

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 27/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 maj 2001 en proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen (RP 46/2001 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande (GrUU 23/2001 rd) om propositionen. Utlåtandet ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Arto Sulonen, inrikesministeriet
- vice talman Jukka Mikkola, riksdagen

- lagstiftningsrådet Tuula Majuri, justitieministeriet
- förvaltningsrådet Pirkko Ignatius, Högsta förvaltningsdomstolen
- chefen för juridiska frågor Kari Prättälä, Finlands Kommunförbund
- juristen Jouni Ranta, Helsingfors universitet
- förvaltningsdirektör Ilkka Kauppinen, Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt HNS
- vice ordförande Pertti Paasio, stadsfullmäktige i Åbo
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har utskottet fått skriftliga utlåtanden från

- Revisionsnämnden för den offentliga förvaltningen och ekonomin
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att kommunallagen ändras i överensstämmelse med redogörelsen om lagen. De kommunala organen får en tydligare roll bland annat genom att vissa bestämmelser om fullmäktiges uppgifter och om beredningen av fullmäktigeärenden preciseras. Dessutom föreslås en bestämmelse som tillåter att arbetsordningen för fullmäktige på vissa villkor får innehålla bestämmelser om yttranderätten och om begränsad längd på anförandena. Vidare före-

slår regeringen att samma bestämmelser som gäller kommundirektören också skall gälla för anhängiggörande av ett ärende som gäller återkallande av förtroendeuppdrag under pågående mandattid. När det gäller samkommuner ses bestämmelserna om ändring i grundavtalet och om valbarhet över. Därutöver ingår en del närmast tekniska ändringar i propositionen.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt sedan den har antagits och blivit stadfäst.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Av de skäl som framgår av propositionens motivering och på grundval av erhållen utredning finner utskottet förslaget nödvändigt och lämpligt. Utskottet tillstyrker lagförslaget med anmärkningarna och ändringsförslagen nedan i detaljmotiveringen.

Detaljmotivering

3 §. Tillämpning av stadgandena. Utskottet framhåller att den föreslagna kompletteringen och preciseringen beror på att det har förekommit tolkningssvårigheter och på att kommunernas ansvarsområden har ändrats. Preciseringen är befogad. Förslaget påverkar inte det nuvarande rättsläget.

15 §. Fullmäktiges arbetsordning. Paragrafen föreskriver att det i arbetsordningen kan ingå nödvändiga bestämmelser om bland annat yttranderätten och begränsning av längden på anförandena. Bestämmelserna hör vad syftet beträffar ihop med bestämmelserna om en ändamålsenlig organisering av fullmäktiges sammanträden och om tryggnad av att sammanträdet förloper utan störningar.

Enligt utlåtandet från grundlagsutskottet har förslaget konstitutionell relevans främst av två skäl. För det första hänger bestämmelsen samman med principen om demokrati i 2 § grundlagen. Med hänsyn till 121 § grundlagen om kommunal självstyrelse avser principen i detta sammanhang demokratin i den högsta kommunala beslutsprocessen. För det andra gäller bestämmelsen fullmäktigeledamöternas yttrandefrihet och är därmed beaktansvärd med avseende på yttrandefriheten i 12 § grundlagen.

Kommunallagen (365/1995) saknar direkta bestämmelser om fullmäktigeledamöternas yttranderätt. En viktig premiss för att den representativa demokratin skall fungera på det kommunala planet kan i vissa fall vara att fullmäktigeledamöternas yttranderätt får begränsas, påpekar grundlagsutskottet i sitt utlåtande. Den främ-

sta orsaken till att en sådan situation kan uppstå är att en del fullmäktigeledamöter utnyttjar sin yttranderätt i en utsträckning och på ett sätt som inte tillåter de andra att komma till tals, med beaktande av exempelvis att den tid som avsatts för ett sammanträde är begränsad och att fullmäktigeuppdraget vanligen är ett förtroendeuppdrag, som sköts vid sidan av huvudsysslan. Det innebär att den representativa demokratin inte fullföljs på jämlika villkor. I en sådan situation anser grundlagsutskottet att den demokratiska principen i 2 § grundlagen genererar en rätt att begränsa fullmäktigeledamöternas yttranderätt. Kravet på att den kommunala beslutsordningen skall vara demokratisk, en av de grundlagsfästa stöttepelarna för kommunal självstyrelse, leder till samma slutsats. En begränsning av yttrandetätten utifrån dessa omständigheter är ett godtagbart skäl för begränsning också om man utgår från grundlagens bestämmelser om yttrandefrihet.

