

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 26/2005 rd

Statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till parlamentets och rådets förordning (förordning om samarbetsgrupperingar)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman remitterade den 20 december 2004 statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till parlamentets och rådets förordning (förordning om samarbetsgrupperingar) (U 69/2004 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärende till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Kari Parkkonen, inrikesministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Ilkka Saraviita
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— Finlands Kommunförbund.

Samband med andra handlingar

Ärendet har behandlats i grundlagsutskottet som en EU-redogörelse från statsrådet (E 114/2004 rd).

SKRIVELSEN

Förslaget

Kommissionen framställde 14.7.2004 ett förslag till Europaparlamentets och rådets gemensamma förordning om en europeisk sammanslutning för gränsöverskridande samarbete (EGGS). Bakgrunden till den föreslagna förordningen är de svårigheter som medlemsstaterna samt regionala och lokala myndigheter har haft i genomförandet och administreringen av olika gränsöverskridande, mellanstatliga och interregionala samarbetsfunktioner i enlighet med den nationella lagstiftningen och de nationella förfarandena. I den föreslagna förordningen är det fråga om att ska-

pa juridiska förutsättningar för samverkan genom att grunda ett samarbetsorgan på gemenskapsnivå som bidrar till att man inom gemenskapsområdet kan grunda grupperingar som kan ha status som juridisk person.

Enligt förslaget kan samarbetsgruppen för gränsöverskridande samarbete grundas och den kan bestå av medlemsstater samt regionala och lokala myndigheter eller andra lokala offentliga organ. Varje grupperings befogenheter har bestämts i avtalet om gränsöverskridande samarbete som medlemmarna undertecknat. Grupperingen kan ta hand om verkställandet av gränsöver-

skridande samarbetsprogram som delfinansieras ur gemenskapens strukturfondsprogram eller vilken annan gränsöverskridande aktion som helst. En offentlig myndighets befogenheter, i synnerhet polisiära befogenheter och regleringsbefogenheter, kan enligt avtalet inte överföras till grupperingen. Medlemmarna i grupperingen fastställer vilken lagstiftning som ska tillämpas på avtalet och tolkningen och tillämpningen av det. Lagstiftningen bör vara sådan som tillämpas i någon av medlemsstaterna. Vid tvister är den behöriga domstolen den domstol i en medlemsstat vars lagstiftning tillämpas.

Den rättsliga grunden för förslaget till förordning är punkt 3 i artikel 159 i grundfördraget, enligt vilken det genom medbeslutandeförfarandet är möjligt att besluta om särskilda åtgärder utanför fonderna, om de visar sig vara nödvändiga.

Regeringens ståndpunkt

Regeringen understöder i princip kommissionens mål att finna sådana administrativa lösningar som kunde underlätta och främja det gränsöverskridande samarbetet. Regeringen an-

ser dock inte den föreslagna förordningen vara nödvändig. Den anser att medlemsstaterna inom ramen för de nuvarande Interreg-programmen har möjlighet att ingå avtal om varje medlemsstats uppgifter och ansvar så att programmet kan administreras flexibelt och effektivt. Förslaget som sådant tillför inte något ytterligare värde till förfarandena för gränsöverskridande regionalt samarbete.

Kommissionens förslag är problematiskt ur finländsk synvinkel främst därför att kommunernas uppgifter och ansvar inte utan speciallagstiftning kan överföras på det sätt som framförs i förslaget till förordning. Förslaget är också problematiskt med tanke på hur individens grundläggande rättigheter och rätt till sökande av ändring ska kunna tillgodoses. Förslaget som sådant och utan ändringar kan inte tillämpas på finsk lagstiftning och det ser ut att strida mot grundlagsbestämmelserna. Regeringen anser att valfriheten då det gäller att anlita en gruppering gäller enbart dess medlemmar. Om förordningen godkänns, måste dess tillämpning vara frivillig även för medlemsstaterna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Arbetsgruppen för gränsöverskridande samarbete: uppgifter och befogenhet

Enligt den föreslagna förordningen kan en medlem i en arbetsgrupp för gränsöverskridande samarbete vara antingen en medlemsstat eller en kommun och samkommun. Samarbetsgrupperingarnas eventuella ansvarsområden och befogenheter har definierats tämligen fritt i förslaget. Enligt artikel 3 punkt 4 i förslaget kan en offentlig myndighets befogenheter inte omfattas av avtalet, särskilt inte de polisiära befogenheterna och regleringsbefogenheterna. Å andra sidan är det enligt artikel 4 punkt 7 möjligt att överföra myndigheternas befogenheter till grupperingen. Därmed lämnar inskränkningen av befogenheterna ganska mycket rum för tolkning.

