenskap av den förvaltningsnivå som ligger närmast medborgarna förverkligar kommunalförvaltningen medborgarnas själv- styrelse samt kommuninvånarnas sociala och ekonomiska välfärd. Av hävd har kommu- nen ansvar för kommunområdets och sam-hällets fysiska struktur och för utvecklingen av miljön. Atstramningen av kommunernas ekonomi har krävt att kommunernas uppgif-

ter och förpliktelser omvärderas, men en viktig uppgift är kontinuerligt att trygga väl- ståndet, vilket av kommunerna förutsätter förmåga att anpassa sin förvaltning, sin eko- nomi och sina verksamhetsmetoder till de krav som förändringarna i omvärlden och internationaliseringen ställer.

Genom kommunallagen regleras den kom- munal självstyrelsens grunder, som omfat- tar kommunens förhållande till staten, kom- munens primära uppgift att främja kommu- ninvånarnas välfärd och en hållbar utveck- ling, kommuninvånarnas möjligheter att på- verka samt förvaltningen och ledandet av kommunen, beskattningsrätten, grunderna för kommunens ekonomi och rättsskyddet. Till reformens mål hör särskilt att sörja för att kommunalförvaltningen är trovärdig. Sär- skild uppmärksamhet fästes i detta avseende vid regleringen av valbarheten och yid iakt- tagandet av jävsbestämmelserna. Även de nya bestämmelserna om granskning av för- valtningen och ekonomin har samband med att upprätthålla och öka trovärdigheten.

### 1.3. Beredningen av redogörelsen

För beredningen av redogörelsen avtalade inrikesministeriet hösten 1996 med Tammer- fors universitet om en uppföljande undersök- ning. Undersökningsrapporten överlämnades till ministeriet i februari 1999. Rapporten har utnyttjats vid beredningen av redogörel- sen.

Kommunförbundet har för sin del bedömt de konsekvenser som tillämpningen av kom- munallagen haft och har tillställt ministeriet sin bedömning, som även innehåller Kom- munförbundets slutsatser, likaså i februari 1999.

Efter givandet av kommunallagen publice- rades snabbt kommentarverk om den, vilka har underlättat tillämpningen av lagen och förenhetligt tolkningen i kommunerna.

## 1.4. Redogörelsens innehåll

De konsekvenser som tillämpningen av kommunallagen haft för kommunernas förvaltning och ekonomi behandlas i denna redogörelse i samma ordning som kapitlen i kommunallagen. Huvudvikten vid bedömningen läggs vid de bestämmelser som har medfört ändrad praxis i kommunerna eller som har visat sig besvärliga att tillämpa.

I detta skede har det inte ansetts nödvändigt att bedöma de ändringar som företagits i kommunallagen. I lagen har företagits följande ändringar:

10 och 26 § (1647/1995) i samband med en ändring av vallagstiftningen,

45 § (486/1996) på grund av lagen om kommunala tjänsteinnehavares anställningstrygghet,

79, 90, 94 och 100 § (844/1996) ändring av grundavtalet för obligatoriska samkommuner och stiftande av förvaltningsprocesslagen,

52 § (544/1977) ändring av jävsbestämmelserna,

5 § (1198/1997) ändring av lagstiftningen om kommunindelning,

86 a § (10/1999) organ i förbunden på landskapsnivå och

57 och 74 § (RP 30/1998) lagstiftningen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, sammanträdes offentlighet och revisionsnämndens rätt till upplysningar.

## 2. Allmänna bestämmelser

### 2.1. Den grundlagsskyddade kommunala självstyrelsen

I grundlagen har noggrannare bestämmelser än de tidigare tagits in om de centrala särdragen i den kommunala självstyrelsen.

Demokratin och rättsstatsprincipen definieras i 2 § grundlagen, enligt vilken till demokratin hör att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. All utövning av offentlig makt skall bygga på lag. I all offentlig verksamhet skall lag noggrant iaktas. Enligt 121 § grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom

lag. Kommunerna har beskattningsrätt. Bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och för hur skatten bestäms samt om de skattskyldigas rättsskydd utfärdas genom lag.

Den grundlagsskyddade kommunala självstyrelsen innebär att kommunens invånare har rätt att besluta om kommunens förvaltning och ekonomi. Självstyrelsen omfattar bl.a. beskattningsrätt för kommunerna och rätt för kommunens invånare att själva välja sina förvaltningsorgan. Det kommer inte heller framdeles att vara möjligt att ombetro kommunerna uppgifter genom författningar på lägre nivå än lag.

### 2.2. Den offentliga maktens ansvar för förverkligande av de grundläggande fri- och rättigheterna

Den offentliga makten har ansvaret för förverkligandet av de grundläggande ekonomiska, sociala och kulturella fri- och rättigheterna. Staten och kommunerna bär ansvar för att basservice produceras. Beslut om den nationella välfärdspolitiken fattas i riksdagen och regeringen. Varje kommun har ansvaret för ordnande av den service som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna. När kommunerna åläggs nya uppgifter sörjer man för att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av uppgifterna. Ett smidigt och effektivt genomförande av basservicen förutsätter att servicen kan ordnas på ett sätt som beaktar de lokala förhållandena. Kommunerna bör ta egna initiativ för att trygga servicen och för att anpassa service-systemet till de ekonomiska resurserna.

### 2.3. Förhandlingsförfarandet

Förhandlingsförfarandet mellan staten och kommunerna är lagstadgat och omfattar lagstiftningen om kommuner, sådana frågor gällande den kommunala förvaltningen och ekonomin som är av principiell betydelse och vidd samt samordningen av den statliga och kommunala ekonomin. Nedskärningar i statsandelarna och ändringar i kommunernas skattegrunder samt olika uppfattningar om arbetsfördelningen har lett till att det är ändamålsenligt att utveckla förhandlingsförfarandet.

Regeringen har för avsikt att i enlighet

med sitt program avtala med kommunerna om ett samarbetsdokument som täcker valperioden och att utveckla ett uppföljnings- och förhandlingssystem för den kommunala ekonomin och förvaltningen. En förhandlingsgrupp bestående av representanter för regeringen och Finlands Kommunförbund skall följa genomförandet av de principer om vilka avtalas i samarbetsdokumentet.

## 2.4. Tillsyn

Den betydande åtstramningen av många kommuners ekonomi har lett till att de haft det svårt att uppfylla sina lagstadgade förpliktelser. Trots detta kan förvaltningsutskottets ställningstagande (betänkande 18/1994) alltså anses vara motiverat, dvs. att man inte genom lag bör tillåta att länsstyrelserna på eget initiativ utövar en omfattande generell tillsyn i kommunen, inklusive en omfattande rätt att få upplysningar. Länsstyrelsens rätt att enligt kommunallagen utöva laglighetsövervakning som beror på klagomål är tillräcklig.

Bedömningen av kvaliteten på servicen utförs både av kommuner och statliga myndigheter. I kommunens organisation hör bedömningsuppgiften särskilt även till revisionsnämnden, och för aktivering av kommuninvånarna har nya förfaranden utvecklats, såsom användarbedömningar och andra responssystem.

Systemet för bedömning av kommunernas basservice utvecklas i samarbete med kommunerna för att trygga lika tillgång till service och kvaliteten på servicen samt för att i synnerhet de gruppers servicebehov som behöver specialservice skall bli beaktade.

## 3. Organisation och verksamhetsformer

### 3.1. Fullmäktiges ställning samt bestämmelser om kompetensfördelningen mellan fullmäktige och kommunens övriga förvaltning

#### 3.1.1. Mål

Ett mål som uppställdes för kommunallagen var att fullmäktiges ställning skulle stärkas som kommunens högsta organ och dess roll förtydligas i förhållande till kommunens

övriga förvaltning. I lagen har man framhävt fullmäktiges helhetsansvar för kommunens verksamhet och ekonomi, gjort delegeringen av befogenheter i fråga om olika uppgifter flexibla samt omfattat vissa element i den parlamentariska principen och ett förfarande för bedömning av verksamheten och ekonomin.

#### 3.1.2. Bestämmelser

De bestämmelser som har den största betydelsen för fullmäktiges roll i kommunens förvaltning är bestämmelserna i 1 kap. om kommunernas ställning och verksamhetsområde, i 2 kap. om kompetensfördelningen mellan fullmäktige och den övriga kommunalförvaltningen, i 3 kap. om fullmäktiges befogenhet i fråga om andra organs tillsättande, sammansättning och uppsägning, i 7 kap. om beredning av de ärenden som skall behandlas i fullmäktige, i 8 kap. om uppbyggnaden av kommunens budget samt i 9 kap. om tillsättande av en nämnd för granskning av kommunens verksamhet och ekonomi samt bedömning av om de mål nåts som fullmäktige uppställt för verksamheten och ekonomin. De nämnda bestämmelserna innehåller grundläggande regler för förhållandet mellan fullmäktige och kommunens verksamhet och ekonomi. Reglerna har tillåtit att verksamheten och ekonomin samt de strukturer som sköter dem har utvecklats på ett sätt som på flera sätt inverkar på fullmäktiges roll.

I 1 § 1 mom. kommunallagen definieras kommunen som en enhet för självstyrelse för invånarna. Enligt 2 mom. utövas kommunens beslutanderätt av fullmäktige, som valts av invånarna. Bestämmelsen utvisar att den beslutanderätt som utövas i kommunens namn primärt hör till fullmäktige. Den grundläggande bestämmelsen om kommunens verksamhetsområde ingår i 2 §. Bestämmelsen är så tillvida flexibel att den tillåter att verksamhetsområdet förändras enligt rådande samhälleliga förhållanden och rättsuppfattningar.

Syftet med det nämnda 1 § 2 mom. konkretiseras och gestaltas i de bestämmelser i lagen som gäller kompetensfördelningen mellan fullmäktige och de övriga organen. Grunderna för kompetensfördelningen mellan fullmäktige och styrelsen samt andra organ anges i 13, 14 och 23 §. I 13 § bestäms om de frågor för vilka fullmäktige

skall ansvara (1 mom.) och i fråga om vilka fullmäktige skall besluta (2 mom.). I 14 § bestäms att fullmäktige i en instruktion kan delegera beslutanderätt till kommunens övriga organ samt till förtroendevalda och tjänsteinnehavare, dock inte i ärenden som fullmäktige enligt ett uttryckligt stadgande i kommunallagen eller någon annan lag skall besluta om. Överföringen av behörigheten kan ske i en instruktion (1 mom.). Överföringen kan även inbegripa en fullmakt att vidaredelegera befogenheten (2 mom.).

Enligt 23 § ansvarar kommunstyrelsen självständigt för kommunens förvaltning och ekonomi samt för beredningen och verkställigheten av fullmäktiges beslut och för tillsynen över beslutens laglighet. Vidare bevakar den kommunens intresse samt företrädar kommunen och för kommunens talan. De nämnda bestämmelserna innebär tillsammans att kommunens beslutanderätt i fråga om avgöranden som gäller kommuninvånarna eller som annars har rättsverkningar utanför kommunens organisation alltid hör till fullmäktige, om inte något annat bestäms särskilt eller fullmäktige själv har delegerat uppgiften till andra myndigheter i kommunen.

Elementen i den parlamentariska principen ingår i 17, 18 och 21 § kommunallagen. Med stöd av den nämnda 17 § har fullmäktige, på samma sätt som förut, rätt att välja de viktigaste av kommunens övriga organ. Enligt 18 § 1 mom., som företräder ett nytt tänkesätt, kan fullmäktige bestämma att till ledamöter i kommunstyrelsen och vissa nämnder kan väljas endast fullmäktigeledamöter och ersättare i fullmäktige. Enligt 2 mom. kan fullmäktige bestämma att det vid valet av vissa organ är möjligt att på det sätt som anges i bestämmelsen avvika från vad som annars borde iakttas. Den mest betydande delfaktorn i den parlamentariska principen ingår i 21 §, som liksom är av ny art, och enligt vilken fullmäktige kan återkalla uppdraget för de förtroendevalda som fullmäktige har valt till kommunens eller en samkommuns organ eller till ett organ som är gemensamt för kommunerna, om de eller någon av dem inte längre åtnjuter fullmäktiges förtroende. Beslutet om återkallande av uppdraget för förtroendevalda skall gälla alla förtroendevalda som fullmäktige valt till organet.

