

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 21/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till kommunindelningslag

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 september 2009 en proposition med förslag till kommunindelningslag (RP 125/2009 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 33/2009 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Arto Sulonen och överinspektör Suvi Savolainen, finansministeriet
- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- förvaltningsråd Anne E. Niemi, högsta förvaltningsdomstolen

- förvaltningsrättsdomare Sampo Jokinen, Helsingfors förvaltningsdomstol
- lantmäteriråd Markku Markkula, Lantmäteriverket
- chefsjurist Heikki Harjula, Finlands Kommunförbund
- kommundirektör Kari Kitunen, Puumala kommun
- förvaltningsdirektör Irma Nieminen, Salo stad
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- jord- och skogsbruksministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- miljöministeriet
- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- Teknik och Hälsa FKT rf
- Tjänstemännens förhandlingsorganisation TFO rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny kommunindelningslag som ska ersätta kommunindelningslagen från 1997. Syftet är att främja reformen av kommunstrukturen. Genom propositionen moderniseras kommunindelningslagen så att den motsvarar de nya behov och förändrade förhållanden som framkommit i och med kommun- och servicestrukturreformen. Lagen revi-

deras så att den börjar fungera i praktiken och bättre stöder processer när kommunindelningslagen ändras. Särskilt de administrativa förfarandena ska bli snabbare och enklare när ändringar i kommunindelningslagen bereds och beslutas.

Kommunindelningslagens struktur och begrepp görs klarare. I lagen framhävs att beslut om ändringar i kommunindelningslagen till sin na-

tur är förvaltningsbeslut. Med vissa undantag som föreskrivs i lagen är allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelser och principer tillämpliga på dem.

Målen för utvecklandet av kommunindelningen och förutsättningarna för ändringar i den preciseras. Målet för utvecklande av kommunindelningen ska vara en livskraftig och områdesmässigt enhetlig kommunstruktur med en fungerande samhällsstruktur. Av dessa är begreppet livskraftig nytt i kommunindelningenslagen. Som en förutsättning för att kommunindelningen ska kunna ändras tillfogas att ändringen förbättrar samhällsstrukturens funktion i området. Dessutom preciseras kravet på att området ska vara enhetligt och med avseende på vilket område det ska bedömas om förutsättningarna föreligger samt att områdets framtida utveckling ska beaktas vid bedömningen.

I lagen förs på ett tydligare sätt fram kommunernas avgörande roll när en ändring i kommunindelningen inleds och bereds samt när beslut fattas om den. När kommuner går samman ska den sammanslagingsframställning som kommunerna bereder tillsammans spela en avgörande roll. Också en enskild kommun eller kommunmedlem ska kunna föreslå att en del av en kommun ska överföras till en annan kommun. Då ska utlåtande om saken inhämtas av fullmäktige i alla kommuner som berörs av ändringen innan framställningen skickas till ministeriet.

Det föreslås att kommuninvånarnas och andra berörda möjligheter att påverka effektiviseras i samband med att framställningen om en ändring i kommunindelningen behandlas i kommunerna. Kommunernas gemensamma och kommunindelningsutredarens framställningar ska inte längre kungöras på nytt i kommunerna i samband med att statsrådets beslut bereds. För kungörandet av andra framställningar ansvarar ministeriet och de kommuner som berörs av ändringen.

Förutsättningen för att statsrådet ska fatta beslut om en sammanslagning ska vara att kommunernas fullmäktige har gjort en gemensam sammanslagingsframställning. Beslut om att en del av en kommun ska överföras till en annan kom-

mun ska kunna fattas om ingen kommun som berörs av ändringen motsätter sig den. Ändringen ska kunna göras trots en kommuns motstånd, om ändringen är ringa för den kommun som motsätter sig den med beaktande av dess inverkan på kommunens invånarantal, landareal, kommunala service, ekonomi, näringsverksamhet, samhällsstrukturens utveckling eller andra med dessa jämförbara omständigheter. Ändringen ska också kunna göras, om utvecklingen av området förutsätter ändringen och ändringen inte avsevärt försämrar funktionsförmågan hos den kommun som motsätter sig ändringen eller kommunens förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen.

Det föreslås mer detaljerade bestämmelser om innehållet i kommunernas sammanslagningsavtal och om avtalets bindande verkan. Kommunerna ska utse en sammanslagningsstyrelse som ansvarar för att kommunsammanslagningen genomförs. Dess mandatperiod börjar när fullmäktige har godkänt framställningen om sammanslagning av kommunerna. Tidpunkten när mandatperioden för den nya kommunens fullmäktige börjar preciseras. Bestämmelserna gör det möjligt att tidigare träffa de avgöranden som styr processen när kommunindelningen ändras och som är juridiskt bindande för de kommuner som går samman.

