

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 33/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till kommunindelningslag

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 september 2009 en proposition med förslag till kommunindelningslag (RP 125/2009 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

- regeringsråd Arto Sulonen, finansministeriet
- chefsjurist Heikki Harjula, Finlands Kommunförbund
- professor Olli Mäenpää
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Aimo Rynänen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Mikael Hildén.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny kommunindelningslag som ska ersätta kommunindelningslagen från 1997. Syftet med propositionen är att främja reformen av kommunstrukturen. Genom propositionen preciseras målen för hur kommunindelningen ska utvecklas och förutsättningarna för att ändra kommunindelningen. Meningen är framför allt att snabba upp och förenkla det administrativa förfarandet kring beredningen av och besluten om ändringar i kommunindelningen. Dessutom framhäver lagen kommunernas bärande roll när det gäller att initiera, bereda och fatta beslut om ändringar i kommunindelningen.

I lagen ingår bestämmelser om bl.a. förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen, inledande och beredning av sammanslagningar av kommuner, beslut om ändring i kommunin-

delningen, kommunindelningsutredning och överklagande av ändringar i kommunindelningen.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2010. Den tillämpas första gången på ändringar i kommunindelningen som träder i kraft den 1 januari 2011.

Regeringen analyserar i motiven till lagstiftningsordning bestämmelserna utifrån grundlagens 121 och 122 § om kommunal självstyrelse och den administrativa indelningen. Den tar också upp andra paragrafer i grundlagen: 6 § om jämlikhet, 15 § om egendomsskydd, 21 § om rättsskydd och 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Enligt regeringen torde den föreslagna lagen kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men efter-

som propositionen innehåller omständigheter som är betydelsefulla med tanke på grundlagen,

anser regeringen det bäst att grundlagsutskottet bes yttra sig om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Bestämmelser om grunderna för kommunindelning ska enligt 122 § 2 mom. i grundlagen utfärdas genom lag. Enligt förarbetena till grundlagen innebär detta krav att förutsättningarna för ändring av kommunindelningen och beslutsförandet i samband med det ska regleras genom lag. Den gällande kommunindelningslagen, som stiftades med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 24/1997 rd), nämns i motiven till grundlagspropositionen som den lag som numera reglerar frågan (RP 1/1998 rd, s. 177, se även GrUU 37/2006 rd, s. 3—4). Den föreslagna nya kommunindelningslagen kommer att ersätta den lagen.

Beslut om ändringar i kommunindelningen

Enligt huvudregeln i 18 § 1 mom. i lagförslaget är det statsrådet som på gemensam framställning från fullmäktige i de berörda kommunerna beslutar om sammanslagningen. Kommunernas framställning kan förkastas bara om ändringen i kommunindelningen uppenbarligen skulle strida mot målen för utvecklande av kommunindelningen enligt 2 § eller mot förutsättningarna för en ändring av kommunindelningen enligt 4 §. Beslut om sammanslagning kan i vissa fall fattas trots att något av fullmäktige motsätter sig det. Men enligt 1 § 2 mom. och 18 § 2 mom. måste det föreskrivas i lag om sammanslagning av kommunerna i det fall att fullmäktige i någon av de berörda kommunerna motsätter sig det och sammanslagningen inte fått majoritetens understöd i en eventuell folkomröstning. Utskottet har slagit fast att motsvarande bestämmelser i den gällande lagen inte utgör något konstitutionellt problem (GrUU 24/1997 rd, s. 2, se även GrUU 37/2006 rd, s. 4). Även de föreslagna bestäm-

melserna i 19 § 2 mom. om överföring av en del av en kommun till en annan kommun motsvarar i sak i de flesta stycken de nuvarande reglerna. Bestämmelserna om ändring av kommunindelningen är i själva verket sådana bestämmelser enligt grundlagens 122 § 2 mom. som med den föreslagna skrivningen inte heller utgör något problem med avseende på grundlagens 121 § om kommunal självstyrelse.

Språkliga rättigheter

Utskottet påpekade i sitt betänkande om grundlagspropositionen det vara viktigt att med hänsyn till 122 § 2 mom. i grundlagen beakta att ändringar i kommunindelningen inte får påverka kommunens språkliga ställning eller försämrade språkgruppernas möjligheter att klara sig på sitt eget språk (GrUB 10/1998 rd, s. 35, se även GrUU 37/2006 rd, s. 8). Utskottet vill poängtera innebörden av detta, men också av de krav som följer av grundlagens 122 och 17 §, när det blir aktuellt att tillämpa det föreslagna 4 § 4 mom. om att tillgodose de språkliga rättigheterna när kommunindelningen ändras.