Den grundläggande bestämmelsen om beredningen av de ärenden som skall behand-

las i fullmäktige ingår i 53 §, enligt vilken kommunstyrelsen skall bereda de ärenden som behandlas i fullmäktige och som inte gäller den interna organisationen av fullmäktiges verksamhet eller hör till sådana ärenden gällande granskning av förvaltningen och ekonomin som bereds av den revisionsnämnd som avses i 71 §.

Bestämmelser om kommunens budget ingår i 65 §, som gäller budget och ekonomiplan. I 1 mom. konstateras exakt att fullmäktige skall godkänna en budget för kommunen, men bestämmelserna i 1 - 3 mom. om budgetens struktur är rätt flexibla och knäpphändiga. I dem ingår inte sådana krav som i lagstiftningen om statens budgetförfarande ännu finns om att budgeten skall vara årlig, enhetlig, detaljerad och balanserad. Däremot riktar de tyngdpunkten i budgetförfarandet mot planering för längre tid än ett år, fastställandet av mål för kommunens verksamhet samt till en rambudgetering som behandlar uppgiftskomplex enligt verksamhetsmålen och som utöver anslag i bruttolopp även godkänner anslag i nettobelopp.

I 71 § bestäms om revisionsnämnden, som i systemet för granskning av förvaltningen och ekonomin är ett nytt element som inverkar på fullmäktiges roll. Fullmäktige tillsätter revisionsnämnden för en tid motsvarande sin mandatperiod, och dess ordförande och vice ordförande skall vara fullmäktigeledamöter (1 mom.). Nämnden skall bereda sådana ärenden gällande granskningen av förvaltningen och ekonomin vilka fullmäktige skall fatta beslut om samt bedöma om de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts (2 mom.).

### 3.1.3. Bedömning

Vid bedömningen av de bestämmelser i kommunallagen som gäller fullmäktiges befogenheter och ställning i kommunens förvaltning har man på olika håll fäst uppmärksamhet bl.a. vid att en betydande del av de kommunala organens och myndigheternas befogenheter alltså grundar sig direkt på lag.

Bestämmelserna i 1 och 2 § om kommunernas ställning och uppgifter har möjliggjort bl.a. att kommunernas verksamhet organiseras så att den sköts av mer självständigt och kundorienterat fungerande nämnder, som ansvarar för större helheter, samt även

att funktioner överförs till kommunala samarbetsorgan som inte hör till kommunens egen organisation och till bolag utanför kommunens administrativa organisation. Utvecklingen har betonat den verkställande förvaltningens relativa ställning.

Bestämmelserna i 13, 14 och 23 § om kompetensfördelningen mellan fullmäktige och den övriga kommunalförvaltningen samt särskilt 13 § 2 mom. är till den grad allmänt hållna att de har lämnat en möjlighet öppen även för kompetenskonflikter mellan fullmäktige och lägre organ. Man har tvingats till en gränsdragning mellan fullmäktiges och närmast kommunstyrelsens kompetens särskilt då det gäller försäljning av energibolag. Eftersom aktier är lös egendom, har man i flera kommuner utgått från att saken faller inom området för kommunstyrelsens kompetens.

Försäljning av aktier är dock någonting synnerligen viktigt för den säljande kommunens ekonomi och även för kommunens energipolitik. Man kan med goda skäl fråga om beslutsfattandet i ärendet hör till fullmäktige, som enligt 13 § skall besluta om de centrala målen för verksamheten och ekonomin, om grunderna för ekonomin och finansieringen samt om godkännande av budgeten.

Fastän man har förhållit sig avhållsamt i fråga om hur bindande budgeten är, dvs. öknings- eller inkomsterna förutsätter inte nödvändigtvis att budgeten ändras, finns det vägande grunder för att anse att det hör till fullmäktige att besluta om försäljning av aktier för ett värde av tiotals miljoner mark. Så är fallet åtminstone om man inte i budgeten berett sig på försäljning av ett energibolag eller något liknande objekt.

Bestämmelserna i 65 § om kommunens budget har gjort det möjligt att utveckla budgetens struktur i riktning mot rambudgeter, som består av anslag som täcker allt större funktionella helheter och som ofta innehåller både utgifter och inkomster. Utvecklingen har lett till att fullmäktige numera i vissa kommuner beslutar om mindre än tio anslag inom driftsekonomin.

Vid tillämpningen av den parlamentariska principen har det förekommit problem som ansluter sig närmast till fullmäktiges rätt att enligt 21 § återkalla uppdraget för kommunstyrelsen eller något annat organ som inte åtnjuter fullmäktiges förtroende. Det miss-  
troende som avses i bestämmelsen kan avse

hela organet eller dess enskilda medlemmar, men uppdraget skall alltid återkallas för hela organet. Eftersom bestämmelsen inte hindrar att medlemmar väljs på nytt till ett organ, har det i praktiken förekommit fall då uttryckligen de medlemmar som orsakat miss-  
troendet på nytt blivit invalda i ett organ. Förvaltningsutskottet ansåg i sitt betänkande (18/1994 rd.) att det är problematiskt att uppdragen för samtliga förtroendevalda som fullmäktige har valt till ett organ skall återkallas, trots att miss-  
troendet kanske bara är riktat mot vissa ledamöter eller en enda ledamot. Utskottet kom till den slutsatsen att om proportionalitetsprincipen följs till punkt och pricka, krävs det enligt regeringens proposition, om det uppstår en förtroendekris, att uppdraget återkallas under pågående mandattid för alla förtroendevalda som fullmäktige valt till något organ.

På grund av tvånget enligt 53 § kommunallagen för kommunstyrelsen att bereda fullmäktigeärenden samt på grund av att fullmäktige inte har egna beredningsorgan, är fullmäktige vid beslutsfattandet beroende av de alternativ vilka beretts av ett styrelsen underställt förvaltningsmaskineri avsett för utövande av den verkställande makten, och vilka föreslagits av styrelsen. De bestämmelser i 13 § 2 mom. 1 punkten och 65 § 2 och 3 mom. som reglerar måluppställningen eller andra bestämmelser har därvid inte åstadkommit att ett förvaltningsmaskineri med särskild sakkunskap skulle erbjuda beslutsfattarna en möjlighet att utöva en äkta beslutanderätt som baserar sig på ett val mellan flera lösningsmodeller. I praktiken baserar sig styrelsens framställningar och fullmäktiges beslut på bedömning av ett enda förslag och eventuell finjustering.

De bestämmelser i kommunallagen som reglerar fullmäktiges kompetens och ställning i kommunens förvaltning har haft de verkningar som man eftersträvat med dem. Kommunallagen och bestämmelserna om kommuner i andra lagar har dock t.ex. sådana effektivitets- och flexibilitetsmål som även kan vara förbundna med komponenter som står i konflikt med de mål gällande ett demokratiskt beslutsfattande vilka ingår i de bestämmelser som reglerar fullmäktiges ställning.

#### 3.1.4. Slutsatser

Eftersom de mål som uppställdes för kom-



munallagen när den stiftades på inget sätt har ifrågasatts, är det motiverat att ändra bestämmelserna bara i sådana fall då man genom ändringarna kan förbättra målen gällande fullmäktiges ställning utan att andra legitima mål försvagas. Det är möjligt bara till den del som det bristande uppnåendet av målen beror på de bestämmelser i sig som stiftats för att nå målen.

Med stöd av vad som anförts ovan kunde det finnas behov av att överväga om 13 § kommunallagen kan kompletteras och preciseras så att den mer ovillkorligt än nu säkerställer att den beslutanderätt som är central med tanke på den helhet som bildas av kommunens verksamhet och ekonomi även i konkret form bibehålls hos fullmäktige samt så att den hindrar kompetenskonflikter mellan fullmäktige och kommunens övriga organ.

De bestämmelser som gäller ekonomin granskas senare i kapitlet Kommunens ekonomi.

### 3.2. Kommunens förvaltning

#### 3.2.1. Bestämmelserna i kommunallagen och dess mål

I kommunallagen framhävs *fullmäktiges ställning som högsta organ och dess helhetsansvar för kommunens verksamhet och ekonomi*. Samtidigt är *delegeringsmöjligheterna* smidigare än förut. Det är värt att observera att det hör till fullmäktige att fatta beslut om delegering.

Bestämmelser om hur kommunens förvaltning skall ordnas och om kompetensfördelningen mellan kommunens olika myndigheter ingår i instruktioner, som fullmäktige godkänner. Kommunens obligatoriska basorganisation är snäv. Varje kommun skall ha fullmäktige, kommunstyrelse och kommundirektör samt för granskningen av förvaltningen och ekonomin en revisionsnämnd och en revisor.

I sådan speciallagstiftning som går före kommunallagen bestäms knappt numera om hur förtroendeuppdragsförvaltningen i kommunen skall ordnas. Försöket med frikommuner som upphörde i slutet av 1996 avlägsnade effektivt hindren för ordnande av förvaltningen. Innan försöket hade avslutats upphävdes i speciallagstiftning sådana bestämmelser som i onödan begränsade ordnandet av förvaltningen. De enda namngivna

nämnder som förutsätts i speciallagstiftning är de valorgan som avses i vallagen (714/1998).

I kommunallagen framhävs det ansvar som de genom val utsedda fullmäktigeledamöterna och deras ersättare har även för kommunens övriga förvaltning. Fullmäktige kan i *en instruktion bestämma att i kommunstyrelsen och en namngiven nämnd invälsjs bara fullmäktigeledamöter och ersättare*.

När organen väljs skall även beaktas vad som bestäms i lagen om *jämställdhet mellan kvinnor och män*. I den nämnda jämställdhetslagen gäller 4 § 2 mom. valet av kommunala organ, och där bestäms att kommunala organ, med undantag av fullmäktige som utses genom val, skall det finnas minst 40 % kvinnor och minst 40 % män. Bestämmelsen har inverkat avsevärt på könsfördelningen i kommunala organ.

Kvinnornas andel i kommunstyrelserna har ökat till 44,9 %. I de styrelser som valdes efter kommunalvalet 1992 fanns det i genomsnitt 24,5 % kvinnor. I nämnderna inom den allmänna förvaltningen var andelen kvinnor 44 %, i nämnderna inom social- och hälsovårdsväsendet 51 %, i undervisnings- och kulturnämnderna 49 %, i nämnderna för samhällstjänst 44 %, i nämnderna för affärsverksamhet 44 % och i nämnderna för övrig service likaså 44 %. Kvinnornas genomsnittliga andel i nämnderna är 47 %. I de nämnder som valdes efter kommunalvalet 1992 var kvinnornas andel 35 %.

Kvinnornas andel av fullmäktigeledamöterna är i genomsnitt 31,7 %. Vid senaste kommunalval invaldes mest kvinnor i fullmäktige i förutvarande Nylands län, dvs. 37,7 %. Minst kvinnor finns det i kommunfullmäktige i Uleåborgs län, där andelen kvinnor är 28,4 %. Vid kommunalvalet 1992 fick kvinnorna 30,0 % av platserna i fullmäktige. I åtta kommuner i Finland är mer än hälften av fullmäktigeledamöterna kvinnor. I tätén ligger Salo (55,8 %), Sund (53,8 %) och Kervo (53,5 %). Minst kvinnor har invalts i fullmäktige i Evijärvi (4,8 %), Kyyjärvi (5,9 %), Utsjoki (6,7 %) och Iniö (7,7 %).

Antalet kvinnliga ordförande i fullmäktige och kommunstyrelserna har ökat. Av ordförandena i fullmäktige var 20,1 % kvinnor. I de fullmäktigeförsamlingar som inledde sin verksamhet 1993 var andelen kvinnliga ordförande 15,6 %. Av styrelseordförandena var 15 % kvinnor. I de föregående kommunsty-

relserna var andelen kvinnliga ordförande 11,0 % (Källa: Finlands Kommunförbund 1997).

### 3.2.2. Tillämpningen av bestämmelserna och utvecklingen av verksamheten under kommunallagens giltighetstid

En *fungerande demokrati* är en hörnsten inom kommunalförvaltningen. Detta gäller såväl medborgarnas direkta deltagande som den representativa demokratin.

Aven i Finland har det diskuterats om fullmäktiges kompetens i alltför stor utsträckning har delegerats nedåt genom instruktioner, budgeter eller andra sådana styrmedel om vilka kommunen kan besluta.