Bestämmelserna om ekonomisk uppgörelse mellan kommunerna när en del av en kommun överförs till en annan kommun preciseras. I lagen föreskrivs om ett nytt medlingsförfarande i situationer där kommunerna inte på något annat sätt kommer överens om innehållet i den ekonomiska uppgörelsen.

Det föreslås att befogenheterna för förrättningsmännen vid en fastighetsförrättning och fastighetsregisterföraren utvidgas så att de kan besluta att förenhetliga kommunindelningen och den kamerala indelningen också genom att ändra den administrativa kommungränsen i de fall av ringa betydelse som anges i lagen.

Enligt propositionen ska det föreligga rätt att söka ändring endast i statsrådets beslut som avser förkastande av kommuners gemensamma framställning om sammanslagning av kommu-

nera. När det gäller beslut genom vilka ändringsframställningar godkänns tryggas tillräckliga påverkningssmöjligheter redan genom rätten att överklaga fullmäktiges framställning. Enligt de nya procedurbestämmelserna ska viljan att slå samman kommunerna uttryckas och kommuninvånarna höras uttryckligen när fullmäktige beslutar om kommunernas sammanslagningsframställning. Det föreskrivs att kommunalbesvär

ska behandlas i brådsakande ordning i förvaltningsdomstolarna.

Bestämmelserna om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar och personalens ställning tas in i den nya lagen utan ändringar i sak.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2010. Lagen ska tillämpas första gången på ändringar i kommunindelningen som träder i kraft den 1 januari 2011.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Syftet med propositionen är att revidera bestämmelserna i kommunindelningslagen så att lagen fungerar i praktiken och stöder förändringsprocesserna vid kommunindelning. Kommunernas roll framhävs när det gäller att anhängiggöra, förbereda och besluta om ändringar i kommunindelningen. Kommuninvånarna får mer medinflytande när kommunen förbereder en framställning om att ändra kommunindelningen. Utvecklingen av kommunindelningen ska fortfarande enligt den gällande kommunindelningslagen vara att kommunerna består av ett pendlingsområde eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska och på personalresurserna grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen.

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet att propositionen är behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslaget med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Kravet på regional enhetlighet

Enligt 4 § i propositionen ska kommunen bestå av ett enda område som bildar en funktionell helhet, om inte statsrådet beslutar något annat i fråga om den regionala enhetligheten utifrån en särskild kommunindelningsutredning. En kommunsammanslagning utan gemensam markgräns ska

alltså enligt lagförslaget vara möjlig bara om den statligt tillsatta kommunindelningsutredaren utifrån sin utredning föreslår det och statsrådet godkänner förslaget.

Förvaltningsutskottet framhåller att avsaknad av gemensam markgräns inte får vara ett hinder för kommunsammanslagning. En sammanslagning av två eller flera kommuner får inte falla på att det ligger en kommun mellan dem som inte är villig att gå samman. Det ska vara möjligt att slå samman kommuner utan gemensam markgräns om den föreslagna ändringen helt klart bidrar till att det bildas en funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen för kommuninvånarna.

Överföring av kommunens rättigheter och skyldigheter

Enligt 31 § i lagförslaget får myndigheterna i de kommuner som går samman efter statsrådets beslut inte längre besluta i ärenden som skulle ha betydande verkningar som är bindande för den nya kommunen och beträffande vilka ett beslut skulle strida mot sammanslagningsavtalets syfte. För att det före statsrådets beslut i synnerhet inte ska fattas beslut som är till förfång för den nya kommunen, är det enligt förvaltningsutskottet bra om kommunerna i sammanslagningsavtalet kommer överens om att begränsa behörigheten hos organen i de kommuner som går samman.

Sakkunniga har påpekat att det utifrån 36 § i lagförslaget kan bli oklart om den nya kommunen ska ta över de rättigheter, förpliktelser och skyldigheter som de gamla kommunerna har haft som medlemmar i en samkommun. Utskottet noterar att samkommunernas grundavtal kommer att ändras så att de motsvarar den nya kommunindelningen. Om grundavtalet i något avseende inte väger in ändringen i kommunindelningen, måste det anses att den nya kommunen tar över den gamla kommunens rättigheter och skyldigheter med stöd av 36 §.

Personalens rättsliga status vid ändringar i kommunindelningen

Bestämmelserna om personalens rättsliga status såsom uppsägningskydd i den föreslagna lagen motsvarar den gällande lagstiftningen om kommunindelning. De svarar också mot bestämmelserna om personalens ställning i lagen om kommun- och servicestrukturreformen, som temporärt är i kraft till utgången av 2012.