Det ser ut att vara möjligt att överföra en betydande del av kommunernas och samkommunernas uppgifter till grupperingen för gränsöverskridande samarbete. Samarbetsgrupperingens uppgifter bestäms närmare först i det avtal som medlemmarna ingår. För Finlands del är det viktigt att kommunerna och samkommunerna med stöd av förslaget självständigt kan komma överens om arbetsgrupperingens uppgifter oberoende av de statliga myndigheterna.

Kommunernas och samkommunernas kompetens

Enligt artikel 4 punkt 5 i förordningsförslaget överenskommer medlemmarna i arbetsgruppen för gränsöverskridande arbete i avtalet om den lagstiftning som tillämpas i tolkningen och tillämpningen av avtalet. Lagstiftningen ska till-

lämpas i något medlemsland. Också förutsättningarna för befogenheter i anknytning till myndighetsuppdrag som beviljas för samarbetsgrupperingen definieras i avtalet utifrån artikel 4 punkt 7 i enlighet med den nationella lagstiftning som tillämpas. I tvister mellan grupperingens medlemmar är den behöriga domstolen enligt artikel 4 punkt 5 den medlemstats domstol vars lagar tillämpas. Däremot innehåller förslaget till förordningen inga bestämmelser om det allmänna besvärssystemet eller valet av det.

Grundlagsutskottet har redan före ikraftträdandet av den nya grundlagen i sitt utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om samarbete mellan kommuner i Finland och Sverige (GrUU 39/1998 rd) bedömt denna typ av samarbete som baserar sig på överenskommelser. Utskottet ansåg då att samarbetet mellan gränskommunerna passar in i den nuvarande suveränitetsuppfattningen (GrUU 39/1998 rd, s. 2/I). Med beaktande av den nya grundlagen och dess tolkningspraxis anser utskottet att det är klart att det samarbete som avses i den föreslagna förordningen inte står i strid med grundlagens suveränitetsbestämmelser. Att reglera samarbetet kan beroende på dess detaljerade innehåll visa sig problematiskt också med tanke på suveräniteten.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt tidigare nämnda utlåtande att det med hänsyn till suveräniteten och grundlagens bestämmelser om lagstiftningsmakt är helt obestridligt att propositionen inte innebär att de finländska kommunerna har rätt att fritt komma överens om vilketdera landets allmänna förvaltningsrättsliga och materiella principerna tillämpas i samarbetet. Förutsättningen för att propositionen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningordning var att kommunernas överenskommelsemöjlighet klart avgränsas i lagen så att den endast gäller organisationen av den inre förvaltningen i det ifrågasvarande samarbetsorganet. Dessutom ansåg utskottet det viktigt att om saken åtgärdas genom lagstiftning, bör man tillräckligt klart visa inom vilka områden det är möjligt att utöva offentlig makt i samarbetet (GrUU 39/1998 rd, s.2/II). I den föreslagna förordningen konstateras att

medlemmarna i samarbetsgrupperingen har rätt att komma överens om vilket medlemslands lagstiftning som tillämpas på tolkningen och tillämpningen av avtalet. Detta är dock problematiskt med tanke på den rättvisa rätttegång och god förvaltning som grundlagens 21 § garanterar samt bestämmelserna om utövande av grundlagens lagstiftningsmakt. En finländsk kommun eller samkommun som är medlem i grupperingen kan inte genom avtal frita sig från att tillämpa till exempel de grundlagsfästa språkliga rättigheterna (GL 17 §), handlingarnas offentlighet (GL 12,2 §), garantierna för god förvaltning (GL 21,2 §) eller till exempel reglerna inom den finländska utbildningsförvaltningen (jfr. GrUU 39/1998 rd, s. 2/II). Med hänvisning till det ovan anförda bör man i den fortsatta beredningen fästa uppmärksamhet vid den föreslagna förordningens bestämmelser om medlemmarnas rätt att bestämma om den lagstiftning som ska tillämpas.

Vidare tyckte grundlagsutskottet i sitt tidigare utlåtande att det är problematiskt att propositionen ger de berörda kommunerna rätt att genom avtal bestämma vilketdera landets besvärssystem som ska tillämpas. Utskottet ansåg att detta står i strid med grundlagens dåtida bestämmelser om lagbundenheten hos ändringssökande samt användningen av suveränitet och domstolsmakt. Den föreslagna förordningen innehåller inte någon direkt bestämmelse om besvär över samarbetsgrupperingens beslut med undantag av tvistemål mellan medlemmarna. Dessutom förblir det öppet om grupperingens medlemmar kan komma överens om besvärssystemet. Enligt 21 § 2 mom. i grundlagen tryggas rätten att söka ändring i myndighetsbeslut genom lag. Förslaget innehåller inte tillräckliga garantier för rättskydd som förknippas med besvär. Dessutom är förslaget på grund av sin flertydighet till denna del problematiskt också med tanke på bestämmelserna om utövande av domsrätt i grundlagen. Enligt utskottets uppfattning borde det framgå av förordningen att de kommuner eller samkommuner som är medlemmar i grupperingen inte sinsemellan kan besluta om valet av besvärssystem.

