

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE nr 33/1982-83

med anledning av

I. landskapsstyrelsens framställning till landstinget med förslag till

- 1) landskapslag om ändring av landstingsordningen för landskapet Åland och
- 2) landskapslag om tjänstledighet i vissa fall (nr 15/1982-83);

II. ltm Sune Carlssons m.fl. hemställningsmotion angående utredning av frågan om införande av fullständig parlamentarism (nr 38/1981-82); samt

III. ltm Alarik Häggbloms m.fl. lagmotion med förslag till

- 1) landskapslag angående ändring av 5 § landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse och
- 2) landskapslag om ändring av 49 § landstingsordningen för landskapet Åland (nr 69/1982-83).

Landstinget har inbegärt lagutskottets yttrande över nämnda framställning och motioner, vilka utskottet enligt arbetsordningens 23 § 2 mom. handlagt i ett sammanhang. Utskottet, som hört talmannen Olof Jansson och lantrådet Folke Woivalin, får med anledning härav vördsamt anföra följande.

I. Förslaget till ändring av landstingsordningen

I den aktuella framställningen föreslås preciseringar av landstingsordningens bestämmelser om vilka tjänstemän som inte berättigas utöva sin tjänst efter inval till landstinget. I jämförelse med nu gällande lagstiftning skulle det antal tjänstemän vid landskapsstyrelsens centrala ämbetsverk, som berörs av bestämmelsen, minska betydligt. Å andra sidan skulle bestämmelserna utvidgas att gälla bl.a. även chef för annan enhet inom landskapsförvaltningen samt chef för statlig lokalförvaltning på Åland, vilka vardera inte berörs av nu gällande inskränkningar. De tjänstemän som berörs av lagförslaget förutsätts söka befrielse från skyldigheten att utöva sina tjänsteåligganden för den tid landstingsuppdraget varar eller för varje session medan gällande lag talar om skyldighet att begära befrielse från tjänsten. Förslaget kompletteras med bestämmelser om rätt till tjänstledighet under den tid landstingsmannaupdraget varar för den som är anställd i landskapets tjänst.

Med anledning av en motion i saken har lagutskottet tidigare framhållit (bet.nr 18/1977-78) att "i vår moderna tid borde minsta möjliga antal medborgare vara uteslutna från möjligheterna att delta i allmän samhällelig verksamhet". Utskottet vidhåller fortfarande denna sin tidigare framförda uppfattning och konstaterar samtidigt att frågan om vilka offentligt anställda som skall kunna bekläda politiska förtroendeuppdrag i landskapsförvaltning och kommuner snarare är en fråga om ändamålsenlighetsbedömningar hos den enskilde tjänstemannen och de grupper som stöder hans kandidatur än en angelägenhet som i detalj skall regleras i lag. Ur dessa synvinklar innebär förslaget förbättringar i fråga om de anställda vid landskapsstyrelsens centrala ämbetsverk. Samtidigt inskränks dock i praktiken möjligheterna för nya medborgargrupper att kandidera.

Bestämmelserna om offentligt anställdas möjligheter att kandidera för och upprätthålla uppdrag i folkrepresentationen varierar betydligt mellan olika länder. I Finland kan aktiva militärer inte väljas till riksdagsmän. Justitiekanslern, justitieombudsmannen samt medlemmarna av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen får inte samtidigt vara riksdagsmän. För övriga statsanställda existerar inga begränsningar, däremot har statstjänsteman rätt att lyfta 70 % av sin lön under den tid han är förhindrad att sköta tjänsten till följd av riksdagsmannaupdrag eller annat offentligt uppdrag. I Sverige, Danmark och på Färöarna existerar inga inskränkningar i valbarheten. I den danska grundlagen sägs uttryckligen att tjänsteman, som väljs till medlem av folketinget, inte behöver regeringens tillåtelse att motta valet. I Norge är anställda vid departementen, hovet och utrikestjänsten inte valbara till stortinget. Enligt anglosaxisk rättstradition är statsanställda uteslutna från medlemskap i folkrepresentationen. I andra europeiska länder varierar reglerna kraftigt. I vissa länder (t.ex. Förbundsrepubliken Tyskland och Frankrike) kan en innehavare av statlig tjänst inte samtidigt vara medlem av parlamentet, i andra (t.ex. Holland och Italien) är begränsningarna mindre eller obefintliga. Där begränsningar uppställts, har de motiverats med den klassiska maktfördelningsläras principer om åtskillnad mellan den lagstiftande och den verkställande makten.

Möjligheten att samtidigt vara medlem av landstinget och inneha tjänst vid landskapsstyrelsen eller länsstyrelsen har varit utesluten ända sedan den första landstingsordningen gavs 1923. Vid tillkomsten av nuvarande landstingsordning 1972 preciserades tillämpningen, dock utan att reglerna i sak ändrades.

