

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kommunallagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kommunallagen (RP 250/2016 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 62/2016 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- lagstiftningsråd Mervi Kuittinen, finansministeriet
- lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen, justitieministeriet
- chef för juridiska ärenden Arto Sulonen, Finlands Kommunförbund
- ordförande för kommunfullmäktige Inkeri Yritys, Kittilä kommun
- tf kommundirektör Kyösti Tornberg, Kittilä kommun
- professor Pekka Viljanen
- utredare, juris licentiat Kari Prättälä.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- inrikesministeriet
- Riksåklagarämbetet
- Polisstyrelsen
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen ändringar i kommunallagen. Genom den införs bestämmelser om ett utredningsförfarande i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter inom för-

Betänkande FvUB 26/2016 rd

valtningen. Dessutom föreslås närmare bestämmelser om kommunens skyldighet att avstänga en förtroendevald från uppdraget samt om ordnande av förvaltningen i exceptionella situationer.

I utredningsförfarandet ska finansministeriet ha rätt att utse en utredare eller en utredningsgrupp för att utreda vilka åtgärder kommunen bör vidta för att avhjälpa de exceptionella svårigheterna inom förvaltningen. Med stöd av utredningen ska kommunen kunna besluta vilka åtgärder som behövs. Under de förutsättningar som anges i lagen ska kommunen vara skyldig att avstänga en förtroendevald från uppdraget. Sedan en utredning har gjorts ska ministeriet ha rätt att avstänga en förtroendevald från sina uppdrag om kommunen inte har beslutat om det.

Enligt förslaget ska det till kommunallagen fogas en bestämmelse enligt vilken bestämmelserna om samkommuner i kommunallagen ska vara primärt tillämpliga i förhållande till bestämmelserna om samkommuners förvaltning i speciallagar.

Det föreslås också att kommunallagen ändras så att bestämmelserna om rösträtt i kommunallagen tillämpas i det kommunalval som förrättas 2017. Dessutom föreslås det att vissa bestämmelser om samarbete mellan kommuner ändras.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2017. Bestämmelserna om ett utredningsförfarande för kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen ska tillämpas från ingången av mandattiden för det fullmäktige som väljs 2017.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Mål och utgångspunkter för bestämmelserna om kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen

I propositionen föreslår regeringen att kommunallagen (410/2015) får bestämmelser där kommunerna åläggs att ingripa i kommunens verksamhet om kommunen har hamnat i exceptionella svårigheter i förvaltningen. Dessutom föreslås det bestämmelser om ett utredningsförfarande i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter i förvaltningen, vilket i sista hand ger finansministeriet rätt att för den tid en utredning eller rättegång pågår avstänga förtroendevalda från sitt uppdrag på grund av misstanke om tjänstebrott, om kommunen inte har fattat ett sådant beslut i enlighet med sin föreskrivna skyldighet.

Utskottet vill understryka att förslagen i allt väsentligt utgår från kommunens eget ansvar för sin förvaltning och ekonomi, i enlighet med principen om kommunal självstyrelse. Kommunens förtroendevalda och de kommunala myndigheterna ska själva reda ut vad svårigheterna beror på och fatta beslut för att åtgärda problemen. Men det måste också finnas beredskap för de fall där kommunens egna åtgärder inte räcker. Den föreslagna lagstiftningen syftar till att garantera legalitetsprincipen och trygga garantierna för god förvaltning i kommunförvaltningen under alla omständigheter. Det rör sig om ett allmänt regelverk som gäller hela kommunfältet. Sammanfattningsvis kan följande förslag anses ingå i bestämmelserna om att trygga god förvaltning: 1) hantering av omfattande jävssituationer i beslutsprocessen, 2) skyldighet att avstänga förtroendeval-

Betänkande FvUB 26/2016 rd

da från kommunala förtroendeuppdrag för den tid utredning eller rättegång pågår och 3) utredningsförfarande i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen.

Grundlagsutskottet säger i sitt utlåtande att det konstitutionellt sett väsentliga är att regeringen föreslår att kommunallagen ska få bestämmelser om ett utredningsförfarande i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen (det nya 12 a kap., särskilt dess 109 a §). Förvaltningsutskottet går närmare in på detta senare.

Nya ersättare i fullmäktige (17 § 3 mom.) och tillfälliga utskott (35 § 4 mom.)

Kommunallagen behöver en ny bestämmelse för det fall att fullmäktige inte är beslutfört när det gäller att behandla ett visst ärende till följd av att vissa ledamöter och deras ersättare är jäviga, menar utskottet. I sådana fall ska centralvalnämnden i enlighet med 93 § 2 mom. i vallagen (714/1998) på begäran av fullmäktiges ordförande förordna nya ersättare efter behov. Dessa nya ersättare i fullmäktige deltar i fullmäktiges sammanträden bara i de ärenden där ledamöterna och ersättarna är jäviga (17 § 4 mom.).