Det finns rätt litet erfarenhet av modeller där kommunstyrelsen och kommunens övriga organ består *enbart eller huvudsakligen av fullmäktigeledamöter*. Ibruktageandet av denna modell, som baserar sig på en bestämmelse i instruktionen, kan motiveras närmast med att fullmäktigeledamöterna då också deltar i beredningen och verkställandet av besluten, och därigenom bär fullt ansvar för kommunens beslutsfattande och verksamhet. Å andra sidan anses modellen i alltför hög grad minska kretsen av förtroendevalda i kommunen. Detta torde vara huvudorsaken till att modellen inte haft särdeles stor spridning (jfr dock t.ex. Karttula, Kaustby och Kempele). Fastän det inte bestäms i instruktionen att medlemmarna i styrelsen skall vara fullmäktigeledamöter, har i praktiken mer fullmäktigeledamöter än förut invalts i kommunstyrelserna.

Som ovan konstaterats har bestämmelsen i 21 § kommunallagen i praktiken rönt stor uppmärksamhet. Enligt bestämmelsen kan uppdraget återkallas för förtroendevalda under pågående mandatperiod, om de eller någon av dem inte åtnjuter fullmäktiges förtroende.

Bestämmelsen har tillämpats över tio gånger. Mer än hälften av fallen har gällt kommunstyrelsen. Orsakerna till misstroendet har varierat från meningsskiljaktigheter mellan fullmäktige och styrelsen beträffande linjefrågor till någon enskild ledamots agerande, såsom nämns i 3.1 ovan.

Enligt 22 § skall fullmäktige bland sina ledamöter tillsätta *tillfälliga utskott* för att bereda ärendet då uppdraget för förtroendevalda skall återkallas. Tillsättandet av ett

beredningsutskott befriar dock inte kommunstyrelsen från beredningen, eftersom kommunstyrelsen enligt 53 § skall bereda de ärenden som behandlas i fullmäktige. Det har uppstått problem i denna fråga, i synnerhet om det varit kommunstyrelsen vars uppdrag återkallats. Det är även värt att observera högsta förvaltningsdomstolens tolkning (HFD 19.5.1998 liggare 949 och 14.8.1998 liggare 1399), enligt vilken medlemmarna i ett organ vars uppdrag återkallas inte är jäviga i fullmäktige, med andra ord anses det att återkallandet av uppdraget inte gäller en fullmäktigeledamot personligen på det sätt som avses i 52 § kommunallagen.

### 3.2.3. Bedömning av hur lagen fungerar samt av eventuella ändringsbehov

I fråga om den kommunala parlamentarismen bör man först bedöma hur lämplig den är för kommunalförvaltningen. I de flesta fall har det varit fråga om klara meningsskiljaktigheter mellan fullmäktige och kommunstyrelsen i linjefrågor. Därvid har det syfte som avsetts med 21 § kommunallagen nåtts genom att misstroendevotum lämnats och styrelsen skiljts från uppdraget.

Vid tillämpningen av 21 § kommunallagen har det uppfattats som problematiskt att det är lätt att göra ärenden anhängiga (t.o.m. en enda förtroendevald kan ta initiativ i en fråga) och att det vid omval av ett organ kan gå så att hela organet, dvs. alla personer vilkas uppdrag återkallats, blir invalda på nytt. Problemet beror på att när ett organ väljs på nytt genom proportionella val kan man inte vara säker på att den person som varit föremål för misstroende inte blir invald på nytt. Om han, trots den åsikt som majoriteten i fullmäktige omfattar, åtnjuter den egna gruppens förtroende och gruppen har ett tillräckligt antal röster för att få sin kandidat vald vid proportionella val, förverkligas inte majoritetens misstroendevotum.

Det torde vara skäl att överväga att ändra 21 § kommunallagen åtminstone så att en liknande tröskel som den som gäller uppsägning av kommundirektören (25 §) införs för anhängiggörande av ett ärende. Då kommer antingen en fjärdedel av fullmäktigeledamöterna eller kommunstyrelsen att kunna anhängiggöra ett ärende, om det är fråga om andra organs förtroende.

Stärkandet av det tillfälliga utskottets be-

redningsroll hör samman med beredningen av ärenden. Därigenom undviker man i synnerhet problem då det är fråga om att skilja kommunstyrelsen från uppdraget. Det kan vara nödvändigt att ändra 53 § på ett sådant sätt att i de ärenden där det tillfälliga utskottet har beredningsansvaret skall kommunstyrelsen inte bereda ärendet.

### 3.3. Ledandet av kommunen

#### 3.3.1. Bestämmelserna i kommunallagen och dess mål

Enligt 1976 års kommunallag kunde kommundirektören väljas bara tills vidare, medan han enligt den nya kommunallagen kan väljas

- tills vidare,
- för en tid som fullmäktige bestämmer eller

- för fullmäktiges mandattid, varvid han även kan väljas till ordförande i kommunstyrelsen.

Genom en bestämmelse som togs in i den gamla kommunallagen blev det möjligt från ingången av 1993 att säga upp kommundirektören genom beslut som fullmäktige fattar med två tredjedels majoritet, i de fall då han har förlorat fullmäktiges förtroende. I 25 § i den nya kommunallagen preciserades förfarandet och grunderna för uppsägning av kommundirektören och förutsattes det att kommundirektören vid beredningen av ärendet blir underrättad om orsakerna till uppsägningen. Kommundirektören är den enda tjänsteinnehavare vars ställning och uppgifter anges i kommunallagen. På den ledande tjänsteinnehavaren vid en obligatorisk samkommun tillämpas vad som i 25 § bestäms om uppsägning av kommundirektören eller förflyttning till andra uppgifter.

Avsikten med att utnämna kommundirektören för en viss tid och med att uppsägningsmöjligheterna är större än i fråga om andra tjänsteinnehavare var närmast att framhäva kommundirektörens resultatansvar och hans ansvar inför fullmäktige. I regeringens proposition med förslag till kommunallag (RP 192/1994 rd) gällde uppsägningsbestämmelsen bara sådana kommundirektörer som utsetts tills vidare. Vid riksdagsbehandlingen utsträcktes bestämmelsen till att gälla även kommundirektörer som utsetts för en viss tid. Förvaltningsutskottet ansåg 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".

#### 3.3.2. Tillämpningen av bestämmelserna och utvecklingen av kommundirektörens ställning under den nya kommunallagens tid

En utredning som Kommunförbundet företagit gällande arten av kommundirektörens tjänsteförhållande och som utgick från de tjänsteannonser som publicerats i tidningen Kuntalehti utvisar att visstidsanställning snabbt blivit vanligare. Nästan alla kommundirektörer har under den senaste tiden anställts för en viss tid. Eftersom en tjänst i allmänhet kan ombildas till visstidsanställning bara när tjänsten blir ledig, är antalet visstidsanställda av totalantalet kommundirektörer alltså rätt litet. För närvarande torde det finnas 60 - 70 kommundirektörer i tjänsteförhållande på viss tid. Den tid för vilken de anställts varierar mellan fyra och åtta år.

Det finns inte ännu någon utredning om hur det inverkar på antalet sökande eller på skötseln av uppgiften att kommundirektören utnämns för en viss tid. Anställningstiden har inte ännu löpt ut för de kommundirektören som anställts för en viss tid, och därför finns det inte erfarenheter av att besätta en tidsbunden tjänst för en ny period. Det har även framförts misstankar om en tendens att söka sig från en tidsbunden tjänst i en mindre kommun till större kommuner medan anställningen ännu varar.

Det finns inte ännu exempel på kommundirektörer som väljs för fullmäktiges mandattid och som samtidigt är ordförande i styrelsen.

De vidgade uppsägningsmöjligheterna har inverkat på kommundirektörens ställning. Under bestämmelsens första giltighetsår, dvs. år 1993, togs ett tiotal initiativ till uppsägning, av vilka den största delen ledde till uppsägning. Därefter har varje år några uppsägningar varit anhängiga - inalles har processer inletts i 20 - 30 kommuner. Enligt tillbudsstående uppgifter har det fattats beslut om uppsägning i 13 kommuner.

I synnerhet kommundirektörerna själva har kritiserat ändringen av bestämmelsen om uppsägning. Även riksdagens justitieombudsman ansåg i sitt beslut 31.8.1995 att

bestämmelserna i kommunallagen inte med tanke på kommundirektörens rättsskydd kan anses vara tillräckligt preciserade. Regeringen avlät i själva verket en proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 25 § kommunallagen. Enligt propositionen skulle kommundirektören ha kunnat sägas upp när det fanns orsak till det. Riksdagen förkastade dock förslaget. Riksdagens förvaltningsutskott framhävde i sitt betänkande att det i gällande lag förutsätts att en uppsägning beror på förlust av förtroende och att det finns en saklig och tillräcklig orsak som alltid skall delges kommundirektören. Likaså framhävde förvaltningsutskottet de rättsskyddsprinciper som skall iaktas vid ett uppsägningsförfarande.

### 3.3.3. Bedömning av hur lagen fungerar och av eventuella ändringsbehov

Kommundirektören och bestämmelserna om hans ställning är föremål för tryck av olika slag. Å ena sidan har man önskat framhäva kommundirektörens resultatansvar och hans ansvar inför de politiska beslutsfattarna. Å andra sidan har det ansetts viktigt att kommundirektören har en så tryggad och oavhängig ställning att han i egenskap av professionell chef kan handla i enlighet med kommunens intressen.

Behovet av professionella chefer har märkts särskilt under depressionen. Utan en stark kommundirektör som idkar ett nära samarbete med de förtroendevalda ledarna skulle kommunerna inte ha klarat sig ur depressionen så väl som de gjorde. Även i fortsättningen behöver kommunerna en kommundirektör vars ställning är tillräckligt tryggad för att svåra avgöranden skall kunna drivas igenom.

I vissa anföranden har det ansetts att man i lagstiftningen bör gå längre i riktning mot ett system där kommundirektören har ett klart politiskt ansvar. I de längst drivna alternativen skulle kommundirektören på samma sätt som fullmäktige vara direkt vald av kommuninvånarna, och då skulle han agera direkt med stöd av fullmakt som kommuninvånarna givit.

Det är uppenbart att det även framdeles i diskussionerna om hur kommunerna bör ledas kommer att bibehållas en spänning mellan den linje som framhåller professionellt ledarskap och den som framhåller politiskt ledarskap. Enligt lagen är det möjligt att

ställningen för ordföranden i kommunstyrelsen stärks vid sidan av kommundirektören. Till styrelseordföranden kan betalas ersättning av lönenatur, och egen beslutanderätt kan delegeras till honom.

Enligt kommunallagen kan samma person vara ordförande i både fullmäktige och kommunstyrelsen. Detta ger kommunen en möjlighet att ha en stark politisk förtroendevald ledare. I ingen kommun har samma person valts till ordförande i både fullmäktige och kommunstyrelsen. En sådan lösning skulle inverka även på ordnandet av kommundirektörens ställning och uppgifter.

Ett alternativ enligt vilken en kommundirektör som valts för fullmäktiges mandatperiod kan väljas till ordförande i kommunstyrelsen ger en möjlighet att framhäva kommundirektörens politiska ansvar. Tekniskt är det ofta svårt att anpassa valet av kommundirektör till början fullmäktigeperioden. Därför kan det finnas behov av att på ett smidigare sätt bestämma om den tid för vilken kommundirektören utnämns, så att en politisk kommundirektörs uppdrag kan börja även under pågående fullmäktigeperiod. För att det politiska ansvaret skall förverkligas förutsätts dock att mandatperioden även i detta fall upphör vid utgången av fullmäktigeperioden.

Kommunallagen gjorde det möjligt att välja kommundirektören för en viss tid. Tills vidare finns det inte undersökningar om hur det inverkar på ledandet av kommunen att tjänsten kan vara tidsbunden.

Kommunerna har inte tagit i bruk alla de möjligheter som kommunallagen erbjuder i fråga om att ordna ledandet av kommunen. För närvarande verkar kommunerna inte ha sådana planer på att utveckla kommundirektörssystemet vilka skulle fordra grundligare revidering av bestämmelserna.

