

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att kommunallagen ändras så att det införs bestämmelser om ett utredningsförfarande i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen. 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.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 NULÄGE	3
1.1 Lagstiftning och praxis.....	3
Grundlagen och Europeiska stadgan om lokal självstyrelse	3
Kommunallagen och tillsynen.....	3
Kommunalbesvär	5
Utvärderingsförfarandet i fråga om en kommuns ekonomi	6
Konstaterande av jäv för förtroendevalda och avstängning från förtroendeuppdrag	6
Övergångsbestämmelser som gäller tillämpningen av kommunallagen	7
Samarbete mellan kommuner	7
Kommunallagen och specialbestämmelser om förvaltningen i samkommuner för social- och hälsovård	8
1.2 Lagstiftningen i de nordiska länderna och Förbundsrepubliken Tyskland	8
De nordiska länderna.....	8
Förbundsrepubliken Tyskland.....	10
1.3 Bedömning av nuläget	11
2 DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	13
2.1 Kommunens skyldighet att avstänga förtroendevalda från uppdraget samt jävssituationer	14
2.2 Utredningsförfarande i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen.....	14
2.3 Information om att en förundersökning inletts.....	15
2.4 Bestämmelserna om samarbete mellan kommuner i kommunallagen	15
2.5 Alternativa metoder	15
3 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	15
4 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	16
5 REMISSYTTRANDE OCH HUR DE HAR BEAKTATS	16
DETALJMOTIVERING	18
1 LAGFÖRSLAG	18
1.1 Kommunallagen.....	18
2 IKRAFTTRÄDANDE	24
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	24
3.1 Skyddet för den kommunala självstyrelsen	24
3.2 Skyddet för privatlivet och för personuppgifter.....	25
LAGFÖRSLAG	27
Lag om ändring av kommunallagen.....	27
BILAGA	31
LAGFÖRSLAG	31
Lag om ändring av kommunallagen.....	31

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Grundlagen och Europeiska stadgan om lokal självstyrelse

Enligt 121 § 1 mom. i Finlands grundlag ska kommunernas förvaltning grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Den princip om kommunal demokrati som uttrycks i bestämmelsen påverkar organiseringen av den kommunala förvaltningen på många sätt. Det högsta organet ska utses av kommunens invånare i direkta val. Det högsta organet ska ha beslutanderätt i förhållande till kommunens andra organ. Fullmäktige ska också ha allmän kompetens att besluta i ärenden som berör kommunen.

Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning genom lag. Enligt den bestämmelsen ska kommunen själv ges tillräcklig frihet att ordna sin egen förvaltning.

Europeiska stadgan om lokal självstyrelse är ett internationellt fördrag som gjorts upp av Europarådet och som uttrycker den allmänna europeiska uppfattningen om principerna för kommunal självstyrelse.

Finland undertecknade Europeiska stadgan om lokal självstyrelse i juni 1990 och den trädde i kraft i Finland den 1 oktober 1991 (66/1991). Den är i kraft som lag och utgångspunkten är alltså att den utgör direkt tillämpbar rätt i domstolarna.

Enligt artikel 7.1 i stadgan ska de som valts till förtroendeuppdrag på lokal nivå fritt kunna utöva sina uppdrag. Enligt artikel 8 i stadgan får administrativ tillsyn över lokala myndigheter endast utövas i enlighet med de förfaranden och i de fall som föreskrivs i grundlag eller annan lag. Administrativ tillsyn över de lokala myndigheternas verksamhet ska normalt endast syfta till att säkerställa efterlevnad av lag och konstitutionella principer. Vid administrativ tillsyn över de lokala myndigheterna ska garanteras att tillsynens omfattning står i rätt proportion till de intressen som ska skyddas.

Europarådets ministerkommitté har i sin rekommendation till medlemsstaterna om tillsyn över kommuner (Recommendation no. (98) 12) till medlemsstaterna granskat förhållandet mellan de två artiklarna. Ministerkommittén rekommenderar att medlemsstaterna godkänner lämpliga metoder för tillsyn. Det rekommenderas att de administrativa tvångsmedel som riktas mot ledamöter i kommunala organ (avstängning eller entledigande från uppdraget eller upplösande av ett kommunalt organ) ska utnyttjas endast i undantagsfall och att det på behörigt sätt ska garanteras att de genomförs på ett sätt som är förenligt med den fria rätten att utöva kommunala uppdrag.

Kommunallagen och tillsynen

Utgångspunkten i kommunallagen (410/2015) i fråga om tillsynen över kommunernas verksamhet är att kommunen själv har det primära ansvaret för att ordna tillsynen. Kommunstyrelsen ska sörja för kommunens interna kontroll och ordnandet av riskhanteringen. Kommunstyrelsen ansvarar också för tillsynen över lagligheten i fullmäktiges beslut. I 14 kap. i kommunallagen föreskrivs om granskning av kommunens förvaltning och ekonomi.