På motsvarande sätt behövs det bestämmelser om en skyldighet för fullmäktige att tillsätta ett tillfälligt utskott, om det i kommunstyrelsen finns ledamöter och ersättare som är jäviga att sköta uppgifter som åligger kommunstyrelsen enligt 38 eller 39 § och kommunstyrelsen därför inte är beslutfört. Det tillfälliga utskottet ska då sköta de styrelseuppgifter som ledamöterna och ersättarna är jäviga att sköta. Mandattiden för det tillfälliga utskottet upphör när behandlingen av de ärenden som föranledde att utskottet tillsattes har slutförts i kommunen (35 § 4 mom.).

Att avstå eller avstängas från förtroendeuppdrag (85 §)

Den gällande lagstiftningen innehåller inga bestämmelser om förtroendevaldas möjligheter att på eget initiativ hoppa av från förtroendeuppdraget exempelvis om han eller hon är föremål för en förundersökning till följd av brottsmisstanke. Därför anser utskottet det vara lämpligt att en förtroendevald med stöd av det föreslagna 85 § 3 mom. också självmant kan avstå från förtroendeuppdraget för den tid utredning eller rättegång pågår. Fullmäktige har enligt den gällande lagen rätt att avstänga en förtroendevald från uppdraget, men det behöver inte överväga frågan om personen självmant avstår från uppdraget. Uttrycket ”för den tid utredningen pågår” i 85 § 3 mom. i den gällande lagen avser enligt uppgift dels förundersökning, dels exempelvis en internutredning som kommunen inlett.

Det är motiverat, menar utskottet, att man i det nya 85 § 4 mom. ålägger fullmäktige en skyldighet att avstänga förtroendevalda från uppdraget för den tid undersökning eller rättegång pågår. Det krävs då att åtgärden är nödvändig för att trygga trovärdigheten och tillförlitligheten i kommunens beslutsfattande, med beaktande av det misstänkta brottets allvarlighet, risken för upprepning och andra omständigheter. Det är då uttryckligen fråga om en förundersökning med anledning av brott och således föreslår utskottet för klarhets skull att 85 § 4 mom. preciseras genom att byta ut ordet ”undersökningen” mot ”förundersökningen”.

Grundlagsutskottet inser i sitt utlåtande betydelsen av att någon har beslutanderätt när det gäller att ingripa i förtroendevaldas ställning och anser därför att 85 § 4 mom. bör formuleras så att mo-

Betänkande FvUB 26/2016 rd

mentet uttryckligen kopplas till de situationer som avses i 85 § 2 mom. på det sätt som framgår av motiveringen. Förvaltningsutskottet påpekar att det föreslagna 85 § 2 mom. i förhållande till den gällande lydelsen innehåller en motiverad precisering av förutsättningarna för att kommunstyrelsen som ett första steg ska kunna kräva en förklaring av en förtroendevald och sedan vidta andra åtgärder som framgår av momentet. Det är fråga om att det finns skäl att misstänka att en förtroendevald gjort sig skyldig till tjänstebrott i sitt uppdrag. Enligt 3 kap. 3 § 1 mom. i förundersökningslagen (805/2011) ska förundersökningsmyndigheten göra förundersökning när det på grund av anmälan till den eller annars finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts.

Precis som grundlagsutskottet anser förvaltningsutskottet att 85 § 4 mom. behöver kompletteras med beaktande av vad som sägs i motiven. Förvaltningsutskottet föreslår att 85 § 4 mom. godkänns med följande lydelse:

"Fullmäktige ska avstänga den förtroendevalda från uppdraget för den tid en förundersökning eller en rättegång som gäller ett tjänstebrott som en förtroendevald misstänks för pågår, om det är nödvändigt för att trygga trovärdigheten och tillförlitligheten i kommunens beslutsfattande med beaktande av det misstänkta brottets allvarlighet, risken för upprepning och andra omständigheter. Beslutet om avstängning får verkställas omedelbart. Beslutet om avstängning får verkställas omedelbart."

När kommunen överväger att avstänga en förtroendevald från uppdraget i någon av de situationer som avses i 85 § 3 och 4 mom. blir det minst sagt åtminstone svårare att fatta beslutet om kommunen inte vet tillräckligt om förundersökningen. Undersökningsledarens skyldighet att underrätta kommunen om en förundersökning som gäller misstanke om allvarligt brott gäller med stöd av 3 kap. 6 § i förundersökningslagen bara kommunala tjänsteinnehavare. På samma sätt gäller den rätt undersökningsledaren har när det gäller lindrigare brott bara tjänsteinnehavare, men inte förtroendevalda.