## 3.4. Kommuninvånarnas rätt att delta

### 3.4.1. Bestämmelserna i kommunallagen och dess mål

Invånarnas direkta deltagande och påverkande vid sidan av den representativa demokratin framhävdes bl.a. genom att ett särskilt kapitel (4 kap.) med bestämmelser om detta togs in i lagen. För det första finns i lagen en förteckning med exempel på åtgärder genom vilka invånarnas deltagande och påver-

kande i fråga om sin närmiljö och ordnandet av service kan främjas. Fullmäktige har ansvar för förutsättningarna för och genomförandet av deltagande och påverkande, och i lagen finns det detaljerade bestämmelser bl.a. om kommuninvånarnas initiativrätt, om information och om kommunal folkomröstning.

I kapitlet finns även bestämmelser om rösträtt i kommunalval och i rådgivande kommunala folkomröstningar. Genom en lagändring 22.12.1995/1647 anpassades dessa bestämmelser till Europeiska Gemenskapens direktiv (94/80/EY) om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare.

### 3.4.2. Tillämpningen av bestämmelserna och utvecklingen av verksamheten under kommunallagens giltighetstid

En ökning av medborgarnas direkta möjligheter till deltagande och påverkande betonades när kommunallagen stiftades.

Inrikesministeriet tillsatte i februari 1997 ett delaktighetsprojekt för att uppnå målet att öka medborgarnas möjligheter till deltagande och påverkande samt öppenheten och offentligheten i förvaltningen. Inom ramen för projektet har delaktighetsprojekt inletts i tio-tals projektkommuner.

Fullmäktige har sällan tagit hela ansvaret för utvecklande av delaktigheten.

I bestämmelsen om information (29 §) i kommunallagen framhävs öppenheten i kommunalförvaltningen och verksamheten. I bestämmelsen betonas information om ärenden som är anhängiga eller under beredning samt möjligheten att ge respons. Det var även nytt i bestämmelsen att kommunen på lämpligt sätt skall informera sina invånare när skötseln av någon uppgift har anförtrotts ett samfund eller en stiftelse som upprättats för denna uppgift. Enligt en informationsundersökning som Kommunförbundet företog år 1997 har 90 % av kommunerna ökat sin information i enlighet med principerna i kommunallagen. Informationen om frågor gällande kommunens bolag och stiftelser är i det största behovet av utveckling.

Vid beredningen av kommunallagen dryftades även den möjligheten att kommunala folkomröstningar kunde vara bindande för fullmäktige. Enligt kommunallagen är fol-

komröstningar dock alltid rådgivande. Folkomröstningar har ordnats främst i kommundelningsfrågor.

### 3.4.3. Bedömning av hur lagen fungerar och av eventuella ändringsbehov

Bestämmelserna i 4 kap. kommunallagen skapar liberala och smidiga förutsättningar för invånarnas direkta deltagande och påverkande. Bestämmelserna hindrar inte att sådana åtgärder vidtas som förutsätts för en ökning av det direkta deltagandet. Eftersom de är av allmän art ger bestämmelserna även tillräckligt stöd för ett utvecklande av delaktigheten. Det synes inte finnas nödvändiga behov av att ändra lagstiftningen. Emellertid kan det även framdeles vara nödvändigt att i speciallagstiftning bestämma om system för deltagande i fråga om bestämda förvaltningsområden. Ett exempel på detta är markanvändnings- och bygglagen. Likaså vid beredningen av förvaltningslagen, som skall ersätta bl.a. lagen om förvaltningsförfarande, fordrar utvecklingen av datatekniken och den elektroniska kommunikationen en egen bedömning från en delaktighetsaspekt.

Information är nära förknippad med offentlighetsprincipen och förverkligandet av möjligheterna till insyn. Den nya offentlighetslagstiftningen ökar möjligheterna till insyn i myndigheternas verksamhet och effektivisera förverkligandet av offentlighetsprincipen vid skötseln av offentliga uppgifter.

Bestämmelserna om kommunala folkomröstningar är inte heller föremål för några tryck på ändringar.

Den allmänt hållna regleringen av tillämpningsområdet för folkomröstningar har inte heller lett till att folkomröstningar skulle ha ordnats i sådana frågor för vilka de inte är lämpliga. Det är förknippat med tolkningsproblem om resultatet av en folkomröstning skall vara absolut bindande, bl.a. om förhållandena har förändrats. Såsom förvaltningsutskottet konstaterade vid behandlingen av kommunallagen, kan politisk och moralisk bundenhet uppkomma även på basis av en rådgivande folkomröstning, t.ex. så att fullmäktige eller fullmäktigegrupper på förhand anmäler att de kommer att följa slutresultatet av omröstningen.

Det har framförts tvivel beträffande folkomröstningen som ett sätt att avgöra viktiga frågor gällande kommunens framtid. Det

är dock uppenbart att även denna möjlighet bör bibehållas i lagen. Fullmäktige bör överväga i vilka fall den använder sig av folkomröstning. Lagen ger även en möjlighet att företa enkäter i friare form. I Finland finns det ytterst litet erfarenheter av att ordna folkomröstningar på basen av ett folkomröstningsinitiativ som tagits av kommuninvånare. Även i Sverige är det ytterst sällan som ett medborgarinitiativ har lett till folkomröstning.

### 3.5. Förtroendevalda

#### 3.5.1. Bestämmelserna i kommunallagen och dess mål

Ett syfte med kommunallagen var att öka tillförlitligheten och trovärdigheten hos kommunens system för beslutsfattande. Detta kommer särskilt till synes i bestämmelserna om förtroendevalda.

Begränsningarna gällande valbarheten vidgades över hela linjen. Principen för begränsningarna är att det inte inverkar på valbarheten hur kommunen har organiserat skötseln av sina uppgifter. Sålunda kan begränsningarna gälla även t.ex. anställda hos ett samfund där kommunen har bestämmanderätt. Likaså kan ledningen hos affärsföretag som är verksamma i kommunen omfattas av begränsningarna, om affärsföretaget är verksamt inom samma bransch som det kommunala organet och affärsföretaget har ett väsentligt intresse i sådana ärenden som normalt behandlas i organet.

#### 3.5.2. Tillämpningen av bestämmelserna och utvecklingen av verksamheten under kommunallagens giltighetstid

De nya bestämmelserna om valbarhet har orsakat ett stort antal tolkningsproblem, vilket har kommit till synes t.ex. i Kommunförbundets serviceverksamhet.

Det har uppkommit rikligt med rättspraxis gällande tillämpningen av bestämmelserna. Högsta förvaltningsdomstolen har avgjort de besvär som anförts över resultatet av kommunalvalet, dvs. tagit ställning till tillämpningen av bestämmelsen om valbarhet. Likaså har de besvär avgjorts som gällt valbarheten för medlemmarna i kommunstyrelsen och i nämnderna.

Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden i fråga om fullmäktigeledamöters valbarhet

har gällt en länsläkare, en jurist vid en regional miljöcentral, en ungdomssekreterare, rektorn vid ett arbetarinstitut, gymnasierektorer och skolföreståndare vid lågstadier, en museichef, lantbrukssekreterare och andra landsbygdsmyndigheter, en brandchef, en stadsveterinär, en föreståndare för ett åldringshem, en chef för åldringsarbetet, en biträdande stadsplanarkitekt, en byråingenjör vid ett vattenverk och en installationsinspektör vid ett elverk. I fråga om valbarheten för anställda hos samfund och stiftelser där kommunen har bestämmanderätt har högsta förvaltningsdomstolen tagit ställning gällande en verkställande direktör, en ekonomichef och en verksamhetsledare vid hyresbostadssammanslutningar och stiftelser samt förvaltningschefen vid ett elaktiebolag, verkställande direktören vid ett värmeförsörjningsbolag och en rangeringsmästare vid ett avfallshanteringsbolag. I fråga om valbarheten för anställda vid en samkommun har ställning tagits beträffande ekonomichefen vid en samkommun.

I fråga om kommunstyrelsen har högsta förvaltningsdomstolen tagit ställning beträffande valbarheten bl.a. för personer i ledningen för ett i kommunen verksamt byggbolag och en bank. Dessutom har man bedömt valbarheten för en person som ansvarade för beredningen av ärenden som behandlas i kommunstyrelsen. För att en person skall vara valbar till kommunstyrelsen eller någon nämnd förutsätts att han är valbar till fullmäktige. I två beslut har även bestämmelsen om fullmäktigeledamöters valbarhet tolkats.

#### 3.5.3. Bedömning av hur lagen fungerar samt av eventuella ändringsbehov

Det finns domstolsavgöranden som styr tolkningen av bestämmelserna om valbarhet, och detta underlättar tillämpningen av bestämmelserna. Därför är det inte i detta skede ändamålsenligt att ändra lydelsen i bestämmelserna. Det är en sak för sig om man i fråga om begränsningen av valbarheten vill gå längre än nu. T.ex. har det beträffande kommunstyrelsen föreslagits att alla anställda hos kommunen eller hos samfund där kommunen har bestämmanderätt borde uteslutas från styrelsen. Detta föreslogs redan vid beredningen av kommunallagen, men då ansågs det att en sådan begränsning



skulle gå för långt. Likaså har det föreslagits att högst en tredjedel av kommunstyrelsens medlemmar skall kunna vara anställda vid kommunkoncernen och att ordföranden aldrig skall kunna stå i anställningsförhållande till kommunen.

Enligt en förfrågan som Kommunförbundet företagit var år 1997 av kommunstyrelsens medlemmar 13,8 % i den egna kommunens tjänst och 3,2 % anställda hos ett samfund där kommunen har bestämmanderätt, dvs. sammanlagt 17 %. Andelen som var anställda hos en annan kommun eller en samkommun var 4,2 %.

Vid en internationell jämförelse är begränsningarna av valbarheten i Finland redan nu exceptionellt stränga. Därför och med beaktande av de ovan nämnda statistiska uppgifterna är det befogat att förhålla sig kritiskt till att i lagen ta in ytterligare begränsningar. Den politiska moralen bör även fungera i en sådan riktning att det inte kan uppstå problemsituationer. Dessutom bör sådana metoder dryftas genom vilka det blir tillräckligt lockande att vara förtroendevald även för andra än anställda inom den offentliga förvaltningen.

Enligt 35 § 3 mom. kommunallagen skall majoriteten av ledamöterna i kommunstyrelsen vara personer som inte är anställda av kommunen eller av samfund och stiftelser där kommunen har bestämmanderätt. Det har visat sig i någon mån problematiskt om det under kommunstyrelsens mandatperiod uppstår en situation där majoriteten av kommunstyrelsens ledamöter är anställda hos kommunen eller hos ett kommunalt bolag. Detta kan vara fallet t.ex. om en styrelseledamot efter valet anställs hos kommunen eller ett kommunalt bolag. I lagen finns inga regler för förfarandet i sådana situationer. I praktiken har en utgångspunkt varit att den situation som uppstår till följd av nya anställningsförhållanden inte får inverka på de personer i kommunens tjänst som ursprungligen invalts i styrelsen. För att upphjälpa situationen vore det klarast om de styrelseledamöter som orsakat den lagstridiga situationen själva skulle anhöllas om avsked hos styrelsen. Med beaktande av de ovan nämnda statistiska uppgifterna har problemet gällt någon enstaka kommun och kräver knappast att lagen ändras.

Det har även föreslagits att 35 § 3 mom. skulle ändras så att i bestämmelsen nämns utöver anställda hos kommunen eller hos ett

samfund eller en stiftelse där kommunen har bestämmanderätt även *anställda hos en samkommun i vilken kommunen är medlem*. Denna ändring kan vara motiverad, fastän det i sådana situationer då kommunen deltar med en mycket liten andel i samkommunen, kan vara oskäligt att anställda inte är valbara.

En aktuell fråga har även varit om lagen bör reglera *den ställning som fullmäktiges presidium har i kommunstyrelsen*. Nu har bestämmelsen om valbarhet till kommunstyrelsen kringgåtts så att personer som inte är valbara till kommunstyrelsen har invalts i fullmäktiges presidium, varvid de har närvaro- och yttranderätt vid styrelsens sammanträden. Begränsningarna av valbarheten gäller bara ledamöter i organet och ersättare. I praktiken har t.ex. personer som ansvarar för personalens intressebevakning och som inte är valbara till ledamöter i styrelsen, kunnat inväljas i fullmäktiges presidium. I dylika situationer borde den politiska moralen fungera på ett sådant sätt att ytterligare begränsningar inte behöver tas in i lagen.