Oavsett om utgångspunkten är principen om demokrati eller den grundläggande friheten att yttra sig är slutresultatet att bestämmelser som påverkar fullmäktigeledamöternas yttranderätt skall utfärdas genom lag, anser grundlagsutskottet. I lagförslaget uppfyller 15 § inte detta grundkrav, eftersom de materiella bestämmelserna om yttranderätten enligt förslaget skulle ingå i arbetsordningen, som fullmäktigeförsamlingen själv godkänner. Om lagen skall behandlas i vanlig lagstiftningsordning, måste den kompletteras med bestämmelser om begränsningar av yttranderätten.

Med hänvisning till utlåtandet från grundlagsutskottet föreslår förvaltningsutskottet en ny 15 a §. Som en följd av detta föreslår utskottet att 15 § i propositionen stryks. Följaktligen kommer 15 § att behålla sitt nuvarande innehåll.

15 a §. Ledningen av fullmäktiges sammanträde och ledamöternas anföranden. (Ny). Av utlåtandet från grundlagsutskottet framgår att elementen i lagregleringen är:

— huvudregeln att fullmäktigeledamöterna har yttranderätt vid fullmäktiges sammanträden,

— sådana ordningsbestämmelser om innehållet i anförandena som begränsar yttrandefriheten,

— att lägga fast fullmäktigeordförandens uppgifter när det gäller övervakning av kravet att ledamöterna skall hålla sig till saken och iakttä andra ordningsföreskrifter i sina yttranden, och

— fullmäktigeordförandens rätt att uppmana talaren att hålla sig till saken och i sista hand förbjuda talaren att fortsätta tala.

I lagen kan det enligt grundlagsutskottet tillåtas att detaljerna kring en skälig begränsning av anförandenas längd ingår i arbetsordningen under förutsättning att lagen samtidigt garanterar fullmäktigeledamöterna yttranderätt i ärenden som behandlas i fullmäktige.

Förvaltningsutskottet föreslår en ny 15 a § med följande formulering: "*Ordföranden leder fullmäktiges sammanträden och ansvarar för ordningen vid sammanträdena. Om en fullmäktigeledamot med sitt uppträdande stör sammanträdet förlopp, skall ordföranden ge honom eller henne en tillsägelse. Ordföranden får förordna att ledamoten skall avlägsnas, om han eller hon inte rättar sig efter tillsägelsen. Om det uppstår oordning, skall ordföranden avbryta eller avsluta sammanträdet.*

En fullmäktigeledamot har yttranderätt i ett ärende som behandlas. När ledamoten yttrar sig skall han eller hon hålla sig till saken. Om ledamoten avviker från saken, skall ordföranden uppmana honom eller henne att hålla sig till saken. Om ledamoten inte rättar sig efter tillsägelsen, kan ordföranden förbjuda honom eller henne att fortsätta tala. Om det är uppenbart att en ledamot drar ut på sitt tal i onödan, får ordföranden efter att ha gett en tillrättavisning förbjuda honom eller henne att fortsätta tala.

I fullmäktiges arbetsordning eller i någon annan instruktion kan det ingå sådana föreskrifter om längden på ledamöternas anföranden i enskilda ärenden som är nödvändiga för att säkerställa sammanträdet förlopp."

Den nya 15 a § innehåller dels de krav på ändringar i anknytning till lagstiftningsordningen

som grundlagsutskottet lade fram, dels andra bestämmelser som skall tas in i lag men som nu ingår i fullmäktiges arbetsordning. På så sätt länkas bestämmelserna naturligt samman.

I 1 mom. ingår bestämmelser om fullmäktigeordförandes uppgift att leda behandlingen av ärendena och att ansvara för ordningen vid sammanträdet. Om en fullmäktigeledamot uppträder störande skall ordföranden ge honom eller henne en tillsägelse. I exceptionella situationer kan ordföranden förordna att ledamoten skall avlägsnas, alternativt avbryta eller avsluta sammanträdet. Utskottet påpekar att ordföranden före åtgärden måste ta till lindrigare medel, att uppmana en fullmäktigeledamot att avlägsna sig, även om detta inte direkt nämns i lagtexten. Först när ledamoten inte rättar sig efter tillsägelsen kan han avlägsnas för att garantera att fullmäktige kan arbeta på behörigt sätt.