Visserligen föreslog landskapsnämnden år 1938 att medlemskap för sådan tjänsteman skulle vara möjligt med motiveringen att detta skulle tillföra landstinget en sakkunskap "varav landstinget städse bör anses hava behov, varjämte ett större samförstånd för det gemensamma bästa kan ernäs" (framst. nr. 1/1938). Förslaget avisades dock av lagutskottet.

Utskottet konstaterar att förutsättningarna för att motta landstingsmanuppdrag enligt förslaget skulle komma att variera beroende på om vederbörande är anställd i landskapets eller statens tjänst eller om han är privatanställd. Kommunalt anställda, vilka i vissa fall även måste anses utöva offentlig makt i stöd av bl.a. landskapslagstiftning, berörs inte alls av den föreslagna lagstiftningen (liksom för övrigt inte heller av gällande lag). Den förmånligaste positionen skulle innehas av de landskapsanställda, vars ställning närmare skulle regleras i den föreslagna lagen om tjänstledighet i vissa fall. Denna grupp skulle således få rätt till tjänstledighet jämte som tidigare rätt att åtnjuta 70 % av lönen. För de statsanställdas del föreligger ingen entydig motsvarande rätt även om bestämmelserna rörande sådan tjänstemans rättigheter då han valts till riksdagsman analogt tillämpats i fråga om landstingsmanuppdrag. Kommunalt anställdas ställning regleras i förekommande fall genom tjänstestadga. I fråga om privaträttsligt anställda skulle däremot fortfarande helt saknas bestämmelser om rätt till tjänstledighet och lön under utövande av landstingsmanuppdrag.

Även om syftet med den nu föreslagna lagstiftningen inte primärt är att reglera förutsättningarna för olika medborgargrupperns möjligheter att åta sig landstingsmanuppdrag, anser utskottet likväl denna fråga ha sådan aktualitet att den bör uppmärksammas vid den översyn av landstingsordningen som ur andra synvinklar blir aktuell (se nedan). Erfarenheterna från senare år har nämligen visat att landstingsarbetet har blivit så krävande att det för många arbetstagarkategorier samt för olika grupper av egna företagare har blivit allt svårare att förena med vederbörandes civila gärning. Den för ett par år sedan genomförda reformen av landstingets arbetstider har visserligen inneburit vissa fördelar men långt ifrån löst alla problem. En utveckling som innebär att allt färre personer kan eller vill åta sig allmänna uppdrag, medför även att basen för det demokratiska beslutsfattandet betänkligt hotar att smalna. Bland annat ur den synvinkeln borde frågan ägnas allvarlig uppmärksamhet.

Mot bakgrunden av det ovan anförda borde frågan om eventuella begränsningar i rätten att åta sig landstingsmannaupdrag ännu övervägas i ett större sammanhang. En delreform av föreslagen art hade visserligen avlägsnat vissa nu existerande olägenheter men samtidigt lämnat andra problem olösta. Utskottet har därför beslutat föreslå förkastande av lagförslaget och hemställer i stället om en allmän översyn av frågan i samband med andra, mera genomgripande utredningar vilka närmare berörs nedan.

II. Införande av fullständig parlamentarism

Med parlamentarism förstår man i allmänhet ett system där regeringsmakten (exekutiven) i varje situation förutsätts äga folkrepresentationens (parlamentets) förtroende. Förtroendet prövas genom olika typer av förtroendefrågor eller genom att avslag på vissa förslag av exekutiven tolkas som misstroende. Exekutiven anses numera i allmänhet åtnjuta parlamentets förtroende så länge ett uttryckligt misstroende inte visats. Parlamentarism i dess renodlade form förutsätter egentligen förekomsten av två block, vilka växlar vid makten beroende på olika situationer.

De flesta nordiska och västeuropeiska stater tillämpar i dag ett parlamentariskt styrelseskick, fastslaget i författning eller till följd av en utvecklad sedvana. Länder som Finland och Frankrike brukar likväl inte alltid betecknas som renodlade parlamentariskt styrda stater med hänsyn till den starka ställning presidentämbetet intar i ländernas statsskick. Exempel på stater, där parlamentarismen inte tillämpas, är Schweiz, där regeringen väljs för bestämd tid av parlamentet och där något egentligt misstroendeinstitut inte existerar. Inte heller USA är parlamentariskt styrt, eftersom den folkvalda presidenten samtidigt är regeringschef.

I många länder är parlamentarismen som princip inskriven i författningen. I Finland uttrycks detta i regeringsformens 36 §, enligt vilken "till medlemmar av statsrådet, vilka böra åtnjuta riksdagens förtroende kallar presidenten " samt 43 §, enligt vilken "statsrådets medlemmar äro för sina ämbetsåtgärder ansvariga inför riksdagen". I riksdagsordningens 37 § ingår närmare föreskrifter om spörsmåls- och interpellationsförfarandet. I den svenska regeringsformen från 1974 sägs uttryckligen att den svenska folkstyrelsen "förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick ,,...".