I 36 § 1 mom. 3 punkten kommunallagen, som gäller valbarheten till andra organ, finns ett fel: det sista ordet bör i stället för "organet" vara "nämnden".

I 40 och 41 § kommunallagen bestäms om *felaktigt förfarande i förtroendeuppdrag och om brottsligt förfarande utanför förtroendeuppdraget*. Enligt paragraferna kan en förtroendevald avstängas från sitt uppdrag för den tid utredningen eller rättegången pågår. Beslutet om avstängning bör verkställas omedelbart, eftersom avstängningsåtgärdens natur kräver det. För tydlighetens skull kunde det i lagen konstateras att beslutet om avstängning kan verkställas genast.

### 3.6. Personal

#### 3.6.1. Bestämmelserna i kommunallagen och dess mål

Antalet anställda hos kommuner och samkommuner var i november 1996 ca 405 000 och i oktober 1997 ca 418 000. Av de anställda är ca 56 % i offentligrättsligt anställningsförhållande, dvs. tjänsteförhållande, och ca 44 % i privaträttsligt arbetsförhållande. Vid beredningen av kommunallagen föreslogs det att man i kommunerna skulle övergå till anställningsförhållanden av en enda

art, dvs. kommunalt arbetsavtalsförhållande. Av olika orsaker uppnåddes detta dock inte detta mål. Det ansågs att principen om tjänstemannaförvaltning förutsatte att uppgifter som innebär utövning av offentlig makt handhas bara av personer i tjänsteförhållande under särskilt tjänsteansvar. När kommunallagen stiftades anförde förvaltningsutskottet som sin åsikt att det på lång sikt var skäl att eftersträva en övergång till ett enda anställningsförhållande (FvUB 18/1994 rd s. 12).

Enligt den nya kommunallagen inrättas tjänster för "myndighetsuppgifter", medan de enligt den gamla kommunallagen inrättades för kommunens "förvaltningsuppgifter". Med ändringen önskade man framhäva tjänsternas offentligrättsliga natur och begränsa anställandet av personal i tjänsteförhållande. Enligt den nya grundlagen kan uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt anföras bara myndigheter, fastän det genom lag är möjligt att anföras ett offentligt förvaltningsuppdrag någon annan än en myndighet, om det är nödvändigt för en ändamålsenlig skötsel av uppgiften och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättsskyddet eller andra krav på en god förvaltning.

Enligt kommunallagen kan även lägre organ än fullmäktige ges i uppdrag att inrätta eller indra tjänster.

Disciplinärt förfarande är inte längre möjligt enligt kommunallagen. Däremot kan en tjänsteinnehavare ges en skriftlig varning.

### 3.6.2. Tillämpningen av bestämmelserna och utvecklingen av verksamheten under kommunallagens giltighetstid

Under de senaste åren synes utvecklingen ha gått i en sådan riktning att bestämmelserna om tjänste- och arbetsavtalsförhållande närmas varandra, men tjänsteförhållande och arbetsförhållande bibehålls som skilda arter av anställningsförhållanden. Detta mål syns tydligt i *lagen om kommunala tjänsteinnehavares anställningstrygghet* (484/1996), som trädde i kraft den 1 juli 1996. När kommunallagen stiftades förutsatte riksdagen bestämmelser på lagnivå om tjänsteinnehavares anställningstrygghet, såsom 15 § 3 mom. Regeringsformen för Finland kräver.

I den nämnda *lagen om anställningstrygghet* bestäms bl.a. om grunderna för uppsägning av tjänsteinnehavare. Innan *lagen om*

anställningstrygghet stiftades reglerades grunderna i kommunens tjänstestadga. Tiden mellan ikraftträdandet av den nya kommunallagen (1.7.1995) och *lagen om anställningstrygghet* (1.7.1996) har varit i någon mån problematisk efter det att den bestämmelse i 15 § 3 mom. *regeringsformen*, enligt vilken ingen får avskedas från sitt arbete utan laga skäl, trädde i kraft 1.8.1995. Högsta förvaltningsdomstolen har haft för avgörande sådana besvär i vilka det ansetts att uppsägning inte längre kunnat företas med stöd av tjänstestadgan sedan bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna trätt i kraft. Enligt högsta förvaltningsdomstolen har dock bestämmelserna i en tjänstestadga som antagits innan bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna trädde i kraft, kunnat tillämpas även efter de senare bestämmelsernas ikraftträdande, medan däremot en bestämmelse om uppsägning i en tjänstestadga som antagits efter de nämnda bestämmelsernas ikraftträdande inte har kunnat tillämpas (HFD 1977:11, 1997:108, 1997:109, 1997:128).

När det bestämdes i kommunallagen att *tjänster inrättas för myndighetsuppgifter*, förutsattes det dock inte i *lagen* att sådana tjänster som inrättats för annat än myndighetsuppgifter indras och sedan *lagen* trätt i kraft ombildas till anställningar i arbetsförhållande. Prövning av frågan har närmast varit aktuell när tjänster blivit lediga. I praktiken har det inte rönt stor uppmärksamhet att bestämmelserna ändrats, och någon bedömning av om ett tjänsteförhållande är nödvändigt företas sällan ens i de fall då det finns organisatoriska möjligheter därtill.

Det har inte i större omfattning utretts i vilken utsträckning befogenheten att inrätta eller indra tjänster har delegerats till lägre organ. Uppenbarligen har man framskridit rätt försiktigt i frågan.

I den nya kommunallagen frångicks disciplinärt förfarande. Däremot kan en tjänsteinnehavare som handlar i strid med sina tjänsteplikter eller försummar dem tilldelas en *skriftlig varning* (45 § 2 mom. 2 punkten). Tjänsteansvaret kan realiseras även i form av straffrättsligt ansvar och skadeståndsansvar. Dessutom slopades *medborgarskapsbegränsningarna* för tjänster (46 §). Den ändrade regleringen har inte orsakat problem.

Den nya skollagstiftningen innebär att specialbestämmelserna gällande lärarnas rättsli-



ga ställning slopas i lagstiftningen. Därigenom utvidgas kommunallagens faktiska tillämpningsområde betydligt.

### 3.6.3. Bedömning av hur lagen fungerar samt av eventuella ändringsbehov

Om det godtas att en övergång till en enda art av anställningsförhållande alltjämt är ett mål på lång sikt, torde inga ändringar behövas i regleringen om den kommunala personalens ställning. Tills vidare har det inte heller framkommit några enskilda behov av att ändra lagstiftningen.

## 3.7. Kommunens förvaltningsförfarande

### 3.7.1. Bestämmelserna i kommunallagen och dess mål

I den nya kommunallagen är bestämmelserna om förvaltnings- och beslutsförfarandet snävare än tidigare. Bestämmelserna om förfarandet har även samlats i samma kapitel. De föreskrifter av fullmäktige som styr kommunens interna förvaltnings- och beslutsförfarande har samlats i kommunens förvaltningsstadga. Finlands Kommunförbund har berett en modell till förvaltningsstadga, som är en grundläggande modell som uppfyller minimikraven i lagen. Utöver modellförvaltningsstadgan har förbundet berett en modell till fullmäktiges arbetsordning som avses i 15 § kommunallagen.

Ett syfte med bestämmelserna har varit att i större utsträckning än förut låta kommunerna själva besluta om procedurfrågor, så att lokala förhållanden och behov kan beaktas bättre än förut. I lagen har tagits in bara bestämmelser som förutsätts för genomförandet av demokrati samt för realisering av kommuninvånarnas påverkningsmöjligheter och deras rättsskydd. Enligt kommunallagen ges bestämmelser om kommunens interna förvaltning och beslutsfattande genom instruktioner som fullmäktige godkänner (16 §). Bestämmelserna kan sammanställas till en förvaltningsstadga (50 §), men det kan även finnas flera instruktioner i kommunen, t.ex. fullmäktiges arbetsordning, en ekonomistadga och en revisionsstadga. Fastän kommunallagen närmast möjliggjorde en förvaltningsstadgecenterad reglering, synes få kommuner ha övergått enbart till reglering genom en förvaltningsstadga. En mångfald

av instruktioner är således alltjämt typiskt för kommunalförvaltningen.

### 3.7.2. Tillämpningen av bestämmelserna och utvecklingen av verksamheten under kommunallagens giltighetstid

I 50 § kommunallagen uppräknas flera sådana centrala frågor inom kommunens förvaltnings- och beslutsförfarande om vilka förvaltningsstadgan skall innehålla bestämmelser. Fullmäktige har prövningsrätt beträffande bestämmelsernas mer detaljerade innehåll. Genom en liberal reglering kan fullmäktige lämna möjligheter för organen att själva besluta om vissa frågor som gäller beslutsförfarandet. Dessa möjligheter harmonierar obestriddligen med principen om självstyrelse, men samtidigt ställer de högre kunskaps- och färdighetskrav på de förtroendevalda och på kommunens personal.

Vid institutionen för kommunalvetenskaper vid Tammerfors universitet företogs våren 1998 en rätt snäv undersökning om hur regleringen om förvaltningsförfarande fungerar (Yrjö Kuotola, Hallintomenettelystä kunnissa - kuntalain säännösten toimivuuden arviointia. Tutkimusraportti 20.5.1998). För utredningen intervjuades sådana högre tjänsteinnehavare som ansvarar för förvaltningen i kommuner i Birkaland. Av svaren framgick det att den nya kommunallagen på inget väsentligt sätt har förändrat situationen i kommunerna. Flera kommuner hade redan inom ramen för försöket med frikommuner strävat efter att reformera sin organisation och verksamhetspraxis. I samband därmed hade man särskilt genom personalutbildning försökt öka personalens funktionella beredskap.

Vid intervjuerna framgick det också att kommunerna i allmänhet utarbetar sina egna förvaltningsstadgor direkt enligt Finlands Kommunförbunds modellstadgor. De intervjuade var av den uppfattningen att såväl kommunallagen som den på lagen baserade förvaltningsstadgan i allmänhet anses vara smidig och fungerande. På basen av dem är det dock inte motiverat att framställa krav på att ändra kommunallagen.

Frågan om *jäv* hör till det mest centrala i regleringen gällande förvaltnings- och beslutsförfarandet. Jävsbestämmelserna i 52 § kommunallagen baserar sig huvudsakligen på sådana bestämmelser i lagen om förvaltningsförfarande vilka vid ingången av 1998 ändrades, bl.a. så att medlemskap i ett sam-

funds förvaltningsråd är en direkt jävsgrund enligt samfundsjävsbestämmelsen i 10 § mom. 5 punkten lagen om förvaltningsförfarande. Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat talrika avgöranden om jäv i fråga om förtroendevalda och anställda. De mest betydande av de avgöranden som meddelats medan den nya kommunallagen varit i kraft har gällt jäv för en fullmäktigeledamot vid indragning av en skola (HFD 19.3.1998 lig-gare 484) och återkallande av uppdraget för kommunstyrelsen med stöd av 21 § kommunallagen (HFD 19.5.1998 lig-gare 949 och 14.8.1998 lig-gare 1399).

I 51 § kommunallagen bestäms om *be-handling av ett ärende i ett högre organ*. En tolkningsfråga har varit om kommunstyrelsen kan utöva sin rätt att ta upp ett ärende i vilket en nämnd på grund av ett rättelseyrkande har meddelat ett beslut. Enligt högsta förvaltningsdomstolens beslut 23.3.1998 lig-gare 501 är det inte möjligt att behandla ett rättelseyrkande flera gånger i kommunens förvaltning. Rätten att ta upp en fråga skall utövas före utgången av den tid inom vilken ett rättelseyrkande som avses i 89 § skall framställas gällande ett beslut. Kommunstyrelsen skall utöva sin rätt att ta upp ärendet innan nämnden har behandlat eventuella rättelseyrkanden. Sedan nämnden har behandlat rättelseyrkandet, kan kommunalbesvär över nämndens beslut anföras hos länsrätten, från 1.11.1999 förvaltningsdomstolen, och kommunstyrelsen kan inte längre utöva sin rätt att ta upp ärendet i fråga om nämndens rättelsebeslut. Innan nämnden behandlar rättelseyrkandet kan kommunstyrelsen utöva sin rätt att ta upp ärendet i enlighet med 89 § 3 mom. kommunallagen. För tydlighetens skull vore det motiverat att i fråga om de i 16 § 2 mom. avsedda organens sektioner omnämna att rätten att uppta ett ärende och rättelseyrkandeförfarandet tillämpas.