Eftersom den föreslagna förordningen lämnar så mycket rum för tolkning ligger det ganska långt på grupperingens medlemmars ansvar att komma överens om organisationsmodellen för arbetsgrupper för gränsöverskridande samarbete samt gruppernas uppgifter och behörighet. Därför är det utifrån förslaget svårt att bedöma om samarbetsgruppen ur grundlagens synvinkel är en myndighet eller ett organ av speciell art som står utanför statens och kommunens myndighetsmaskineri (GrUU 21/2002 rd, s. 2/I). Om grupperingen inte kan anses vara en myndighet, bör frågan också utredas med hänsyn till 124 § i grundlagen. Enligt den kan ett organ som står utanför myndighetsmaskineriet anförtros offentliga förvaltningsuppgifter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får bara ges till myndigheter.

Vad gäller samarbetsgrupperingen anser grundlagsutskottet det viktigt att förslaget gör det möjligt att majoriteten i ett organ som utövar offentlig makt utgörs av representanterna för det andra medlemslandet eller de andra medlemsländerna. Kravet på att trygga grundläggande fri- och rättigheter, rättsskydd och god förvaltning framhävs när det är fråga om ett organ som genom ett avtal mellan medlemmarna kan besluta att på dess verksamhet tillämpas en annan medlemsstats än Finlands lagstiftning. I den fortsatta behandlingen är det skäl att fästa uppmärksamhet vid dessa frågor, också med tanke på 124 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet har ansett att den tämligen öppna möjligheten att överföra kommunala uppgifter och kommunal beslutanderätt till ett regionalt organ är problematiskt med avseende på demokratiprincipen i bestämmelsen om kommunal självstyrelse i 121 § i grundlagen, om befogenheten skulle komma att utnyttjas i mycket stor omfattning (GrUU 11/2002 rd, GrUU 11a/2002 rd, GrUU 8/2003 rd). Den något vaga formuleringen i den föreslagna förordningen vad gäller definieringen av samarbetsgrupperingarnas uppgifter och befogenheter samt omfattning-

en av medlemmarnas kompetens kan också visa sig vara problematiskt, menar utskottet.

Tillämpningen av den nationella grundlagen

Föreliggande förslag är ett förslag till parlaments och rådets förordning. Förordningen gäller generellt och den är i sig tillämplig lagstiftning i alla medlemsländer. I förordningen ingår inte en möjlighet att ge noggrannare eller kompletterande nationella regler. Att anlita samarbetsgrupperingarna är enligt förslaget frivilligt i förhållande till andra samarbetsformer. De som deltar i samarbetet, till exempel kommunerna, kan därmed välja mellan samarbetsgrupperingen eller något annat organ. Däremot kan medlemsstaten inte förbjuda kommunerna att ingå avtal som baserar sig på förordningen.

I inledningen av förslaget finns en hänvisning till att varje ifrågavarande medlemsstat bör se till att grundlagsenlig ordning bevaras i samband med anlitaandet av samarbetsgrupperingar. Därför anser grundlagsutskottet att till exempel finländska medlemmar i en samarbetsgruppering i samband med att de ingår ett avtal bör uppfylla både förutsättningarna i förordningen och de krav som grundlagen ställer. Tillämpningen av de nationella grundlagarna vad gäller regleringen av samarbetsgrupperingarnas verksamhet skulle bli klarare av att hänvisningen till att följa grundlagsenlig ordning skulle ingå till exempel i förordningens artikel 1.

Allmän bedömning

Som helhet är bestämmelserna i artikel 3 och 4 i den föreslagna förordningen gällande samarbetsgrupperingarnas uppgifter och befogenheter i fråga om utövande av offentlig makt samt medlemmarnas kompetens så pass problematiska i konstitutionellt avseende att grundlagsutskottet anser att statsrådets förbehållsamhet gentemot hela regleringen är motiverad. Utskottet konstaterar att när det uttryckligen är fråga om samarbete mellan kommunerna i Finland och Sverige, vore det naturligare att ordna det genom ett statsfördrag mellan staterna (GrUU 39/1998 rd, s. 2/II). På så sätt kunde man bäst trygga garantierna för rättsskyddet och god förvaltning inom

samarbetet. Det nu aktuella förslaget till förordning utgör inget hinder för ett sådant statsfördrag, menar utskottet.

Utlåtande

grundlagsutskottet anför

att utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt.

Helsingfors den 9 september 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.