Utskottet anser att bestämmelsen med tanke på en säker ställning för personalen måste ses som motiverad i anknytning till de administrativa omställningarna till följd av den föreliggande lagen, även om det kan visa sig vara kommunal-ekonomiskt krävande att tillämpa den.

Detaljmotivering

4 kap. Särskild kommunindelningsutredning.

17 §. Kommunindelningsutredarens ställning. Paragrafen innehåller inga bestämmelser om behörighet eller kompetens för kommunindelningsutredaren. Grundlagsutskottet har ansett att regleringen bör kompletteras på den här punkten. Förvaltningsutskottet föreslår att paragrafen kompletteras med ett nytt 3 mom. om att den som blir förordnad till uppgiften ska ha tillräcklig sakkunskap och erfarenhet för att ha hand om uppgiften. Föreslagna 3 mom. blir därför 4 mom.

8 kap. Övergång av egendom och ekonomisk uppgörelse

38 §. Medlingsförfarande. Bestämmelsen i 2 mom. om tillämpningen av 17 § 1 och 2 mom. på medlare föreslås bli kompletterad med en hänvisning till nya 17 § 3 mom.

9 kap. Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar

44 §. Ersättande av minskning av statsandelar. Utskottet föreslår att 1 mom. kompletteras med de ändringar som föranleds av propositionen med förslag till lag om statsandel för kommunal basservice, lag om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och lagar om ändring av vissa lagar som har samband med dem (RP 174/2009 rd). Dessutom föreslås paragrafen bli ändrad så att den jämförelsekalkyl som ligger till grund för ersättningen för minskade statsandelar ska göras enligt nivån det år som ändringen i kommunindelningen träder i kraft och enligt de grunder för statsandelar som gäller det året.

10 kap. Förhållandet mellan kommunindelning och kameral indelning

47 §. Förenhetligande av kommunindelningen och den kamerala indelningen i övriga fall. Frågor som gäller att samordna kommunindelning, byindelning och fastighetsindelning är sällsynta och huvudsakligen av teknisk karaktär, så därför bör de centraliserat behandlas av jorddomstolarna i stället för av förvaltningsdomstolarna. Jorddomstolarnas beslut kan överklagas hos högsta domstolen enligt fastighetsbildningslagen (554/1995) och rättegångsbalken. Utskottet föreslår att 2 mom. ändras i fråga om detta.

11 kap. Ändringssökande samt ändringar av rättsenatur

52 §. Sökande av ändring i fullmäktiges beslut om framställning om en ändring i kommunindelningen. Utskottet föreslår att 2 mom. preciseras så att ministeriet och statsrådet inte kan fatta ett

slutgiltigt beslut om ändring i kommunindelningen om det råder verkställighetsförbud.

12 kap. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

59 §. *Finansiering av sammanslagningsunderstöden.* Utskottet föreslår att paragrafen ändras så att den blir förenlig med lagen om statsandel för kommunal basservice, som ingår i propositionen med förslag till lag om statsandel för kommunal basservice, lag om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och lagar om ändring av vissa lagar som har samband med dem (RP 174/2009 rd).

60 §. *Övergångsbestämmelser.* Paragrafen föreslås bli kompletterad med ett nytt 3 mom., som väger in de föreslagna ändringarna i 44 § 1 mom.

Lagstiftningsordning

Enligt grundlagsutskottets utlåtande kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förslag till beslut

Således föreslår förvaltningsutskottet

att lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

Kommunindelningslag

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.	4 kap.
Allmänna bestämmelser	Särskild kommunindelningsutredning
1—4 § (Som i RP)	15 och 16 § (Som i RP)
2 kap.	17 §
Inledande och beredning av sammanslagningar av kommuner	<i>Kommunindelningsutredarens ställning</i> (1 och 2 mom. som i RP) <i>Den som blir förordnad till uppgiften ska ha tillräcklig sakkunskap och erfarenhet för att ha hand om uppgiften. (Nytt 3 mom.)</i> (4 mom. som 3 mom. i RP)
3 kap.	5 kap.
Inledande och beredning när en del av en kommun överförs till en annan kommun	Beslut om ändring i kommunindelningen
11—14 § (Som i RP)	18—22 § (Som i RP)

6 kap.
Förrättande av val och ordnande av förvaltningen i en ny kommun

23—30 §
 (Som i RP)

7 kap.
Verkan av ändringar i kommunindelningen i vissa fall

31—35 §
 (Som i RP)

8 kap.
Övergång av egendom och ekonomisk uppgörelse

36 och 37 §
 (Som i RP)

38 §

Medlingsförfarande

(1 mom. som i RP)

Kommunerna utser en eller flera medlare som ska verkställa den ekonomiska uppgörelsen. När kommunerna inte enighet om medlarna, utser varje kommun en medlare och medlarna tillsammans utser en medlare som ska vara opartisk ordförande. Är medlarna oeniga om en fråga i anslutning till den ekonomiska uppgörelsen, är majoritetens ståndpunkt avgörande. På medlarna tillämpas vad som i 17 § 1—3 mom. föreskrivs om kommunindelningsutredarens straffrättsliga ansvar, (*utesl.*) skadeståndsansvar, (*utesl.*) rätt att få uppgifter och behörighet.