Utskottet anser det vara motiverat att i detta sammanhang i 85 § 5 mom. i kommunallagen införa en bestämmelse om kommunala myndigheters rätt att få en sådan underrättelse om att förundersökning inleds som avses i 3 kap. 6 § i förundersökningslagen också i fråga om tjänstebrott som en förtroendevald misstänks ha gjort sig skyldig till. Det är med tanke på logiken i regelverket på sin plats att i ett lämpligt sammanhang införa bestämmelser om detta i förundersökningslagen också för den skull att det inte ska gå undersökningsledare helt förbi att bestämmelsen finns eftersom den placeras i kommunallagen. I så fall räcker det med eninformativ hänvisning till förundersökningslagen i kommunallagen.

För tydlighets skull föreslår utskottet att man i slutet av 85 § 5 mom. säger att undersökningsledarens befogenhet att göra en sådan underrättelse som avses i 3 kap. 6 § i förundersökningslagen gäller tjänstebrott som förtroendevalda misstänks ha begått i sitt förtroendeuppdrag.

Utredningsförfarande i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen (12 a kap., särskilt 109 a §)

Grundlagsutskottet anser att regeringen lägger fram sådana motiv för de föreslagna bestämmelserna om ett utredningsförfarandet i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter inom

Betänkande FvUB 26/2016 rd

förvaltningen att det i sig är möjligt att utifrån dem ingripa i den kommunala självstyrelsen. Det står dock enligt utskottets mening klart att regleringen måste tolkas restriktivt med tanke på skyddet för den kommunala självstyrelsen. Utskottet fäster också uppmärksamhet vid kravet på proportionerlig, noga avgränsad och exakt lagstiftning.

Utöver bestämmelserna i det föreslagna 12 a kap. innehåller lagförslaget också andra bestämmelser vars syfte är att sörja för kommunernas förmåga att fatta beslut under sådana exceptionella omständigheter som avses i propositionen (förordnande av nya ersättare i 17 §, tillsättande av tillfälliga utskott i 35 § och fullmäktiges skyldighet att avstänga förtroendevalda från uppdraget i 85 §). Grundlagsutskottet anser att förvaltningsutskottet bör överväga om de nämnda andra metoderna är tillräckliga för att målen med lagförslaget ska nås.

I detta avseende anser förvaltningsutskottet utifrån inkommen utredning att det finns ett tydligt behov för de föreslagna bestämmelserna i 12 a kap. De andra bestämmelserna i lagförslaget accentuerar kommunernas och de enskilda förtroendevaldas eget ansvar, men de är ändå inte i samtliga fall adekvata för att trygga god förvaltning i den kommunala beslutsprocessen. Det är lagstiftarens skyldighet att genom lag sörja för god förvaltning i kommunerna också i sådana exceptionella situationer där kommunens egen förmåga och egna metoder inte räcker till. Metoderna inbegriper då de som nämns i de föreslagna 17, 35 och 85 § och sedvanliga metoder för laglighetsövervakning. Utskottet poängterar att det inom utredningsförfarandet för kommunen tas fram en rättslig utredning och åtgärdsförslag för att hjälpa kommunen. Meningen är att stödja kommunen att själv sörja för att kommunen förvaltas lagligt. Dessutom gör utskottet den bedömningen att bestämmelserna om ett utredningsförfarande har en effekt som förebygger uppkomsten av oöverstigliga problem.

Enligt det föreslagna 109 a § 1 mom. får finansministeriet efter att ha hört den berörda kommunen utse en utredare eller utredningsgrupp för att utreda kommunens förvaltning, om förvaltningen och verksamheten i kommunen befinner sig i exceptionellt stora svårigheter som kommunen inte förmår avhjälpa genom egna åtgärder.

För att en utredare eller utredningsgrupp ska kunna utses krävs det enligt 109 a § 2 mom. 1) att det har inletts en förundersökning om ett misstänkt allvarligt tjänstebrott eller flera tjänstebrott som begåtts av en kommunal myndighet eller en ledamot i ett kommunalt organ eller 2) att det annars finns grundade skäl att misstänka att kommunala myndigheter eller ledamöter i kommunala organ väsentligt eller upprepade gånger har handlat lagstridigt eller försummat sina lagstadgade skyldigheter och att kommunen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att få kommunens förvaltning att överensstämma med lag eller god förvaltningssed.