Regeringsformen innehåller även föreskrifter om utseende av statsminister och om förfarandet då riksdagen förklarar att regeringsledamot inte åtnjuter riksdagens förtroende. Även den danska grundlagen innehåller föreskrifter om att ingen minister kan kvarbli i ämbetet sedan folketinget uttalat sitt miss-
troende gentemot denne.

I andra länder, som t.ex. Norge och Storbritannien, bygger det parlamentariska styrelseskicket närmast på en form av konstitutionell sedvanerätt medan skrivna regler saknas.

Parlamentariskt ansvar i landskapsförvaltningen och frågans tidigare be- handling i landstinget

Såsom det framhålles i hemställningsmotionen nr 38/1981-82 har frågan om parlamentarisk ansvarighet i landskapsförvaltningen och verkningarna av en fullt genomförd parlamentarism diskuterats vid många olika tillfällen. Nuvarande självstyrelselag reglerar inte förhållandet mellan landsting och landskapsstyrelse på annat sätt än att det i 2 § 2 mom. direkt utsägs att landskapsstyrelsen tillsättes av landstinget. En sådan formulering återfinns för övrigt inte i förslaget till ny självstyrelselag (4 §). Detta har motiverats med att det bör ankomma på landstinget att själv reglera formerna för och sammansättningen av sin och övriga självstyrelseorgans verksamhet. Det bör sålunda observeras att nuvarande självstyrelselag inte möjliggör ett förfarande där landskapsstyrelsens medlemmar skulle utses på annat sätt (exempelvis av lantrådet).

Närmare bestämmelser om hur landskapsstyrelsens medlemmar utses och hur förtroendet för den mäts ingår i 1 och 2 kap. landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse (42/71), i 49 § landstingsordningen (11/72) samt i 7 kap. landstingets arbetsordning (19/72) där grundregeln om proportionella val samt tillvägagångssättet härvid kommer till uttryck. Enligt gällande bestämmelser kallas lantrådet till sitt ämbete av landstinget och kvarstår så länge han åtnjuter dess förtroende. Landskapsstyrelsens ledamöter utses av landstinget för två år i sänder. Om landstinget förklarar att ledamöterna (som kollektiv) saknar dess förtroende, utses nya ledamöter för återstående tid. Lantrådet eller minst fyra ledamöter kan själva aktualisera förtroendefråga så att visst avgörande i landstinget anses innebära misstroende, varvid val av lantråd och ledamöter skall verkställas.

Enligt den första landskapslagen angående Ålands landskapsförvaltning (5/23)

tillsattes såväl lantrådet som ledamöterna av landskapsnämnden för en bestämd tid om tre år. I lagen ingick då inga bestämmelser angående lantrådspostens politiska ansvar. Genom en ändring av nämnda lag (7/28) bestämdes att lantrådet skall kvarstå i sitt ämbete så länge han åtnjuter landstingets förtroende och att han sålunda inte längre skulle utses för en bestämd ämbetsperiod. Samtidigt infördes regler om hur landstingets misstroende gentemot lantrådet konstateras (se petition nr 2/1928).

När förslag till ny landskapslag angående landskapsförvaltningen i landskapet Åland år 1950 (framst.nr 31/1950) framlades, diskuterades frågan om landskapsstyrelsens tillsättande och sammansättning. I framställningen skrev landskapsstyrelsen bl.a. följande: "Då lantrådet är den, som mest skall samarbeta med ledamöterna i landskapsnämnden, måste det anses både rättvist och lämpligt att lantrådet finge influera på landskapsnämndens sammansättning. I sådant avseende hade landskapsnämnden velat i 2 § införa ett nytt moment av sådant innehåll, att lantrådet finge för val av landskapsnämndens ledamöter till landstinget ingiva förslag med tio valbara personer, bland vilka landstinget sedan valde ledamöterna och deras ersättare. Då saken likväl berör landskapsnämnden, har nämnden icke velat göra ett direkt förslag, utan överlämnat åt landstinget att i 2 § införa ifrågavarande moment, om landstinget så finner lämpligt". Dessa tankegångar vann dock inte landstingets gehör. Lagutskottet skrev i sitt betänkande nr 1/1951 bl.a.: "Fullföljandet av landskapsnämndens tankegång skulle därför förutsätta införandet av full parlamentarism även i landskapsförvaltningen, i det att också ledamöterna borde väljas på obestämd tid och kvarstå i sina uppdrag under samma förutsättningar som lantrådet. Systemet kan i teorin ha vissa fördelar men i landskapets små förhållanden synes det nuvarande vara att föredra. Ombyte av ledamöter i landskapsnämnden skulle ej kunna ske annorledes än i samband med ställande av förtroendefråga, och de slitningar som i samband härmed kunna förekomma, synas vara till nytta varken för landskapet eller den person, som frågan gäller". Den föreslagna proceduren betecknades även som ett ingrepp i landstingsmännens fria valrätt.