I 53 § kommunallagen bestäms om *beredning av fullmäktigeärenden*. Kommunstyrelsen har huvudansvaret för beredningen. Revisionsnämnden skall bereda sådana ärenden som gäller granskning av förvaltningen och ekonomin. Vid denna gransdragning har det i någon mån förekommit problem, som man likväl lyckats lösa genom tolkning.

Det har förekommit problem av närmast praktisk natur även i fråga om kommunstyrelsens beredning i relation till den beredning som ett tillfälligt utskott företar. Ett tillfälligt utskott skall bereda ett ärende en-

ligt 21 § som gäller återkallande av uppdraget för förtroendevalda samt ett ärende enligt 25 § som gäller uppsägning av kommundirektören eller förflyttning till andra uppgifter. I dessa avseenden har det inte uteslutits att kommunstyrelsen bereder ärendet på samma sätt som i fråga om ärenden som hör till revisionsnämndens beredningsansvar.

I 57 § kommunallagen bestäms om *sam-manträdes offentlighet*. Denna bestämmelse kommer att preciseras i samband med revideringen av offentlighetslagstiftningen (RP 30/1998 rd).

### 3.7.3. Bedömning av hur lagen fungerar samt av eventuella ändringsbehov

Tolkningsproblem har kunnat avgöras i rättspraxis. Ändringar av lagstiftningen torde behövas i fråga om samordningen av kommunstyrelsens och det tillfälliga utskottets beredning. Det är skäl att ändra 53 § så att kommunstyrelsen inte alls bereder de ärenden som enligt lagen skall beredas av det tillfälliga utskottet. Däremot skall kommunstyrelsens utlåtande om ett ärende begäras även i sådana fall då kommunstyrelsen inte är part.

## 3.8. Kommunens ekonomi

### 3.8.1. Bestämmelserna och de uppställda målen

I det kapitel i kommunallagen som gäller kommunens ekonomi bestäms om budget och ekonomiplan, beslut som gäller skatter, bokföring, bokslut, verksamhetsberättelse och behandling av räkenskapsperiodens resultat. Samarbetsregler för kommunerna gällande ekonomin ingår dessutom i 10 kap. Med avvikelse från den övriga kommunallagen trädde bestämmelserna om ekonomin i kraft först vid ingången av 1997.

Kommunallagen bereddes vid en tidpunkt då både statens och kommunernas ekonomi snabbt hade hamnat i obalans. Denna förändring i förhållandena invercade på de mål som uppställdes för ekonomibestämmelserna i kommunallagen.

Ett mål var att av ekonomibestämmelserna göra en allmän ram som överläter åt kommunens egen prövning så mycket som möjligt av styrningen av ekonomin och av balanseringsmetoderna. I samma syfte, för att

öka kommunernas eget ansvar och beslutan-derätt, hade man redan tidigare, vid ingång-en av 1993, reviderat kommunernas statsan-delssystem och omvandlat det till ett kalky-lerat system.

Ett centralt mål för revideringen av eko-nomibestämmelserna i kommunallagen var att ändra beslutsfattandet gällande kommu-nens ekonomi och budgeteringen från att ha varit planering av hur resurserna fördelas i riktning mot ett tänkesätt som betonar in-komstgrunderna och en tillräcklig finansie-ring. I detta syfte övergick kommunerna och samkommunerna till att i tillämpliga delar följa den allmänna bokföringslagen. Sedan ekonomibestämmelserna i kommunallagen trätt i kraft har även bokföringslagen revide-rats år 1997.

Ett mål var att reformen skulle ge kommu-nerna en verksamhetsmodell, där verksam-heten och utgifterna anpassas till kommu-nens ekonomiska rörelsefrihet, dvs. främst till de tillgängliga inkomstkällorna. Kommu-nens budget och bokslut skulle innehålla kalkyler som ger så klara utgångspunkter som möjligt för bedömning av kommunens resultaträkning, av att finansieringen är till-räcklig, av solvensen och av likviditeten. Det var väsentligt att skilja granskningen av balansen mellan de årliga utgifterna och in-komsterna från finansieringen av långfristiga kapitalutgifter och instrument för servicepro-duktionen. I detta syfte övergick kommuner-na och samkommunerna till att i sin bok-föring använda en avskrivningsberäkning som inverkar på räkenskapsperiodens resul-tat enligt samma principer som andra bok-föringsskyldiga enligt bokföringslagen. Bok-slutets betydelse vid bevakningen av eko-nomin poängterades.

Genom reformen av ekonomibestämmel-serna i kommunallagen strävade man efter att bestämmelserna bara skulle ge en över-gripande ram för planeringen av kommunens ekonomi, för uppgörandet av budgeten och för behandlingen av bokslutet, varvid i be-stämmelserna togs in så litet som möjligt normer av tvingande natur. Avsikten var att man genom allmänna anvisningar, utlåtan-den och rekommendationer som ges av bok-föringsnämndens kommunsektion, skulle kunna styra det tekniska utförandet av bok-föringen och innehållet av den producerade informationen i en tillräckligt enhetlig och heltäckande riktning samt så att de är jäm-förbara olika kommuner emellan.

Genom reformen likställdes kommunens alla inkomster vid balanseringen av eko-nomin. I detta syfte frångicks den princip i den tidigare kommunallagen, enligt vilken fastställandet av skatteprocenttalen var den sista posten vid balanseringen av budgeten. Vid balanseringen av ekonomin kan kom-munen sålunda bedöma och ta i bruk de me-toder den anser vara bäst. De kan gälla såväl utgifter, inkomster och skatteprocenttal som t.ex. försäljning av tillgångar.

Med de bestämmelser som gäller planering av ekonomin strävade man efter att göra planeringen mer konkret och att vidga dess område till att täcka förutom fördelningen av resurser även sökandet efter nya hand-lingsalternativ, priorisering av tjänster samt anpassning av verksamheten till kommunens disponibla inkomster.

Det bestämdes att den ekonomiska plane-ringen skulle omspänna minst tre år. Bind-ningen mellan det genomförande som sker genom planering och det som sker genom budgeten befästes genom en bestämmelse enligt vilken det första året i ekonomiplanen och i budgeten skall motsvara varandra.

Med reformen av lagen strävade man efter att kommunens budget och i synnerhet bok-slutet skulle bli bättre än förut som styrme-del för verksamheten och ekonomin. Ävsik-ten var att förskjuta tyngdpunkten från an-slagsbevakning till angivande av mål för verksamheten, till mål som är bindande och till bevakning av hur målen nås. Medel för genomförandet var ram- och nettobudgete-ring, delegering av behörighet, prissättning av tjänster, ombildande till affärsverk och resultatstyrning.

Fastän det i samband med beredningen av lagen föreslogs att en särskild bokföringslag skulle stiftas för kommunerna, beslöt man att revidera kommunernas och samkommu-nernas bokföringssystem så att det motsvarar principerna i bokföringslagen. Ett syfte var samtidigt även att reformera och modernise-ra innehållet i kommunernas bokslutsinfor-mation. Till följd av reformen fick kommu-nerna och samkommunerna en resultaträk-ning, en balansräkning och en finansierings-kalkyl som motsvarar principerna i affärs-bokföring. Som bokföringens resultat kunde sedan på basen av dessa uppgifter uträknas räkenskapsperiodens resultat, som innehåller effekten av avskrivningar, och resultatets verkningar på det egna kapitalet i balansräk-ningen samt kunde kommunens självförsörj-

ning och skuldsättning beskrivas med hjälp av nyckeltal som uträknats på basis av balansräkningen. Den förnyade finansieringskalkyl som baserade sig på allmänna anvisningar av bokföringsnämndens kommunsektion utvisade kommunens finansieringsbehov under räkenskapsperioden.

Ett syfte med reformen var även att ge en helhetsbild av både kommunens och koncernkoncernens ekonomi. I detta syfte intogs i lagen en förpliktelse att i de fall som bokföringslagen förutsätter för koncernkoncernen utarbeta en koncernbalansräkning, utifrån vilken man kan få en uppfattning t.ex. om hela koncernens självförsörjning.

### 3.8.2. Erfarenheter och bedömning av reformbehovet

Bedömningen av om ekonomibestämmelserna i kommunallagen behöver revideras försvåras av att erfarenheterna av bestämmelsernas lämplighet tills vidare begränsar sig till de uppgifter som erhållits vid uppgrändet av tre budgetar och två bokslut.

Bedömningen begränsas dessutom av att kommunerna samtidigt som reformen trätt i kraft har varit tvungna att anpassa sig även till en reform av grunderna för statsandelsystemet, till minskade statsandelar, till förändrade skattegrunder samt från ingången av 1999 också till en reform av utdelningen av samfundsskatten.

På det hela taget är bedömningen att bestämmelserna om kommunens ekonomi har fungerat tillfredsställande, med beaktande av de förhållanden i vilka man har varit tvungen att tillämpa dem. Utgående från erfarenheterna kan man även bedöma att det inte heller i fråga om ekonomibestämmelserna finns någon orsak att ändra kommunallagens allmänna karaktär, t.ex. genom att i den ta in sådana bestämmelser som hör till bokföringslagen eller till annan speciallagstiftning. Förutom genom de bestämmelser som ingår i lagen kan kommunernas och samkommunernas verksamhet vid behov styras genom allmänna anvisningar, utlåtanden och rekommendationer av bokföringsnämndens kommunsektion. Vid sidan av bedömningen av behovet av att revidera lagen bör man fästa uppmärksamhet vid de möjligheter som står till buds utan reglering på lagnivå, t.ex. genom allmänna anvisningar av bokföringsnämndens kommunsektion.

Införandet av det nya bokföringssystemet

förutsatte i övergångsskedet extra arbete av kommunerna och samkommunerna. Det berodde särskilt på förnyandet av datasystemen samt på uppgrändet av avskrivningsplaner och koncernbalansräkningar. På grund av det ökade arbetet fördröjdes boksluten år 1997 i nästan hälften av kommunerna. Boksluten för 1998 torde bli färdiga enligt en snabbare tidtabell än för det föregående året.

I 65 § kommunallagen ingår en allmän förpliktelse att i budgeten och ekonomiplanen inbegripa målen för kommunens verksamhet och ekonomi. Fastän tillämpningen av bestämmelsen kan förutsätta att den konkretiseras, kan ett utvecklande t.ex. på basen av rekommendationer av kommunernas centralorganisationer i detta skede anses vara tillräckligt.

I 65 § bestäms att budgeten och ekonomiplanen skall göras upp så att förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas. Dessutom skall det i budgeten visas hur finansieringsbehovet skall täckas. Det har inte uppkommit någon riktigt enhetlig praxis i kommunerna beträffande det sätt på vilket bedömningen av finansieringsbehovet företas i samband med godkännandet av budgeten och ekonomiplanen samt vilken post bedömningen grundar sig på. I praktiken har årstäckningen och dess tillräcklighet för att finansiera avskrivningarna blivit ett allmänt bedömningskriterium.

Enligt boksluten för 1997 räckte den årliga täckningen till för att täcka avskrivningarna i 222 kommuner. Räkenskapsperiodens resultat var efter extraordinära poster negativt i 259 kommuner. Motsvarande antal enligt boksluten 1998 är 181 och 242.

Efter lagens ikraftträdande har det varit aktuellt att revidera bestämmelserna om kommunens ekonomi genom att ta in bestämmelser om strukturen och minimibeloppet av kommunens eget kapital samt att komplettera 65 § med en bestämmelse om balansering av ekonomin. Av de förslag som framställts har bara det som gäller komplettering av lagen med en bestämmelse om balansering av ekonomin allmänt ansetts behövas.

Erfarenheterna visar att bestämmelserna om balansering av ekonomin bör preciseras. Då kan bestämmelserna gälla närmast behandlingen och täckandet av de underskott som uppkommit eller som beräknas uppkomma under planeringsperioden samt de åtgärder som behövs i detta sammanhang.

Samtidigt är det möjligt att precisera innehållet i termerna i bestämmelserna. Däremot kan det av flera orsaker inte anses ändamålsenligt att till kommunallagen foga bestämmelser om balansräkningens uppbyggnad. Bedömningen av behovet av att revidera bestämmelserna förutsätter dessutom att bokslutsuppgifter från minst två år finns tillgängliga.