Det föreslagna utredningsförfarandet är avsett att användas som en lösning i sista hand och det står enligt grundlagsutskottets mening i grunden inte i strid med skyddet för kommunal självstyrelse. Att bestämmelserna i 109 a § 1 och 2 mom. om villkoren för inledande av ett sådant förfarande är så pass öppet formulerade är emellertid ett problem med avseende på det skyddet, och de omfattande befogenheterna regleringen ger är också ett problem till den del regleringen är avsedd att utgöra en förutsättning för ministeriets beslutsfattande enligt 4 mom., anser grundlagsutskottet. De faktiska förutsättningarna för avstängning från uppdraget anges i och för sig tillräckligt exakt i det föreslagna 85 § 4 mom., menar det utskottet. Att de öppna bestämmelserna är problematiska

Betänkande FvUB 26/2016 rd

tiska med tanke på skyddet av självstyrelsen är kopplat till hur de organisatoriska befogenheterna anges i 109 a §, som i första hand skrivits med tanke på tillsättandet av en utredare eller utredningsgrupp. I förhållande till kommunen har utredarens eller utredningsgruppens befogenhet begränsats till rätten att lägga fram ett förslag till åtgärder som behövs för att få kommunens förvaltning att överensstämma med lag. Grundlagsutskottet anser emellertid att den beslutanderätt ministeriet får enligt 109 a § 4 mom. betydligt mer ingriper i den kommunala självstyrelsen än utredningsgruppens uppgifter och befogenheter.

Enligt 109 a § 2 mom. 1 punkten är ett krav för att en utredare eller utredningsgrupp ska kunna utses att det har inletts en förundersökning om ett misstänkt allvarligt tjänstebrott eller flera tjänstebrott som begåtts av en kommunal myndighet eller en ledamot i ett kommunalt organ. Även om man läser det föreslagna villkoret som gäller tjänstebrott som begås av en enda person tillsammans med 109 a § 1 mom. utgör det enligt utskottets mening en alltför låg tröskel för ingrepp i skyddet för kommunal självstyrelse på det sätt som avses i 4 mom.

Förvaltningsutskottet påpekar i fråga om 109 a § 2 mom. 1 punkten att det i propositionsmotiven står att inte ens ett allvarligt tjänstebrott som begåtts av en enskild förtroendevald eller tjänsteinnehavare vanligen ger skäl att inleda utredningsförfarandet, men att det kan finnas grunder för att inleda förfarandet till exempel om en brottsundersökning gäller ett helt organ och kommunen inte vidtar åtgärder för att hindra att de personer brottsundersökningen gäller deltar i eller påverkar beslutsfattandet i de ärenden brottsundersökningen gäller. Utskottet föreslår under alla omständigheter att bestämmelsen preciseras med att det för att utredningsförfarande ska kunna inledas krävs att det har inletts en förundersökning om ett misstänkt allvarligt tjänstebrott eller flera tjänstebrott som begåtts av en kommunal myndighet eller flera ledamöter i ett kommunalt organ och att kommunen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att få kommunens förvaltning att överensstämma med lag. Det senare villkoret ingår i den föreslagna 2 mom. 2 punkten och förtydligar också den reglering som fogas till 1 punkten på det sättet att det varken behövs eller är motiverat med ett utredningsförfarande om kommunen vidtagit tillräckliga åtgärder. Som utskottet ser det finner man stöd i motiveringen för att ett sådant tillägg också motsvarar förslagets syfte. Det måste sedan bedömas särskilt i det enskilda fallet hur många ledamöter av ett organ förundersökningen då ska avse och det med beaktande av hur allvarligt eller allvarliga det eller de misstänkta brotten är och dess inverkan på trovärdigheten och tillförlitligheten i kommunens beslutsfattande.

Förvaltningsutskottet föreslår därmed att 109 a § 2 mom. 1 punkten får följande lydelse:

"1) det har inletts en förundersökning om ett misstänkt allvarligt tjänstebrott eller flera tjänstebrott som begåtts av en kommunal myndighet eller *flera ledamöter* i ett kommunalt organ *och att kommunen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att få kommunens förvaltning att överensstämma med lag, eller*"

Enligt 109 a § 2 mom. 2 punkten är ett krav för att en utredare eller utredningsgrupp ska kunna utses att det annars finns grundade skäl att misstänka att kommunala myndigheter eller ledamöter i kommunala organ har väsentligt eller upprepade gånger handlat lagstridigt eller försummat sina lagstadgade skyldigheter och att kommunen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att få kommunens förvaltning att överensstämma med lag eller god förvaltningssed. Grundlagsutskottet anser att det inte är riktigt klart hur den bestämmelsen förhåller sig till det föreslagna 85 a § 4 mom.

Betänkande FvUB 26/2016 rd

om avstängning av en förtroendevald från sitt uppdrag för den tid undersökning eller rättegång pågår. Bestämmelsen nämner god förvaltningssed, som till sin natur är en öppen och flexibel rättslig norm. Den utgör ett uttryck för garantierna för god förvaltning enligt 21 § i grundlagen.