Frågan om ledamöternas ställning berördes ånyo 1957 i en lagmotion (mot.nr 14/57), vari föreslogs att landskapsstyrelseledamöternas uppdrag skulle fortfara så länge de åtnjuter landstingets förtroende, dock längst för en landstingsperiod. Förslaget väckte viss diskussion i landstinget men omfattades inte. Landstinget hemställde ändå om en utredning av det ändamålsenliga i att landskapsförvaltningen omorganiserades enligt utvidgade parlamentariska principer.

Landskapsstyrelsen hänvisade till denna hemställan, då man våren 1967 framlade en framställning med förslag till ändring av landskapslagen angående landskapsförvaltningen i landskapet Åland (framst.nr 7/1967). Några sakliga ändringar föreslogs emellertid inte, men landstinget beslöt på förslag av stora utskottet (bet.nr. 10/1967) förkorta landskapsstyrelseledamöternas mandattid till två år, vilket betraktades som en temporär lösning av frågan om landskapsstyrelseledamöternas parlamentariska ansvarighet till dess uttryckliga stadganden skulle hinna införas.

Under senare delen av 60-talet och början av 70-talet pågick en omfattande förnyelse av lagstiftningen rörande landskapsförvaltningen, varvid även frågan om landskapsstyrelsens och dess ledamöters parlamentariska ansvar dryftades ur olika aspekter. Frågan hörde till uppdraget för den år 1966 tillsatta förvaltningslagkommittén som i sitt andra delbetänkande (bet.nr 5/1970) likväl inte föreslog några ändringar. Kommittén ansåg att systemet med att landskapsstyrelsens mandat ställs till landstingets förfogande vartannat år "... är en för oss lämpad form av parlamentarisk ansvarighet ...". Till betänkandet hade fogats en promemoria om parlamentarisk ansvarighet i Ålands landskapsförvaltning, skriven av dåvarande lantrådet Martin Isaksson, där verkningarna av en genomförd parlamentarism i landskapssjälvstyrelsen berörs.

Parallellt med beredningen av nya förvaltningslagar pågick förberedelser för en ny landstingsordning. I det kommittébetänkande (bet.nr 4/1971) som uppgjordes utgick man från oförändrade förhållanden d.v.s. att misstroendeförklaring även i fortsättningen skulle kunna riktas endast mot lantrådet, däremot inte mot landskapsstyrelsens ledamöter. Någon egentlig diskussion om parlamentarismen förs inte i betänkandet.

Vid landstingets vårsession 1971 framlade landskapsstyrelsen framställningar med förslag till landskapslag om landskapsförvaltningen (framst.nr 6/1971) och till landstingsordning för landskapet Åland (framst.nr 15/1971). Framställningarna byggde vad gäller parlamentarismen helt på de kommittébetänkanden som ovan refererats. I motiveringarna till den förstnämnda framställningen konstaterade landskapsstyrelsen i likhet med kommittén att tiden ännu inte kunde anses mogen för en fullständig parlamentarism. Landskapsstyrelsen ansåg dock "... att målsättningen för framtida reformer rörande landskapsförvaltningen bör vara ett i alla avseenden parlamentariskt system och att frågan därför på

nytt borde tas upp i samband med den planerade reformen av självstyrelselagen". Till framställningen hade lantrådet Martin Isaksson fogat en reservation, därhan föreslog att lantrådets mandatperiod skulle tidsbegränsas till fyra år och att lantrådet inför nyvalt landsting skulle meddela om han ställer sin plats till landstingets förfogande för en ny mandatperiod. Möjligheten till misstroendevotum mot lantrådet skulle enligt reservationen kvarstå.

I två till framställningarna anslutna lagmotioner (möt.nr 16 och 17/1970-71) föreslogs en sådan utvidgning av den parlamentariska ansvarigheten så att misstroendevotum skulle kunna riktas ^{inte blott mot lantrådet utan} även mot enskild ledamot. Samtidigt ansåg dock motionärerna det vara viktigt att även i fortsättningen varje minoritetsgrupp om minst fem landstingsmän skulle garanteras representation i landskapsstyrelsen. Man ville alltså bibehålla det proportionella valsystemet och föreslog att samtliga ledamöter måste avgå så snart en av dem får misstroende.