Lagen innehåller inte bestämmelser om tidtabellen för behandling av ändringar i budgeten. Ändringar kan således företas ännu efter budgetåret, men innan bokslutet godkänts. Det kunde vara motiverat att precisera lagen så att beslut om de ändringar som skall göras i budgeten skall fattas under budgetåret, eftersom även beredningen av boksluten då blir snabbare.

För precisering av 66 § bör man överväga en bestämmelse enligt vilken kommunen inte kan besluta om olika skatteprocenttal för olika delar av kommunen.

Enligt 67 § kommunallagen är ställningen för bokföringsnämndens kommunsektion begränsad så att den kan meddela anvisningar och utlåtanden bara om tillämpningen av bokföringslagen och 68 - 70 § kommunallagen. Det är möjligt att överväga att utvidga kommunsektionens befogenhet till att gälla även allmänna anvisningar om det tekniska innehållet i verksamhetsberättelsen och det sätt på vilket den presenteras. Därigenom förbättras möjligheterna att av kommunerna och samkommunerna på enhetliga grunder kunna samla in jämförbara bokslutsuppgifter i större omfattning än nu.

Bestämmelserna förutsätter att en finansieringskalkyl fogas till bokslutet.

Enligt gällande 68 § skall bokslutet föreläggas fullmäktige före utgången av juni året efter räkenskapsperioden. I samband med en revision av lagen kan det övervägas att tidigare lägga tidpunkten till utgången av maj. För att färdigställandet av bokslutet skall kunna tidigareläggas förutsätts det att det finns beredskap för detta i kommunerna, samkommunerna och de olika delarna av kommunkoncernen.

Bestämmelserna om kommunens ekonomi och bokföring gäller i tillämpliga delar även samkommuner. Enligt 83 § kommunallagen ansvarar medlemskommunerna i sista hand för finansieringen av samkommunerna, och detta sker på det sätt som i grundavtalet har överenskommits om ansvarsfördelningen mellan kommunerna.

Emellertid är även samkommunerna självständiga ekonomiska enheter, som inom ramen för grundavtalet har makt att besluta t.ex. om tidsplaneringen och finansieringen av sina investeringar även till de delar som de förutsätter upplåning. Samkommunerna uppgör enligt samma principer som kommunerna ett bokslut, där avskrivningarna skall finansieras ur räkenskapsperiodens resultat. Dessa synpunkter talar för att de inbördes ekonomiska relationerna mellan kommunerna och samkommunerna skall bli helt beroende av grundavtalets innehåll. Detta framhäver även att samkommunerna för sin egen del själva ansvarar för balanseringen av ekonomin, särskilt i sådana situationer då det även hos medlemskommunerna råder obalans mellan inkomsterna och utgifterna.

Om ordnandet av de inbördes finansieringsförhållandena mellan samkommunerna och kommunerna lämnas helt beroende av bestämmelsen om grundavtalet, bör kommunallagen kompletteras med en bestämmelse om återbäring av överskott eller finansiering av underskott. Likaså behövs då bestämmelser om den allmänna principen i sådana situationer då grundavtalet inte reglerar återbäringen av överskott och då det i återbäringen av överskott bör beaktas ett behov av att täcka ett underskott som samkommunens balansräkning utvisar.

Förhållandena mellan kommunerna och samkommunerna håller även på att utvidgas i riktning mot avtalsstyrning. Detta innebär t.ex. att även andra än medlemskommunerna i en samkommun i allt större utsträckning köper tjänster av samkommuner. Det ligger då i medlemskommunernas intresse att styra samkommunernas serviceproduktion och prissättningen av servicen så att kostnadsfördelningen mellan medlemskommunerna och andra som köper service är överskådlig. I samband med en reform är det skäl att bedöma behovet av att komplettera bestämmelserna även i detta avseende.

### 3.9. Granskning av förvaltningen och ekonomin

#### 3.9.1. Bestämmelserna och de uppställda målen

I 9 kap. kommunallagen bestäms om revisionsnämnden, revisorerna och deras uppgifter, rätten att få upplysningar om revisionen samt behandlingen av revisionsberättelsen.



Bestämmelserna trädde i kraft samtidigt som bestämmelserna om kommunens ekonomi.

Genom reformen strävade man efter att öka effektiviteten, kvaliteten och sakkunskapen vid revisionen. Samtidigt strävade man efter att säkerställa att granskningen av förvaltningen och ekonomin var nära anknuten till kommunens organisation av förtroendevalda som utsetts genom val.

För att nå målen övergick man till köptjänster och sådan yrkesrevision som var förbunden med behörighetsvillkor samt bildade man revisionsnämnder. Genom att skilja åt granskningen av förvaltningen och ekonomin, de egentliga revisionsuppgifterna och den interna granskningen, strävade man efter att säkerställa att det nya systemet är trovärdigt och oberoende.

Helhetsansvaret för granskningen lades på revisionsnämnderna, vars ordförande och vice ordförande skall vara fullmäktigeledamöter. Revisionsnämnderna har dessutom till uppgift att bedöma om de mål som fullmäktige ställt upp för verksamheten och ekonomin har nåtts. Revisorerna skall vara OFR-revisorer eller OFR-samfund. Revisorerna skall ges förutsättningar att verkställa revisionen på ett oberoende sätt. Kommunens egen interna övervakning och granskning begränsades till intern granskning.

Vid reformen bibehölls revisorernas rätt till upplysningar oförändrad till innehållet, och en motsvarande rätt infördes också för ledamöterna i revisionsnämnden. Kretsen av redovisningsskyldiga begränsades till att omfatta bara organen och underställda tjänsteinnehavare. Utlåtandet om ansvarsfrihet begränsades till de redovisningsskyldiga. Bestämmelsen om ansvarsfrihet har delvis ansetts vara inkonsekvent på grund av att beviljandet av ansvarsfrihet gäller bara sådana medlemmar av ett organ som är redovisningsskyldiga och den ledande tjänsteinnehavaren inom organets uppgiftsområde, men inte andra. Genom lagen förenklades förfarandet för behandling av anmärkningar. I lagen finns det ingen bestämmelse enligt vilken revisorerna borde uttala sig om behandlingen av räkenskapsperiodens resultat.

### 3.9.2. Erfarenheter och bedömning av reformbehovet

Revisionsnämnden fick till uppgift att i efterskott bedöma om de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt

upp för kommunen och sådana samfund som kommunen äger har nåtts.

Erfarenheterna av bedömningen varierar i kommunerna. Det har orsakat problem att fastställa revisionsnämndens såväl ställning som uppgifter. Det har även funnits problem i fråga om arbetsfördelningen mellan kommunstyrelserna och revisionsnämnderna. Problemen har särskilt gällt beredningsansvaret för fullmäktigeärenden, vilket enligt den allmänna huvudregeln alltid hör till kommunstyrelsen. Av fullmäktigeledamöterna har de flesta kommunerna invalt i revisionsnämnden bara ordföranden och vice ordföranden, på det sätt som lagen förutsätter, medan i vissa kommuner alla medlemmar är fullmäktigeledamöter.

Revisionsnämndernas bedömningsarbete har försvårats av att fullmäktige inte alltid tillräckligt klart har uppställt eller i fullmäktiges beslutshandlingar inskrivit de mål beträffande vilka revisionsnämnderna skall företa en bedömning.

I lagen ingår inte särskilda bestämmelser om ordnande av resurser för revisionsnämnden. Detta har kunnat medföra jävsproblem i sådana situationer då personer som företar intern granskning eller revision eller anställda som är underställda kommunstyrelsen har blivit tvungna att delta i nämndens beredningsarbete. I vissa fall har det uppstått en konfliktsituation mellan sekretessbelagda handlingar och revisionsnämndens rätt att få upplysningar. Lagen har sedermera ändrats med avseende på revisionsnämnden (622/1999).

De erfarenheter som erhållits av bestämmelserna om granskning av förvaltningen och ekonomin omspannar bara en kort tid. Med stöd av de hittillsvarande erfarenheterna kan man dock bedöma att det inte finns något annat omedelbart behov av att ändra bestämmelserna i detta avseende än att det bör bestämmas om skyldighet för revisorerna att även uttala sig om behandlingen av räkenskapsperiodens resultat.

## 3.10. Samarbete mellan kommunerna

### 3.10.1. Mål

En revidering av bestämmelserna om samarbete mellan kommunerna ägde rum genom en delreform av den gamla kommunallagen i början av 1993. De bestämmelser som då hade reviderats flyttades sedan med huvud-

sakligen oförändrat innehåll till den nya kommunallagen. Ett mål för revideringen av bestämmelserna om samarbete var att öka beslutanderätten i synnerhet för medlemskommunerna samt att uppnå en så stor smidighet som möjligt i organiseringen av samarbetet.

### 3.10.2. Bestämmelser

De grundläggande bestämmelserna om samarbete mellan kommunerna finns i 2 § 3 mom. och 3 § 2 mom. kommunallagen. Den förstnämnda bestämmelsen ökar smidigheten genom att den ger kommunen en möjlighet att sköta de uppgifter som den har enligt lag, förutom genom sin egen organisation även i samverkan med andra kommuners organisationer. I fråga om de uppgifter som den sköter frivilligt har kommunen denna rätt direkt med stöd av sin självstyrelserätt. Genom den senare bestämmelsen utvidgades området för den organisationsflexibilitet som ingår i kommunallagen genom att de bestämmelser i kommunallagen som gäller formen för samarbetet mellan kommunerna gavs en särställning så att de undantränger eventuella motsvarande bestämmelser i annan lagstiftning.

Till övriga delar finns bestämmelserna om samarbete i 10 kap. Man strävade efter att stärka kommunernas beslutanderätt bl.a. genom att framhäva att samarbetet mellan kommunerna är avtalsbaserat. Bestämmelser om formerna för samarbetet finns i 76 §, enligt vars 1 mom. samarbetet alltid skall bygga på avtal. Enligt 2 mom. kan kommunerna komma överens om att anförtro en annan kommun att sköta en uppgift för en eller flera kommuners räkning eller att uppgiften skall skötas av en samkommun. I 3 mom. bestäms att en uppgift som kommunen eller dess myndighet skall sköta enligt lag och som kan delegeras till en tjänsteinnehavare, genom avtal kan anförtros en annan kommuns tjänsteinnehavare. I det sista, 4 mom. konstateras att det bestäms särskilt om en kommuns skyldighet att höra till någon samkommun. I den följande 77 § bestäms att när en kommun sköter en uppgift för en eller flera andra kommuners räkning, kan kommunerna komma överens om att det behöriga organet i den kommun som sköter uppgiften skall vara deras gemensamma organ och att en del av ledamöterna i organet skall utses av de andra kommunerna. Den

sista paragrafen i kapitlet, 87 §, gäller meningsskiljaktigheter i samband med samarbete. I ett avtal om samarbete kan bestämmas att meningsskiljaktigheter skall avgöras i den ordning som gäller skiljemannaförfarande. I övrigt reglerar bestämmelserna i 10 kap. samkommuner, dvs. grundavtal för samkommuner, ändring av grundavtal, samkommunens rättshandlingsförmåga, samkommunens organ, valbarhet till samkommunens organ, finansiering av samkommun, utträde ur samkommun, framläggande av protokoll i samkommun och tillämpning av stadgandena om kommuner i en samkommun. Även dessa bestämmelser är förbundna med element som ökar flexibiliteten vid organiseringen av samarbetet.

Sådana uppgifter som hör till kommunens behörighet men som inte åläggs kommunen i lag kan flera kommuner sköta tillsammans även på annat sätt än så som bestäms i kommunallagen. För skötseln av dylika uppgifter kan kommunerna även delta i privaträttsliga samfund, såsom föreningar, aktiebolag och stiftelser.

Den viktigaste och mest utbredda formen av samarbete mellan kommuner är samkommunen. Även de bestämmelser i kommunallagen som reglerar samarbetet mellan kommunerna har i centrala avseenden och till största delen samband med denna samsarbetsform. Därför får den en central ställning även vid granskningen av hur bestämmelserna fungerar.