Att avlägsna en fullmäktigeledamot är ett mycket exceptionellt beslut som bara kan verkställas i den omfattning som det är nödvändigt för att sammanträdet skall kunna fortgå utan störningar. Detta bör vara utgångspunkten för hur länge en ledamot skall vara utvisad. Så kan till exempel en ledamot bli utvisad under debatten av ett bestämt ärende. I princip hindrar detta inte att ledamoten efter den egentliga debatten deltar när besluten om samma ärende fattas. Utskottet utgår från att det inte finns någon skyldighet att kalla in en ersättare när en ledamot avlägsnats.

I den första meningen i 15 a § 2 mom. ingår den grundläggande bestämmelsen om ledamöters yttranderätt. Enligt den sista meningen i det nya 2 mom. kan ordföranden efter att ha tillrättavisat ledamoten förbjuda honom eller henne att i onödan dra ut på sitt tal, om det är uppenbart att han eller hon gör det. I sådana fall håller sig ledamoten formellt sett till saken, men stör sammanträdet gång genom att avsiktligt dra ut på talet och hindrar därmed andra ledamöter att utnyttja sin yttranderätt. I övrigt ger momentet ordföranden befogenheter bara i de fall då en ledamot i ett anförande inte håller sig till saken.

Avsikten med det nya 15 a § 3 mom. är att det i fullmäktiges arbetsordning skall skrivas in på

vilka villkor anförandena får begränsas i enskilda ärenden och att ordföranden beslutar när den rätt till begränsningar som arbetsordningen ger skall utnyttjas.

Utskottet vill här också uppmärksamma fullmäktigeordförandens rättssäkerhet. I ordförandens befogenheter ingår och måste ingå en viss prövningsrätt som han eller hon får utnyttja i sitt uppdrag att leda fullmäktigesammanträdet. Det förekommer att ordföranden snabbt måste göra en bedömning av läget. Detta understryker att ordförandens uppgift är krävande, särskilt i exceptionella situationer.

68 §. *Bokslut.* I 67 § kommunallagen föreskrivs att utöver kommunallagen gäller i tillämpliga delar bokföringslagen (1336/1997) i fråga om kommunens bokföringsskyldighet, bokföring och bokslut. I propositionen föreslås 68 § 1 mom. bli preciserad. Enligt den nya formuleringen skall kommunstyrelsen upprätta ett bokslut för räkenskapsperioden och lämna det till revisorerna för granskning samt efter revision lägga fram bokslutet för fullmäktige.

Bokföringslagen har ändrats genom en lag (629/2001) av den 13 juli 2001. Lagändringen innebär bland annat att tiden för att upprätta bokslut har förlängts från tre till fyra månader efter räkenskapsperiodens utgång. Den ändrade bokföringslagen tillämpas första gången på den räkenskapsperiod som börjar den 1 januari 2002 eller senare. Eftersom kommunens räkenskapsperiod är ett kalenderår förlängs tiden för att upprätta bokslut från utgången av mars till utgången av april. Detta är ett problem dels med avseende på de tidsfrister för behandlingen av bokslutet som finns inskrivna i kommunallagen, dels med tanke på det behov av information om den kommunala ekonomin som finns i kommunerna och på riksnivå. Enligt 73 § kommunallagen skall revisorerna senast före utgången av maj granska bokslutet. Enligt den gällande 68 § skall bokslutet föreläggas fullmäktige före utgången av juni året efter räkenskapsperioden. I samband med behandlingen av bokslutet skall revisionsnämnden utföra de uppdrag som den har enligt 71, 74 och 75 § kommunallagen.

På grundval av det ovanstående föreslår utskottet att 68 § 1 mom. ändras så att det i kommunallagen föreskrivs om hur bokslutet skall upprättas. Enligt utskottets förslag skall kommunstyrelsen upprätta ett bokslut före utgången av mars året efter räkenskapsperioden. På så sätt ändras inte tidsschemat för bokslutet.