I lagutskottets betänkanden (nr 33 och 35/1970-71) över de båda framställningarna berörs formerna för parlamentarism inom självstyrelsen. Utskottet hade närmare övervägt tre alternativ:

- a) landstinget skulle tillsätta landskapsstyrelsens ledamöter på förslag av lantrådet. En särskild mandattid för ledamöterna skulle inte tillämpas men platserna skulle ställas till landstingets förfogande efter nyval. Misstroende skulle kunna riktas såväl mot lantrådet som ledamöterna.
- b) Såväl lantrådet som landskapsstyrelsens ledamöter skulle väljas på en bestämd period om fyra år och samtidigt sitta på förtroende. Vid misstroendevotum skulle val av lantråd och ledamöter avse återstoden av mandatperioden.
- c) Ledamöterna i landskapsstyrelsen skulle utses genom proportionella val för en mandatperiod om två år, men om lantrådet fälls genom misstroendevotum skulle även ledamöterna ställa sina platser till förfogande.

Utskottet omfattade det sistnämnda alternativet, vilket sålunda innebar att man inte delade den i anslutningsmotionen framförda tanken om att misstroendeförslag separat kunde riktas mot landskapsstyrelseledamot. I fråga om

misstroendeförklaringen mot lantrådet föreslog utskottet ett dagordningsförfarande varvid landstinget skulle uttrycka sitt misstroendevotum genom motiverad övergång till dagordningen. Motiverad övergång skulle dock inte alltid behöva betraktas som misstroende även om landstinget kunde "erinra om omständigheter eller uttrycka önskemål, som kan betraktas som förpliktande för landskapsstyrelsen". Lagutskottet hade även av dåvarande professorn vid Helsingfors universitet Jan-Magnus Jansson införskaffat ett utlåtande angående parlamentarismen. Utlåtandet fanns fogat till utskottets betänkande.

Under landstingsbehandlingen av de båda framställningarna framkom synpunkter som föranledde landskapsstyrelsen att återkalla desamma. Som en följd härav framlades i form av en lagmotion (mot.nr. 18/1970-71) förslag till ny landstingsordning jämte ändringar av landskapslagen angående landskapsförvaltningen i landskapet Åland. I motionen infördes som en ändring av den då gällande förvaltningslagen principen om att misstroendevotum kunde riktas även mot landskapsstyrelseledamöterna som kollektiv, däremot inte mot enskild ledamot. Lagutskottet omfattade, trots sin tidigare försiktigare hållning, denna utvidgade form av parlamentarism men kompletterade bestämmelserna med möjlighet för lantrådet och landskapsstyrelseledamöterna att själva väcka förtroendefråga (bet.nr 38/1970-71). Stora utskottet omfattade i sak lagutskottets förslag rörande parlamentarismen men framhöll att det nya meddelandeinstitutet väsentligt minskar riskerna för att förtroendefråga från lantrådets och landskapsstyrelsens sida missbrukas som påtryckningsmedel (bet.nr 43/1970-71). Motionen antogs av landstinget den 23 juni 1971.

I augusti samma år avgav landskapsstyrelsen en framställning med förslag till landskapslag om Ålands landskapsstyrelse och landskapslag om landskapets finansförvaltning (framst.nr 27/1971). De föreslagna bestämmelserna i landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse angående lantrådets och landskapsstyrelseledamöternas politiska ansvar skulle ersätta bestämmelserna i den tidigare förvaltningslagen och föreslogs utformade på samma sätt som i den motion landstinget tidigare samma år godkänt. Misstroendeförslag skulle således kunna väckas både mot lantrådet och mot ledamöterna av landskapsstyrelsen. En minoritet inom landskapsstyrelsen (lantrådet) önskade fortfarande välja lantrådet för landstingets mandatperiod. Landskapsstyrelsen omfattade sålunda landstingets tidigare intentioner men uppställde dock vissa frågetecken beträffande "ändamålsenligheten av den dubbla ansvarigheten i dels en kort mandattid och i dels beroende av landstingets förtroende Under förutsättning att en dylik misstroendeförklaring tillämpas i ytterst speciella fall kan dock en sådan kombination vara motiverad", framhölls i motiveringarna.

Lagutskottet (bet.nr 39/1970-71) omfattade till denna del framställningen, som ju sammanföll med lagutskottets tidigare åsikt.

Landstinget kom ytterligare en gång under 1971 att behandla landstingsordningen och förvaltningslagen. På grund av vissa bestämmelser om kvalificerad majoritet förföll landstingets beslut av den 23 juni 1971 om antagande av ny landstingsordning. Landskapsstyrelsen avgav därför vid höstsessionen 1971 en ny framställning (nr 40/1971), i vilken dock bestämmelserna rörande parlamentarismen var oförändrade i förhållande till landstingets tidigare beslut. Lagutskottet anförde i sitt betänkande (nr 6/1971-72) att den nu aktuella formen av parlamentarism "troligen icke kommer att motsvara den målsättning, som utskottet anser för riktig. Det är därför enligt utskottets mening sannolikt, att diskussionen om en lämplig form av parlamentarism för självstyrelsen icke med antagande av denna landstingsordning är avslutad". Några ändringsförslag framfördes dock inte från utskottets sida.