Bestämmelserna i 109 a § i lagförslaget måste avgränsas och preciseras till den del de angivna villkoren är kopplade till beslutanderätten enligt det föreslagna 4 mom. Dessutom måste gränserna för ministeriets beslutanderätt enligt det momentet kompletteras med ett uttryckligt omnämnande av att utnyttjandet av rätten är nödvändigt för att avhjälpa de svårigheter som avses i 1 mom. Utan dessa ändringar kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottet inser betydelsen av att någon har beslutanderätt när det gäller att ingripa i förtroendevaldas ställning och anser därför att 85 § 4 mom. bör formuleras så att momentet uttryckligen kopplas till de situationer som avses i 2 mom. I detta avseende hänvisar förvaltningsutskottet till det som sägs med anledning av 85 § 4 mom.

Liksom grundlagsutskottet konstaterar förvaltningsutskottet att 109 a § 2 mom. 2 punkten nämner god förvaltningssed, som till sin natur är en öppen och flexibel rättslig norm. Den utgör ett uttryck för garantierna för god förvaltning enligt 21 § i grundlagen. Utskottet håller med grundlagsutskottet om att den föreslagna regleringen i detta avseende är en problematisk och opreciserad grund för ingrepp i skyddet för kommunal självstyrelse när det uttrycks på det sätt som i 4 mom. Därför föreslår förvaltningsutskottet att det i 109 a § 2 mom. 2 punkten som villkor inte ska stå att kommunen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att få sin förvaltning att överensstämma ”med god förvaltningssed”. Dessutom anser utskottet att förvaltningen överensstämmer också med god förvaltningssed om den fås att överensstämma med lag. Förvaltningsutskottet föreslår därmed att 109 a § 2 mom. 2 punkten får följande lydelse:

”2) det annars finns grundade skäl att misstänka att kommunala myndigheter eller ledamöter i kommunala organ väsentligt eller upprepade gånger har handlat lagstridigt eller försummat sina lagstadgade skyldigheter och kommunen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att få kommunens förvaltning att överensstämma med lag (utesl.).”

Utskottet påpekar liksom grundlagsutskottet att 109 a § innehåller föreslagna bestämmelser om villkoren för att inleda ett utredningsförfarande (1 och 2 mom.). Dessutom noterar utskottet att villkoren i 1—3 mom. har en indirekt inverkan på den befogenhet som finansministeriet i 4 mom. föreslås få att i sista hand besluta om att en förtroendevald ska avstängas från uppdraget. Ministeriets befogenhet att med stöd av 4 mom. avstänga någon från sitt förtroendeuppdrag är beroende av att villkoren i 85 § 4 mom. är uppfyllda, dvs. av att den förtroendevalde är föremål för en förundersökning eller åtalad för ett misstänkt tjänstebrott och av att fullmäktige enligt paragrafen har en skyldighet att avstänga den förtroendevalde från uppdrag, förutsatt att det är nödvändigt för att trygga trovärdigheten och tillförlitligheten i kommunens beslutsfattande med beaktande av det misstänkta brottets allvarlighet, risken för upprepning och andra omständigheter. Dessutom ska ett åtgärdsförslag om avstängning ha lagts fram för kommunen inom utredningsförfarandet. När det gäller finansministeriets befogenheter är en avstängning från förtroendeuppdrag alltid kopplad till att en förundersökning har inletts. Det föreslagna 109 a § 4 mom. innehåller bestämmelser om grunderna för finansministeriets befogenhet, och utskottet anser att dess formulering måste vara mer exakt avgränsande i det avseendet att där framgår en tydligare koppling till omständig-

Betänkande FvUB 26/2016 rd

heterna enligt 85 § 4 mom. Dessutom bör bestämmelsen också innehålla ett ”nödvändighetskriterium” bland villkoren för avstängning. Finansministeriets åtgärd ska vara nödvändig för att avhjälpa kommunens administrativa svårigheter på ett sätt där lagligheten i den kommunala beslutsprocessen tryggas. Genom dessa ändringar plus de ändringar som utskottet föreslår i 85 § 4 mom. blir också förhållandet mellan 109 a § och 85 § 4 mom. tydligare.

Förvaltningsutskottet föreslår därmed att 109 a § 4 mom. får följande lydelse:

"Om utredaren eller utredningsgruppen har föreslagit att en eller flera förtroendevalda ska avstängas från uppdraget på de grunder som anges i 85 § 4 mom. för den tid en förundersökning eller rättegång som gäller ett tjänstebrott som en förtroendevald misstänks för pågår, och fullmäktige inte har förfarit så, kan finansministeriet efter att ha hört fullmäktige och den förtroendevalda, fatta beslut om saken, om avstängningen är nödvändig för att få kommunens förvaltning att överensstämja med lag och för att trygga trovärdigheten och tillförlitligheten i kommunens beslutsfattande med beaktande av det misstänkta brottets allvarlighet, risken för upprepning och andra omständigheter. Ministeriets beslut får verkställas omedelbart."