Kommunindelningsutredare

Finansministeriet kan enligt förslagets 15 § 1 mom. bestämma om en särskild kommunindelningsutredning när ett ärende som gäller en ändring i kommunindelningen är mycket omfattande eller svårt eller av någon annan grundad anledning. Efter att ha hört de berörda kommunerna tillsätter ministeriet en eller flera kommunindelningsutredare. Utredaren behöver enligt 17 § inte nödvändigtvis anställas i tjänsteförhållande.

Bestämmelsen måste ställas i relation till 124 § i grundlagen där det sägs att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter 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, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

Kommunindelningsutredaren svarar för beredningen av ett ärende som gäller ändring i kommunindelningen. Han eller hon ska lägga förslag till ändring i indelningen om det enligt utredningen är befogat. Utredaren kan också föreslå en kommunal folkomröstning om förslaget. Dessutom har utredaren lagfäst rätt till information. Utövning av offentlig makt ingår alltså i kommunindelningsutredarens uppgifter, men inte i den utsträckning som kan anses betydande i grundlagens mening. Det ministerium som sköter kommunindelningsärenden har enligt propositionsmotiven inte nödvändigtvis alltid möjlighet att anställa det antal kommunindelningsutredare som behövs för tillfället i tjänsteförhållande, bl.a för att de resurser som står till buds för arbetsledning är begränsade. I ett sådant läge kan det vara lämpligt att i enskilda fall uppdra uppgiften åt en utomstående, menar utskottet. Men i första hand bör utredarna så vitt möjligt förordnas för ett tjänsteförhållande.

För att kravet på rättssäkerhet och god förvaltning ska tillgodoses är det viktigt att även utredare som inte är anställda i tjänsteförhållande handlar under tjänsteansvar enligt 17 § 1 mom. i den föreslagna lagen. Dessutom tillämpas de allmänna förvaltningslagarna på sådana utredare allt efter lagarnas innehåll (jfr GrUU 3/2009 rd, s. 4—5).

I lagförslaget finns inte några bestämmelser om kommunindelningsutredarens behörighet eller kompetensvillkor. Bestämmelserna bör lämpligen kompletteras t.ex. med en liknande skrivning som i motiven att den som förordnas till uppdraget ska besitta tillräcklig sakkunskap och erfarenhet för uppdraget.

Överklagande

De föreslagna 52—54 § garanterar kommuninvånarna möjlighet att söka ändring i beslut om ändring av kommunindelningen på ett sätt som uppfyller kraven i 21 § i grundlagen. Enligt 55 § 1 mom. i förslaget får ändring inte sökas i ett beslut om sammanslagning av kommuner som statsrådet fattat på kommunernas gemensamma framställning. Förbudet mot överklagande utgör inte något hinder från konstitutionell synpunkt i och med att en kommuninvånare med stöd av 52 § kan anföra kommunalbesvär över fullmäktiges beslut i ärendet.

Rätten enligt 21 § i grundlagen att få ett beslut som gäller ens rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol omfattar enligt vedertagen praxis inte offentlighetsrättsliga juridiska personer såsom kommuner (RP 309/1993 rd, s. 25). Men utskottet ansåg trots allt i sin bedömning 1997 av kommunindelningslagen (GrUU 24/1997 rd, s. 3) att det skulle rimma bättre med såväl principen om kommunal självstyrelse som artikel 11 i den europeiska stadgan om lokal självstyrelse om kommunen gavs möjlighet att överklaga ett avslag från statsrådet eller ministeriet på ändring av kommunindelningen än det då föreslagna besvärsförbudet. I det nu aktuella förslaget gäller överklagandeförbudet också för kommunernas del endast beslut om samgång som statsrådet fattat på kommunernas gemensamma framställning. Regleringen motsvarar på denna punkt mer än väl utskottets ståndpunkt i utlåtandet.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 33/2009 rd — RP 125/2009 rd

Helsingfors den 25 november 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Heli Järvinen /gröna
Ulla Karvo /saml
Esko Kiviranta /cent
Elisabeth Naucclér /sv

Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
ers. Juha Hakola /saml
Raimo Piirainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.