Som framgår av den ovanstående relationen siktade det under berörda tidsperiod aktuella reformarbetet främst till att närmare samordna lantrådets och landskapsstyrelseledamöternas ställning vad gäller deras politiska ansvar och därmed även till att stärka ledamöternas position i landskapsstyrelsearbetet. Vidare skapades tidsenliga och mera detaljerade förföreskrifter för hur förtroendefråga ställs och behandlas.

Utskottet konstaterar att förhållandet landsting - landskapsstyrelse åtminstone sedan 1971 måste anses basera sig på parlamentarismens principer så tillvida att såväl lantrådet som ledamöterna enligt lag skall åtnjuta landstingets förtroende och att bristen på förtroende konstateras genom ett särskilt reglerat förfarande. Förtroendefråga kan väckas på initiativ av vardera parten.

När man i den föreliggande hemställningsmotionen nr 38/1981-82 och i debatten i övrigt förespråkar införande av "fullständig parlamentarism" är det sålunda framför allt två drag i nuvarande system som anses nödvändiga att ändra:

- 1) det proportionella valsystemet vid val av ledamöter. Ett dylikt valsysteme och parlamentarisk ansvarighet, är som prof. Jansson framhåller i sitt utlåtande, en synnerligen ovanlig kombination. I stället för "samlingsregeringar" förutsätts olika kombinationer växla vid makten med övriga

grupper i opposition;

- 2) den i lag fastställda mandatperioden om två år för landskapsstyrelsens ledamöter i kombination med lantrådets särskilda tjänstemannaställning utan mandattid. Lantrådet står såväl härigenom som genom det proportionella valsättet på sidan om den åländska "regeringsbildningen".

Till reformkraven kan även hänföras omständigheten att misstroendeförslag nu inte kan riktas mot en enskild ledamot, vilket dock närmast är en följd-funktion av det proportionella valsystemet.

Synpunkter mot och för införande av fullständig parlamentarism

De argument som i olika sammanhang anförts mot införande av en s.k. fullständig parlamentarism kan sammanfattas på följande sätt:

- systemet förutsätter ett tillräckligt stabilt partiväsen, som hittills saknats på Åland. I annat fall finns risk för "häftiga kastningar, brist på möjlighet till långsiktig planering och lust att i tid och otid begagna förtroendevapnet mot de styrande" (Janssons PM 1971). Å andra sidan kan en övergång till full parlamentarism förväntas stimulera till uppkomsten av stadigare partibildningar. (Se även Lu bet.nr 33/1970-71).
- i landskapets begränsade förhållanden är det svårt att lämna ett civilt arbete för att helt ägna sig åt politiska värv samtidigt som reträttposter och tjänstledigheter är svåra att ordna (Isakssons PM 1971, Lu bet.nr 33/1970-71).
- bundenheten vid rikets finansförvaltning försvårar förverkligande av ett från regeringens program väsentligt avvikande politiskt handlingsprogram (Ls framst. nr 6/1971).
- en stor del av arbetet i landstinget avser bevakning av frågor av främst lokalt intresse och politiska värderingar läggs i mindre grad till grund för bedömningarna. Det materiella innehållet i landskapsförvaltningen är därför inte sådant att det ger en parlamentariskt ansvarig landskapsstyrelse möjlighet att agera (Ls framst.nr 6/1971).
- det proportionella valsystemet ger även minoritetsgrupper representation i landskapsstyrelsen och bidrar därigenom till största möjliga uppslutning

kring självstyrelsen. Ett system med "regerings- resp. oppositionsblock" och återkommande misstroendeförslag skapar onödiga slitningar i ett litet samhälle som det åländska (Lu bet.nr 1/1951, lagmot.nr 16/1970-71).

- ett system där lantrådet utser alt. föreslår ledamöterna i landskapsstyrelsen har även betecknats som "ett ingrepp i landstingsmännens fria valrätt" (Lu bet.nr 1/1951). Härmed avses förmodligen den i gällande självstyrelselag ingående regeln om att landskapsstyrelsen tillsätts av landstinget.

Förespråkarna för en fullständig parlamentarism har i sin tur bl.a. anfört följande:

- en mera homogen sammansättning av landskapsstyrelsen leder till ett effektivare arbete. Det är lättare att nå consensus-lösningar även då flera politiska grupper samverkar inom en koalition än inom nuvarande system med karaktär av tvångssamlingsregering, där uppslitande politiska strider och omröstningar inte sällan förekommer. I ett parlamentariskt system är omröstningar inom regeringarna ytterst sällsynta eftersom det förutsätts att de där företrädna grupperna solidariskt ansvarar för åtgärder och förslag gentemot parlamentet.