### 3.10.3. Bedömning

Bestämmelserna om samkommuner tillämpas på flera slag av verksamhet. Förutom i förbunden på landskapsnivå (19), sjukvårdsdistrikten (22) och specialomsorgsdistrikten (14), vilka baserar sig på obligatoriskt medlemskap, bedrivs i form av samkommuner bl.a. yrkesutbildning på mellanstadiet (67) och yrkeshögskoleutbildning (11). Dessutom är samkommunen en allmän organisationsform bl.a. inom folkhälsoarbetet (79).

Vid en granskning av utvecklandet av bestämmelserna om samkommuner är det skäl att göra en åtskillnad mellan dels sådana förbund på landskapsnivå som nästan enbart utövar regional eller landskapsmässig samhällspolitisk beslutanderätt och dels andra samkommuner som huvudsakligen inriktat sig på produktion av service (sjukvårdsdistrikt, specialomsorgsdistrikt, samkommuner



för yrkesutbildning, samkommuner för folkhälsoarbete etc.).

Förbunden på landskapsnivå har fått en etablerad ställning som organ som ansvarar för regionplanering, regionalt utvecklande och regional intressebevakning. Det har varit problemfritt att tillämpa kommunallagens bestämmelser om samarbete på dem. Närmast har man dryftat om de politiska styrkeförhållandena i förbundets fullmäktige kan fås att bättre motsvara landskapets politiska styrkeförhållanden. Frågan har avgörats genom att foga till kommunallagen 86 a § (10/1999). Enligt den skall röstandelarna för de politiska grupperingar som är representerade i det högsta beslutande organet för ett förbund på landskapsnivå vid valet svara mot landskapets politiska styrkeförhållanden med iakttagande av proportionalitetsprincipen enligt vallagen. I samband därmed bestämdes att ledamöterna i det högsta organet skall vara fullmäktigeledamöter i medlemskommunerna. Först efter några års tid kommer det att vara möjligt att på basis av erfarenheter bedöma hur bestämmelsen fungerar.

Vid utvecklandet av landskapsförvaltningen har de frågor som gäller utvecklingen på längre sikt egentligen inte samband med hur kommunallagen fungerar, men de kan återverka även på kommunallagen.

I sjukvårdsdistrikten har utvecklingen gått från sådan servicefinansiering som baserar sig på kommunernas betalningsandelar till serviceavgifter. För den service de anlitar betalar kommunerna ett pris enligt en servicetariff. Sedan början av 1993 har kommunerna även kunnat köpa tjänster även av andra än det egna sjukvårdsdistriktet. Bl.a. på grund av ändringar av dessa slag i verksamhetssätten tillgodoser den nuvarande förvaltningsstrukturen vid sjukvårdsdistrikten inte till alla delar behoven av en smidig serviceproduktion.

I samkommunerna för yrkesutbildning och i yrkeshögskolorna har samkommunens verksamhetssätt utvecklats i riktning mot aktiebolag. I synnerhet vid yrkeshögskolorna finns det behov av att få med också enskilda instanser, varvid samkommunformen inte kommer i fråga. Eftersom uppgifterna vid yrkeshögskolorna fordrar särskild sakkunskap, kan man få tillräckligt sakkunskap till organen genom att valbarhetsbestämmelserna ändras så att de motsvarar vad som i 36 § 3 mom. bestäms om valbarhet för ledamöter i direktioner och kommittéer. Förutom av

samkommuner upprätthålls yrkeshögskolor av aktiebolag och stiftelser.

Det finns inte exakta uppgifter om hur de nya möjligheter som kommunallagen erbjuder i fråga om organiseringen av nya samkommuner överlag har utnyttjats. Det kan dock konstateras att möjligheterna har utnyttjats, men inte i den utsträckning som man beräknade vid beredningen av lagen.

Bl.a. inom folkhälsoarbetet finns det i någon mån sådana samkommuner som har bara ett organ. De samkommuner som har bara ett organ är i allmänhet rätt små. Medlemskommunerna har i vissa fall fått behålla mer beslutanderätt än normalt. Verksamheten löper friktionsfritt så länge som samförstånd råder mellan kommunerna.

I vissa samkommuner finns det en samkommunstämma i stället för fullmäktige. I allmänhet följer förfaringssätten vid samkommunstemman dock i stor utsträckning de traditionella förfaringssätten vid fullmäktige, och därför har ibruktagandet av samkommunstemman inte medfört någon stor förändring i verksamhetskulturen.

Genom att samkommunens grundavtal skall godkännas av medlemskommunerna har kommunerna automatiskt fått en möjlighet att påverka centrala frågor som gäller organiseringen av samarbetet. Emellertid visade sig kravet så att medlemskommunerna skall vara enhälliga vara en alltför osmidig lösning, i synnerhet i sådana samkommuner där medlemskapet är obligatoriskt. T.ex. i sjukvårdsdistrikten kunde en enda kommun som kanske utnyttjade sjukvårdstjänster i obetydlig omfattning hindra en sådan ändring av grundavtalet som de andra kommunerna godkänt. Därför har kommunallagen redan ändrats så att det i obligatoriska samkommuner för en ändring av grundavtalet räcker att två tredjedelar av medlemskommunerna understöder ändringen, om det sammanlagda invånarantalet i dessa medlemskommuner är minst hälften av det sammanräknade invånarantalet i samtliga medlemskommuner.

Även i sådana samkommuner där samarbetet är frivilligt har kravet på enhällighet visat sig vara problematiskt när grundavtalet godkänns eller ändras. Fastän en frivillig samkommun i princip är ett smidigare alternativ än en obligatorisk samkommun, kan det också där uppstå en svår konfliktsituation, om t.ex. en enskild kommun, som inte anser en ändring ligga i sitt intresse, hindrar

en sådan ändring av förvaltningsstrukturerna som skulle göra verksamheten flexiblare.

Eftersom samkommunernas grundavtal och budgetarna har uppgjorts i stora drag har det utvecklats former för avtalsstyrning av ny typ. Med tanke på samkommunernas totala styrsystem innebär avtalsstyrningen bl.a. att förhandlingsrelationerna intensifieras mellan samkommunernas professionella ledning och kommunernas ledning samt att betydelsen av samkommunens politiska organ minskar. En följd av denna utveckling kan i vissa fall vara att särskilt fullmäktige blir utan en reell roll.

### 3.11. Rättelseyrkande och kommunalbesvär

#### 3.11.1. Mål

Vid beredningen av kommunallagen ansågs det att rättsskyddssystemet bör vara klart, smidigt och effektivt. De fel som uppstått ansågs det att man bör kunna avhjälpa så långt möjligt inom kommunens interna förvaltningsförfarande för att därigenom minska förvaltningsdomstolarnas arbetsbörda. Dessa mål eftersträvade man genom att besvärsgrunderna och delgivningsförfarandena vid kommunalbesvär förtydligades samt genom att sådana besvär som inom kommunen anförts på laglighetsgrund ersattes med rättelseyrkande som anförts på laglighets- och/eller ändamålsenlighetsgrund. Genom förfarandet med rättelseyrkande ansågs det att man kunde effektivisera även kommunernas självstyrelse samt kommuninvånarnas direkta möjligheter att delta och påverka.

#### 3.11.2. Bestämmelser

De grundläggande bestämmelserna om rättelseyrkande ingår i 89 § och om kommunalbesvär i 90 §, medan bestämmelser om rättelse- och överklagbarheten av beslut finns i 91 § samt om vem som har rätt att framställa rättelseyrkande och anförda besvär i 92 §. De övriga bestämmelserna om detta gäller förhållandet mellan kommunallagens bestämmelser om sökande av ändring och andra lagars bestämmelser om sökande av ändring (88 och 100 §), rättelseyrkande- och besvärstider (93 §), anvisning om rättelseyrkande och besvärshanvisning (94 §), delgivning av rättelse- och överklagbara beslut till part och kommuninvånare samt information

om besvär till den som begärt det (95 och 96 §), fullföljd (97 §), verkställbarheten av beslut som är föremål för rättelseyrkande eller besvär (98 §) samt förbud mot att genom besvär söka ändring i fullmäktiges beslut om att ordna en kommunal folkomröstning (99 §).

#### 3.11.3. Bedömning

Det finns erfarenheter bara från en kort tid för en bedömning av konsekvenserna av reformerna av systemet för sökande av ändring och särskilt konsekvenserna av systemet med rättelseyrkande.

De bedömningar som kommunerna och kommunala organ inom olika förvaltningsområden gett om systemet för sökande av ändring har till största delen varit positiva, men en del av kommunerna och deras organ anser att systemet med rättelseyrkande inte på något väsentligt sätt har förändrat den tidigare situationen. Detta har ansetts bero på att det ofta anses onödigt att behandla ett ärende på nytt i samma organ och att detta fordrar extra tid och arbetsinsatser. Bara en liten del av kommunerna eller av de kommunala organen är av den åsikten att ändringarna i systemet för sökande av ändring har försämrat situationen.

Det är inte ännu i detta skede möjligt att dra mer omfattande slutsatser om vilka verkningar förändringen av systemet för sökande av ändring haft på länsrätternas nivå. Man kan inte ännu märka några väsentliga förändringar i antalet egentliga besvär som anförts hos länsrätterna, men antalet verkar ha sjunkit något, vilket kan betyda att sådana besvär som eventuellt annars skulle ha anförts i vissa fall inte har anförts på grund av tvåstegsförfarandet. I varje fall har det kommunala ändringssökandet även med tanke på länsrätterna sina egna särdrag beroende på självstyrelsen. Av detta följer bl.a. att de kommunala organen tydligare än förut bör uppfatta behandlingen av rättelseyrkanden så att det inte är fråga om en likadan behandling av ett ärende som redan behandlats, utan en fördjupad behandling som till väsentliga delar sker i rättsskyddets inre. Vid en sådan behandling är det väsentligt att även specificera beslutets ändamålsenlighets- och laglighetsgrunder, eftersom de besvär som eventuellt anförts över beslutet hos länsrätten kan gälla bara laglighetsgrunder. Om ändringssökanden inte kan skilja på ända-

målsenlighets- och laglighetsgrunder, kan det leda till att ärenden som inte hör till förvaltningsdomstolar förs till dessa för avgörande.

Ändringssökandet har som åtgärd förenklats för kommuninvånarna samt behandlingen av ändringarna har blivit snabbare och informationen om besluten förbättrats. Att tröskeln för att söka ändring sänkts har dock inte lett till någon stor ökning i uttryckandet av missnöje, med undantag av vissa specialfall. Kommunernas "besvärskultur" har således inte förändrats väsentligt till följd av reformen.

Kommunernas och olika kommunala organs beslut har inte särdeles ofta ändrats vid rättelseförfarande, men kommuninvånarna är ändå i allmänhet nöjda med det nya beslut de får. Allmänt taget har besluten sålunda, trots att sökandet av ändring sker i två steg, vunnit laga kraft utan oskäligen dröjsmål.

Kommuninvånarnas direkta möjligheter att delta och påverka har förbättrats genom förfarandet med rättelseyrkande. Ändringssökanden kan direkt hos myndigheten påverka sin sak genom att om han så önskar framföra nya synpunkter. Situationen förbättras även av att det är relativt lätt, billigt och snabbt för medborgaren att framstäl-

la ett rättelseyrkande. Eftersom kommunen dessutom informerar mer aktivt om sina beslut, ökar medborgarnas vetskap om ärendena och deras påverkningsmöjligheter.

Systemet för sökande av ändring har inte som helhet blivit klarare. Det tvåstegssystem som ingår i kommunallagen uppfattas även som sådant som i någon mån komplicerat. Dessutom bestäms i flera olika lagar om ungefär likadana rättsmedel. Detta gäller t.ex. ärenden i samband med social- och hälsovården, byggandet och samhällsteknisk service. Dessa ärenden har i någon mån orsakat förvirring i kommunerna.

I kommunernas organ har förfarandet med rättelseyrkande, i synnerhet i vissa fall där antalet rättelseyrkanden varit flera hundra, ökat arbetsbördan, bl.a. på grund av utskrivning och postning av rättelseyrkandeutdrag. I vissa fall har besluten vunnit laga kraft först långt senare på grund av att ärendet undergått flera behandlingar.

#### 3.11.4. Slutsatser

Med stöd av de hittillsvarande erfarenheterna är systemet för sökande av ändring inte förknippat med sådana problem som skulle förutsätta väsentliga lagändringar.