Enligt 109 c § har finansministeriet när det bereder frågan om att enligt 109 a § utse en utredare eller utredningsgrupp och avstänga en förtroendevald från sitt uppdrag rätt att få en underrättelse om att förundersökning inleds som avses i 3 kap. 6 § i förundersökningslagen. Utskottet hänvisar till vad det sade i fråga om 85 § 5 mom. och föreslår ett tillägg också i slutet av 109 c §. Enligt det är rätten att få underrättelsen kopplad till tjänstebrott som en förtroendevald misstänks ha begått i sitt förtroendeuppdrag.

Övriga förslag

Propositionen innehåller också förslag om 1) att kommunallagens bestämmelser om samkommuners organ har företräde framför speciallagstiftning (2 § 2 mom.), 2) möjlighet för personer som är anställda inom Europeiska unionen eller en i Finland verksam internationell organisation eller som är familjemedlemmar till sådana personer att rösta genom att tillämpa kommunallagens 20 § om rösträtt redan vid det kommunalval som förrättas 2017 (147 § 1 mom.), 3) förlängd övergångsperiod för uppdatering av kommunernas samarbetsavtal (147 § 5 mom.) och 4) ändring av bestämmelsen om gemensamma organ för kommunerna (51 §). Utskottet har ingenting av anmärka med anledning av de bestämmelserna.

Lagstiftningsordning

Förvaltningsutskottet har beaktat grundlagsutskottets konstitutionella invändning mot 109 a § (GrUU 62/2016 rd) på behörigt sätt. Lagförslaget kan således behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Sammanfattning

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget med ändringar och med de ställningstaganden som framgår av detta betänkande.

Betänkande FvUB 26/2016 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 250/2016 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av kommunallagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kommunallagen (410/2015) 2, 17, 35, 51 och 85 §, den svenska språkläkten i 106 § 1 mom. samt 147 §, och
fogas till lagen ett nytt 12 a kap. som följer:

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas, om inte något annat föreskrivs genom lag, på ordnandet av kommunens förvaltning och ekonomi samt på sådan verksamhet som avses i 6 § 2 mom.

Vad som i denna lag föreskrivs om samkommuners organ ska tillämpas oberoende av vad som föreskrivs om samkommuners förvaltning någon annanstans i lag.

17 §

Ersättare i fullmäktige

Till ersättare för fullmäktigeledamöterna väljs av de första icke invalda kandidaterna från varje valförbund, parti och gemensam lista i kommunalvalet ett lika stort antal som antalet ledamöter, dock minst två. En ledamot som blivit vald i egenskap av kandidat för en valmansförening ut-
anför de gemensamma listorna har ingen ersättare.

Om det konstateras att en ledamot har förlorat sin valbarhet eller om en ledamot har befriats från sitt uppdrag eller avlidit, kallar fullmäktigeordföranden i hans eller hennes ställe för den återstående mandattiden den i ordningen första ersättaren från valförbundet, partiet eller den gemensamma listan i fråga.

Om fullmäktige inte är beslutfört på grund av att ledamöter och ersättare är jäviga, ska den kommunala centralvalnämnden med iakttagande av 93 § 2 mom. i vallagen på begäran av fullmäktiges ordförande förordna nya ersättare för fullmäktigeledamöterna i enlighet med 1 mom. i

Betänkande FvUB 26/2016 rd

denna paragraf. De på detta sätt förordnande ersättarna i fullmäktige deltar i fullmäktiges sammanträden i sådana ärenden där ledamöterna och ersättarna är jäviga.

35 §

Tillfälliga utskott

När ett i 34 § avsett ärende som gäller återkallande av förtroendeuppdrag eller ett i 43 § avsett ärende som gäller uppsägning av kommundirektören eller förflyttning av honom eller henne till andra uppgifter har väckts, kan fullmäktige tillsätta ett tillfälligt utskott som ska bereda ärendet. Utskottets ledamöter ska vara ledamöter eller ersättare i fullmäktige.

Ett tillfälligt utskott kan också tillsättas för avgivande av utlåtanden och granskning av förvaltningen.

Det tillfälliga utskottet ska inhämta kommunstyrelsens utlåtande i ett ärende som det ska bereda.