82 §. *Valbarhet till samkommunens organ.* I propositionen föreslås ett nytt 3 mom. i paragrafen. Det föreskriver att också den som inte är valbar till andra organ i samkommunen eller vars hemkommun inte är medlemskommun i samkommunen kan väljas till en direktion eller en kommitté i samkommunen.

Förslaget syftar till att till denna del samordna bestämmelserna om valbarhet till medlem i direktioner och kommittéer i samkommuner. I 36 § 3 mom. kommunallagen ingår bestämmelser som tillåter att den som inte är valbar till kommunstyrelsen och nämnder eller vars hemkommun kommunen inte är väljs till en direktion eller en kommitté i kommunen. De gällande bestämmelserna om valbarhet till en direktion eller en kommitté i en samkommun är strängare än bestämmelserna om valbarhet till en direktion eller en kommitté i kommunen.

Med hänvisning till utfrågningen av de sakkunniga framhåller förvaltningsutskottet att lagförslaget däremot inte utvidgar valbarheten i kommuner eller samkommuner när det gäller organ av typen nämnder. I detta sammanhang är det inte befogat att utvidga valbarheten bara i fråga om samkommuner. Om det finns en vilja att utvidga valbarheten när det gäller medlemskap i nämnder bör frågan bedömas separat i ett sammanhang både för kommuner och samkommuner. Då är det viktigt att ta hänsyn till skillnaderna i nämndernas och direktionernas roller.

Lagstiftningsordningen

Förvaltningsutskottet har på behörigt sätt beaktat grundlagsutskottets konstitutionella anmärkning till 15 §. Därför kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår förvaltningsutskottet vördsamt

att lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag**Lag****om ändring av kommunallagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kommunallagen av den 17 mars 1995 (365/1995) 3 § 1 mom., 13 § 2 mom. 3 punkten, (utesl.) 36 § 1 mom., 40 § 2 mom., 41 § 1 mom., 53 §, 68 § 1 mom. och 79 §, av dessa 79 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 844/1996, samt fogas till lagen en ny 15 a §, till 21 § ett nytt 2 mom., till 47 § ett nytt 4 mom. och till 82 § ett nytt 3 mom., varvid det nuvarande 3 mom. blir 4 mom., som följer:

3 och 13 §
(Som i RP)

15 §
(Utesl.)

15 a § (Ny)

Ledningen av sammanträden och ledamöternas anföranden

Ordföranden leder fullmäktiges sammanträden och ansvarar för ordningen vid sammanträdena. Om en fullmäktigeledamot med sitt uppträdande stör sammanträdet förlopp, skall ordföranden ge honom eller henne en tillsägelse. Ordföranden får förordna att ledamoten skall avlägsnas, om han eller hon inte rättar sig efter tillsägelsen. Om det uppstår oordning, skall ordföranden avbryta eller avsluta sammanträdet.

En fullmäktigeledamot har yttranderätt i ett ärende som behandlas. När ledamoten yttrar sig skall han eller hon hålla sig till saken. Om ledamoten avviker från saken, skall ordföranden

uppmäna honom eller henne att hålla sig till saken. Om ledamoten inte rättar sig efter tillsägelsen, kan ordföranden förbjuda honom eller henne att fortsätta tala. Om det är uppenbart att en ledamot drar ut på sitt tal i onödan, får ordföranden efter att ha gett en tillsägelse förbjuda honom eller henne att fortsätta tala.

I fullmäktiges arbetsordning eller i någon annan instruktion kan det ingå sådana föreskrifter om längden på ledamöternas anföranden i enskilda ärenden som är nödvändiga för att säkerställa sammanträdet förlopp.

21, 36, 40, 41, 47 och 53 §
(Som i RP)

68 §

Bokslut

Kommunens räkenskapsperiod är kalenderåret. Kommunstyrelsen skall uppgöra ett bokslut för räkenskapsperioden före utgången av mars månad året efter räkenskapsperioden och

FvUB 27/2001 rd — RP 46/2001 rd

lämna det till revisorerna för granskning samt efter revision förelägga bokslutet för fullmäktige före utgången av juni (*utesl.*).

— — — — —

79 och 82 §
(Som i RP)

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 30 november 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Nils-Anders Granvik /sv
Rakel Hiltunen /sd
Valto Koski /sd
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd

Kari Kärkkäinen /kd
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Jari Vilén /saml (delvis).

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var
utskottsrådet Ossi Lantto.