- landskapsstyrelsen skulle få en mera betonad karaktär av ett samordnat "team", varvid även lantrådets ställning både som regeringschef och medlem av kollektivet ytterligare skulle betonas. Införande av full parlamentarism förutsätter samtidigt att lantrådsposten helt får karaktär av politiskt förtroendeuppdrag och att såväl denne som ledamöterna ställer sina platser till landstingets förfogande vid nyval.

- delegeringen av löpande ärenden till enskilda landskapsstyrelseledamöters avgörande kunde utvidgas i en situation där ledamöterna i högre grad företräder en gemensam linje.

- samspelet landsting - landskapsstyrelse skulle förstärkas och förbättras med avseende på såväl lagstiftnings- som budgetarbetet.

- den självstyrelsepolitiska debatten och hela samhällsutvecklingen skulle vitaliseras samt den politiska ansvarsmedvetenheten förstärkas i och med ett system som förutsätter att de olika politiska grupperingarna strävar till att förverkliga alternativa förslag genom växling vid regeringsmakten.

- självstyrelsens karaktär av på landskapsmyndigheterna delegerade statliga befogenheter förutsätter ett politiskt utvecklat styrelseskick motsvarande det som förekommer i andra jämförbara förhållanden.

- ett mera utvecklat parlamentariskt styrelseskick skulle ge såväl "regeringsblocket" och däri medverkande fraktioner som "oppositionen" bättre möjligheter att snabbare "reagera" på händelser, förslag och avgöranden (eller uteblivna sådana) inom landskapspolitiken. Systemet med fasta mandatperioder kan innebära att problem skjuts framåt och konflikter ackumuleras.

Utskottets

Utskottets synpunkter

Utskottet har funnit att frågan om i vilka former parlamentarismen skall förverkligas i det åländska samhället på olika sätt funnits på dagordningen under hela självstyrelseepoken. Mot den bakgrunden finner utskottet det riktigt att förorda förslaget i hemst.mot.nr 38/1981-82 om tillsättande av en utredning om införande av fullständig parlamentarism. Utskottet har inte ansett det vara ändamålsenligt att från dess sida ta ställning i själva sakfrågan utan vill i detta skede endast tillstyrka en utredning. Under årens lopp har så mycket material samlats i ämnet och så många argument i olika riktningar anförts att tillräckliga utgångspunkter för en utredning bör finnas. Enligt utskottets åsikt borde härvid ett flertal sedan länge aktuella frågor sammanföras till en "författningsutredning" vars viktigaste uppgifter vore att utreda

- a) införande av fullständig parlamentarism,
- b) reglerna om valbarhet och tjänstledighet och i samband därmed arbetstider och arvodesystem inom landstinget, samt
- c) behovet av förändringar i landstingsordningens och arbetsordningens regler rörande landstingets praktiska arbetsformer.

En dylik utredning borde, som motionärerna föreslår, utföras av en parlamentariskt sammansatt kommitté och särskilt beakta förhållandena efter den nya självstyrelselagens ikraftträdande. Den under punkt c) nämnda uppgiften har inte beaktats i utskottets klämförslag när den inte direkt berörs i någon av de framställningar eller motioner som legat till grund för behandlingen och då frågorna redan förberedelsevis berörts inom landstingets egna organ. Utskottet har dock fäst stort avseende vid en förnyelse av landstingets interna arbetsformer och organisation och förutsätter därför att en författningsutredning av föreslagen typ skall behandla även dylika frågor samt

att ett nära samarbete med landstinget och dess organ härvid äger rum. Även i TMK framst. nr 4/1982-83 och Lu bet.nr 26/1982-83 berörs behovet av en översyn av landstingsordningen.

Parlamentarismen baserar sig, som ovan framgått, ofta på ett minimum av skrivna bestämmelser och mera på utvecklad praxis. För Ålands del skulle införande av full parlamentarism ändå kräva vissa ingrepp i eller kompletteringar av gällande lagstiftning bl.a. på följande punkter:

- 2 § självstyrelselagen och 1 § landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse, enligt vilka landskapsstyrelsen tillsätts av landstinget. Ändringar är nödvändiga om man vill ge lantrådet rätt att självständigt utse ledamöterna men behövs inte om landstinget t.ex. på lantrådets förslag utser ledamöterna;
- någon form av regler borde ges om hur ledamöterna formellt utnämns/väljs (t.ex. av lantrådet som tillkännager landstinget sitt beslut eller av någon annan person eller instans på förslag av lantrådet);
- bestämmelserna i 49 § landstingsordningen samt 5 och 6 §§ landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse angående sättet och formerna för behandlingen av misstroendeförslag;
- 4 § landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse om lantrådets ställning;
- landstingsordningens och arbetsordningens bestämmelser om val i landstinget, som nu förutsätter att proportionella val alltid skall förrättas då två eller flera personer skall utses samtidigt.