Om det i kommunstyrelsen finns ledamöter och ersättare som är jäviga att sköta uppgifter som åligger kommunstyrelsen enligt 38 eller 39 § och kommunstyrelsen därför inte är beslutför, ska fullmäktige tillsätta ett tillfälligt utskott för att sköta de ärenden i kommunstyrelsen som ledamöterna och ersättarna är jäviga att behandla. På valbarheten till ledamot i ett utskott som tillsätts för denna uppgift tillämpas vad som föreskrivs om valbarhet till ledamot i kommunstyrelsen. På det tillfälliga utskottet tillämpas i övrigt vad som föreskrivs om kommunstyrelsen. Mandattiden för det tillfälliga utskottet upphör när behandlingen av de ärenden som föranledde att utskottet tillsattes har upphört i kommunen.

51 §

Gemensamt organ

En kommun kan sköta en uppgift för en eller flera kommuners räkning så att kommunerna har ett gemensamt organ som svarar för skötseln av uppgiften. Den kommun som sköter uppgiften kallas ansvarig kommun.

Kommunerna kan komma överens om att en del av ledamöterna i det gemensamma organet utses av de andra kommunerna.

85 §

Felaktigt förfarande i förtroendeuppdrag

En förtroendevald sköter sitt uppdrag under tjänsteansvar och på honom eller henne tillämpas bestämmelserna om tjänstebrott i strafflagen (39/1889).

Om det finns skäl att misstänka att en förtroendevald i sitt uppdrag har gjort sig skyldig till tjänstebrott eller handlat i strid med sina skyldigheter på något annat sätt, ska kommunstyrelsen kräva en förklaring av den förtroendevalda samt vid behov anmäla saken till fullmäktige. Anmälan om brott ska göras utan dröjsmål, om det är fråga om ett uppenbart tjänstebrott.

Fullmäktige kan avstänga den förtroendevalda från uppdraget för den tid utredningen eller rättegången pågår, om inte den förtroendevalda själv har meddelat att han eller hon avstår från att ut-

Betänkande FvUB 26/2016 rd

öva förtroendeuppdraget. Före fullmäktiges sammanträde kan fullmäktiges ordförande interimistiskt fatta beslut om avstängning. Ett beslut om avstängning får verkställas omedelbart.

Fullmäktige ska avstänga den förtroendevalda från uppdraget för den tid **en förundersökning eller en rättegång som gäller ett tjänstebrott som en förtroendevald misstänks för** pågår, om det är nödvändigt för att trygga trovärdigheten och tillförlitligheten i kommunens beslutsfattande med beaktande av det misstänkta brottets allvarighet, risken för upprepning och andra omständigheter. Beslutet om avstängning får verkställas omedelbart.

När en kommunal myndighet bereder ett beslut enligt 3 eller 4 mom. har den rätt att få en **sådan** underrättelse om att förundersökning inleds som avses i 3 kap. 6 § i förundersökningslagen (805/2011) **när det gäller tjänstebrott som en förtroendevald misstänks för.**

106 §

Avvikande mening

Den som har deltagit i beslutsfattandet och lagt fram ett motförslag eller röstat mot beslutet har rätt att anmäla avvikande mening genom att reservera sig mot beslutet. Samma rätt har den som har föredragit ärendet, om beslutet avviker från beslutsförslaget. Reservationen ska göras genast efter att beslutet har fattats. En skriftlig motivering som har framställts innan protokollet justerats ska fogas till protokollet.

— — — — —

12 a kap.

Utredningsförfarande i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen

109 a §

Utredningsförfarande i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen

Om förvaltningen och verksamheten i en kommun befinner sig i exceptionellt stora svårigheter som kommunen inte förmår avhjälpa genom egna åtgärder, kan finansministeriet efter att ha hört kommunen utse en utredare eller en utredningsgrupp för att utreda kommunens förvaltning.

För att en utredare eller en utredningsgrupp ska utses krävs det att

1) det har inletts en förundersökning om ett misstänkt allvarligt tjänstebrott eller flera tjänstebrott som begåtts av en kommunal myndighet eller **flera ledamöter** i ett kommunalt organ **och att kommunen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att få kommunens förvaltning att överensstämma med lag,** eller

2) det annars finns grundade skäl att misstänka att kommunala myndigheter eller ledamöter i kommunala organ har väsentligt eller upprepade gånger handlat lagstridigt eller försummat sina lagstadgade skyldigheter och kommunen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att få kommunens förvaltning att överensstämma med lag ~~eller god förvaltnings sed.~~

Betänkande FvUB 26/2016 rd

Utredaren eller utredningsgruppen lägger fram ett förslag till åtgärder som behövs för att få kommunens förvaltning att överensstämma med denna lag och andra lagar. Efter att ha mottagit utredarens eller utredningsgruppens åtgärdsförslag ska fullmäktige behandla dem utan ogrundat dröjsmål och delge finansministeriet beslutet om dem.