(3—6 mom. som i RP)

39 och 40 §
 (Som i RP)

9 kap.
Ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar

41—43 §
 (Som i RP)

44 §

Ersättande av minskning av statsandelar

Om en sammanslagning av kommuner som har genomförts (*utesl.*) vid ingången av åren 2011—2013 minskar statsandelarna till *den nya kommunen jämfört med de sammanräknade statsandelarna* till de kommuner som går samman, *beviljar ministeriet den nya kommunen på grund av minskningen under det år då sammanslagningen av kommunerna träder i kraft och de därpå följande fyra åren ersättning för minskningen av statsandelarna. Beloppet av den årliga ersättningen fås genom att de statsandelar och hemkommunersättningar som ska betalas till den nya kommunen det år då kommunsammanslagningen träder i kraft jämförs med de motsvarande statsandelar och hemkommunersättningar som det år då sammanslagningen träder i kraft skulle ha betalats till de kommuner som slås samman, om kommunerna inte hade gått samman. Ersättningen ska räknas ut med beaktande av utjämningen av statsandelarna utifrån skatteinkomsterna, statsandelen för driftkostnaderna och annan finansiering som det föreskrivs om i lagen om statsandel för kommunal basservice (/), lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (/) och lagen om fritt bildningsarbete (632/1998). Ministeriet räknar ut ersättningsbeloppet utifrån uppgifter som lämnats av de ministerier som ansvarar för att statsandelar beviljas enligt dessa lagar.*

(2 och 3 mom. som i RP)

10 kap.

Förhållandet mellan kommunindelning och kameral indelning

45 och 46 §
(Som i RP)

47 §

Förenhetligande av kommunindelningen och den kamerala indelningen i övriga fall

(1 mom. som i RP)

Ändring i fastighetsregisterförarens beslut får sökas av ägaren till ett område som ingår i registerenheten och av en kommun som berörs av ändringen av den administrativa kommungränsen. Ändring söks hos *jorddomstolen*. Vid sökande av ändring ska det som föreskrivs i fastighetsbildningslagen (554/1995) iakttas.

48—51 §
(Som i RP)

11 kap.

Ändringssökande samt ändringar av rättelsenatur

52 §

Sökande av ändring i fullmäktiges beslut om framställning om en ändring i kommunindelningen

(1 mom. som i RP)

Fullmäktiges framställning om en ändring i kommunindelningen får verkställas innan beslutet om ändringen har vunnit laga kraft. Beslu-

tet får dock inte börja verkställas, om förvaltningsdomstolen förbjuder verkställigheten. *Under tiden för verkställighetsförbudet kan ministeriet och statsrådet inte besluta om ändring av kommunindelningen.*

53—56 §
(Som i RP)

12 kap.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

57 och 58 §
(Som i RP)

59 §

Finansiering av sammanslagningsunderstöden

Om sammanlagt mera än 200 miljoner euro betalas i sådant sammanslagningsunderstöd som avses i 41 § under vardera perioden åren 2008—2011 och 2012—2015, minskas (*utesl.*) statsandelen enligt *lagen om statsandel för kommunal basservice* med en andel som motsvarar överskridningen. Minskningen av (*utesl.*) statsandelen är lika stor per invånare i alla kommuner.

60 §

Övergångsbestämmelser

(1 och 2 mom. som i RP)

Om en sammanslagning av kommuner har trätt i kraft före 2011, tillämpas på ersättning för minskning av statsandelar de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet av denna lag. (Nytt 3 mom.)

FvUB 21/2009 rd — RP 125/2009 rd

Helsingfors den 2 december 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tapani Tölli /cent
vordf. Tapani Mäkinen /saml
medl. Thomas Blomqvist /sv
Juha Hakola /saml
Lasse Hautala /cent
Heli Järvinen /gröna
Pietari Jääskeläinen /saf
Oiva Kaltiokumpu /cent

Valto Koski /sd
Outi Mäkelä /saml
Petri Pihlajaniemi /saml
Raimo Piirainen /sd
Unto Valpas /vänst
ers. Veijo Puhjo /vänst
Satu Taiveaho /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Sivonen.