III. Lagmotionen med förslag till ändring av LL om Ålands landskapsstyrelse och landstingsordningen.

Lagmotionen nr 69/1982-83 har nära anknytning till vad ovan anförts om diskussionerna om införande av fullständig parlamentarism. I motionen framförs nämligen förslag till ändringar och förtydliganden av nuvarande bestämmelser om misstroendeförslag. Motionärerna föreslår att misstroendeförslag skall kunna riktas mot enskild ledamot av landskapsstyrelsen och att ledamot, mot vilken misstroendevotum riktats, inte omedelbart skall kunna återväljas om inte misstroendet föranleds av att de politiska styrkeförhållandena i landstinget ändrats. Liksom hittills skulle dock även i fortsättningen nyval av samtliga ledamöter ske även om det av landstinget uttryckta misstroendet avser endast en ledamot. Vidare föreslås att i förslag om misstroende skall

nämnas alla de omständigheter som motiverar förslaget.

Utskottet konstaterar att motionärerna önskar bibehålla nuvarande system med proportionellt val av ledamöter i landskapsstyrelsen. Mot den bakgrunden är det naturligt att bibehålla bestämmelsen om att nytt val av samtliga ledamöter skall ske även om misstroendet riktats endast mot en ledamot. I annat fall äventyras principen om att trygga minoritetens representation i landskapsstyrelsen. När nuvarande regler tillkom 1971 framhöll professor Jan-Magnus Jansson i sitt tidigare berörda utlåtande att proceduren för nyval av landskapsstyrelseledamöter borde kompletteras med en bestämmelse enligt vilken den person, mot vilken misstroendevotum riktats, ej får ställa upp vid val av den nya styrelsen, således detsamma som motionärerna nu föreslår. Detta förslag kom likväl inte att återspeglas i den dåvarande behandlingen, bl.a. beroende på att regeln om att misstroende kunde riktas även mot landskapsstyrelsens ledamöter inte fanns med i det ursprungliga förslaget till ny lagstiftning utan tillkom under ett senare skede av landstingsbehandlingen (se ovan).

Landstingsbehandlingen av förslaget om misstroendevotum mot landskapsstyrelsens ledamöter senaste vårsession gav vid handen att nuvarande bestämmelser för handläggningen av misstroendeförslag och val av nya ledamöter efter konstaterat misstroende inte till alla delar kan anses fullt klarläggande. Detta gäller bl.a. i vad mån och hur omfattande ett förslag om misstroendevotum bör motiveras. Vidare aktualiserade behandlingen frågan om eventuella begränsningar i rätten att återvälja de landskapsstyrelseledamöter vilka förklarats sakna landstingets förtroende. Utskottet är ense med motionärerna om att berörda bestämmelser kan behöva överses och kompletteras även om de i motionen ingående förslaget till utformning av nya regler inte enligt utskottets mening till alla delar kan anses helt ändamålsenliga.

De i lagmotionen ingående förslagen har avseende på formerna för hur parlamentarismen förverkligas i det åländska styrelsesskicket. Eftersom utskottet i det föregående uttalat sig för en mera genomgripande utredning av parlamentarismens utformning på Åland anser utskottet det naturligt att de frågor, som berörs i motionen skulle upptas till prövning och diskussion i det större sammanhang som en allmän utredning om parlamentarismen utgör. Utskottet har därför föreslagit förkastande av motionen.

Med hänvisning till det ovan anförda får utskottet vördsamt föreslå
att Landstinget måtte förkasta de i fram-
ställning nr 15/1982-83 ingående lagför-
slagen, samt
att Landstinget måtte förkasta de i lag-
motionen nr 69/1982-83 ingående lagför-
slagen.

Utskottet föreslår vidare

att Landstinget hos landskapsstyrelsen
måtte hemställa om tillsättande av en
parlamentariskt sammansatt kommitté med
uppdrag att utreda

- 1) förutsättningarna för införande av full-
ständig parlamentarism i landskapsför-
valtningen, och i anslutning härtill
- 2) möjligheterna att åstadkomma bättre
jämförbarhet mellan anställda i landskapets,
kommunal, statlig och privat tjänst att
motta uppdrag som landstingsman eller leda-
mot av landskapsstyrelsen.

Mariehamn den 6 september 1983.

På lagutskottets vägnar:

Jan-Erik Lindfors
ordförande

Lars Ingmar Johansson
sekreterare

Närvarande i utskottet: ordf. J-E.Lindfors, v.ordf. Eriksson samt leda-
möterna Roald Karlsson, Sune Carlsson och Olof M. Jansson.