Om utredaren eller utredningsgruppen har föreslagit att en eller flera förtroendevalda ska avstängas från uppdraget på de grunder som anges i 85 § 4 mom. för den tid en förundersökning eller rättegång som gäller ett tjänstebrott som en förtroendevald misstänks för pågår, och fullmäktige inte har förfarit så, kan finansministeriet efter att ha hört fullmäktige och den förtroendevalda, fatta beslut om saken, om avstängningen är nödvändig för att få kommunens förvaltning att överensstämma med lag och för att trygga trovärdigheten och tillförlitligheten i kommunens beslutsfattande med beaktande av det misstänkta brottets allvarlighet, risken för upprepning och andra omständigheter. Ministeriets beslut får verkställas omedelbart.

109 b §

Utredare och utredningsgruppens medlemmar

En utredare som avses i 109 a § ska ha sådan juridisk sakkunskap som uppdraget kräver. I sitt uppdrag ska utredaren och utredningsgruppens medlemmar vara oavhängig av kommunen och finansministeriet.

På utredaren och utredningsgruppens medlemmar tillämpas, när de sköter uppdrag enligt denna lag, bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar samt bestämmelserna i skadeståndslagen (412/1974) om offentliga samfunds och tjänstemäns skadeståndsansvar.

Utredaren eller utredningsgruppens medlemmar har trots sekretessbestämmelserna rätt att av myndigheter få sådana uppgifter om förvaltningen och ekonomin i kommuner och i sammanslutningar som hör till kommunkoncerner som är nödvändiga för att uppdraget ska kunna fullgöras.

109 c §

Finansministeriets rätt att få uppgifter om att förundersökning inleds

När finansministeriet bereder frågan om att enligt 109 a § utse en utredare eller utredningsgrupp och avstänga en förtroendevald från sitt uppdrag har ministeriet rätt att få en sådan under rättelse om att förundersökning inleds som avses i 3 kap. 6 § i förundersökningslagen när det gäller tjänstebrott som en förtroendevald misstänks för.

147 §

Övergångsbestämmelser som gäller organ och ledning, invånarnas rätt till inflytande, förtroendevalda, besluts- och förvaltningsförfarandet samt begäran om omprövning och kommunalbesvär

Lagens 4—7 kap., 59 §, 60 § 2 mom., 64 § 4 mom. samt 10, 12 och 16 kap. tillämpas från ingången av mandattiden för det fullmäktige som väljs 2017. Före denna tidpunkt tillämpas på organ och ledning, invånarnas rätt till inflytande, förtroendevalda, besluts- och förvaltningsförfarandet.

Betänkande FvUB 26/2016 rd

randet samt begäran om omprövning och kommunalbesvär bestämmelserna i den kommunallag som gällde vid ikraftträdandet av denna lag. Lagens 20 § tillämpas dock redan vid det kommunalval som förrättas 2017.

Bestämmelserna i 15 § 1 mom. om fullmäktiges mandattid och 16 § om antalet fullmäktigeledamöter tillämpas första gången på det fullmäktige som väljs 2017. Mandattiden för det fullmäktige som är behörigt när lagen träder i kraft fortsätter till utgången av maj 2017.

En fullmäktigeledamot eller en annan förtroendevald som avses i 32 § i den kommunallag som gällde vid ikraftträdandet av denna lag kan om han eller hon så önskar lämna sitt uppdrag vid utgången av 2016 på den grunden att fullmäktiges mandattid fortsätter. I så fall kallas ersättaren i stället för fullmäktigeledamoten för den återstående mandattiden och för andra förtroendeuppdrag väljs en ny person. Om en person lämnar uppdraget som fullmäktigeledamot eller ett annat kommunalt förtroendeuppdrag ska detta anmälas skriftligen till fullmäktige eller det organ som har utsett den förtroendevalda före utgången av november 2016.

Bestämmelserna i 19 § 2 mom. om kommunens skyldighet att anmäla stödbeloppet till fullmäktigegrupper och i 82 § 3 mom. om kommunens skyldighet att anmäla beloppet av de avgifter på förtroendevaldas arvoden som tagits ut tillämpas första gången när bokslutet för 2015 upprättas.

Kommunernas samarbetsavtal ska uppdateras enligt 8 kap. före utgången av 2019.

Denna lag träder i kraft den 20 . Lagens 12 a kap. tillämpas dock först från och med den 1 juni 2017.

Helsingfors 9.12.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Mika Kari sd
medlem Elsi Katainen cent
medlem Kari Kulmala saf
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
medlem Juha Pylväs cent
medlem Joona Räsänen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Mari-Leena Talvitie saml.

Sekreterare var

Betänkande FvUB 26/2016 rd

utskottsråd Ossi Lantto.