Det är möjligt att anföra klagomål internt inom kommunen. I 8 a kap. i förvaltningslagen (434/2003) föreskrivs om anförande av förvaltningsklagan. Enligt 53 a § i förvaltningslagen får var och en anföra förvaltningsklagan hos den myndighet som övervakar verksamheten över att en myndighet, den som är anställd hos en myndighet eller någon annan som sköter en offentlig förvaltningsuppgift har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. I kommunen är den övervakande myndigheten vanligen antingen en nämnd eller kommunstyrelsen. Den övervakande myndigheten kan i sitt avgörande på grund av en förvaltningsklagan göra den övervakade uppmärksam på kraven på god förvaltning eller underrätta den övervakade om sin uppfattning om ett lagenligt förfarande. Anses detta inte vara tillräckligt med beaktande av de omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av saken, kan den övervakade ges en anmärkning, om inte den gärning som klagan gäller är av sådan art eller så allvarlig att det finns orsak att vidta åtgärder för att inleda ett förfarande enligt någon annan lag.

Den allmänna statliga tillsynen över kommunernas förvaltning bygger på att statliga myndigheter inte på eget initiativ kan ingripa i det kommunala beslutsfattandet. Den statliga tillsynen kan delas in i ministeriets uppföljningsuppgift, den laglighets tillsyn som utförs av justitiekanslern, justitieombudsmannen och regionförvaltningsverken samt domstolskontrollen på grund av kommunalbesvär.

Enligt 10 § 1 mom. i kommunallagen ska finansministeriet allmänt följa kommunernas verksamhet och ekonomi samt se till att den kommunala självstyrelsen beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna. Ministeriet utövar ingen laglighets tillsyn över enskilda kommuner och utreder inte heller klagomål som gäller kommuner.

Enligt 10 § 2 mom. i kommunallagen kan regionförvaltningsverket med anledning av klagomål undersöka om kommunen har iakttagit gällande lag. Regionförvaltningsverket har ingen allmän behörighet med stöd av lag att på eget initiativ ingripa i laglighetsbrister som det upptäcker i kommunernas verksamhet, utan får utreda dem endast om invånare anför klagomål. Tillsynen kan endast ingripa i lagstridig verksamhet och kan inte gälla ändamålsenligheten i kommunens verksamhet. Om det framkommer skäl för klander, kan klagomålsmyndigheten bl.a. rikta följande åtgärder mot den som klagomålet gäller:

- ge en anmärkning för framtiden
- fästa uppmärksamhet vid ett förfarande i enlighet med lag och god förvaltningssed
- delge sin uppfattning om rätt tillämpning av lag eller ett förfarande i enlighet med god förvaltningssed.

Utöver utredningar på grund av klagomål har regionförvaltningsverket ingen på allmän lednings- eller tillsynsmakt grundad rätt att styra eller övervaka kommunen eller dess myndigheter. Enligt speciallagar har regionförvaltningsverket ytterligare ett flertal styrnings- och tillsynsuppgifter.

Enligt 64 § 2 mom. i kommunallagen får klagomål inte anföras över verksamhet som utgör lagstadgat samarbete mellan kommuner. Regionförvaltningsverket och delvis också andra tillsynsmyndigheter får dock styra och övervaka lagstadgat samarbete med stöd av specialbestämmelser. Regionförvaltningsverket får också utreda klagomål som gäller samkommuner och baserar sig på specialbestämmelser. Merparten av de klagomål som framställs hos regionförvaltningsverket gäller tjänster inom social- och hälsovården samt bildningsväsendet som grundar sig på speciallagstiftning. Kommunalbesvär statistikförs inte särskilt utan räknas till gruppen allmänna besvär. Enligt en rapport från regionförvaltningsverkens ärendehanteringssystem väcktes 161 allmänna besvär under 2014 och 117 under 2015.

Utöver regionförvaltningsverket kan både riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern vid statsrådet utreda klagomål som gäller kommunala myndigheter. Den laglighetstillsynen kompletterar det system för rättsskydd och tillsyn som kommuninvånarna och de kommunala organen genomför enligt kommunallagen.

Under de senaste åren har över hundra klagomål som gäller kommunala myndigheter gjorts hos justitiekanslern. Av indelningen framgår inte hur många av klagomålen som uttryckligen gäller kommunernas allmänna förvaltning. Enligt riksdagens justitieombudsmans berättelse avgjordes 2014 sammanlagt 171 ärenden som gällde allmänna kommunala frågor utifrån klagomål eller på eget initiativ. 24 avgöranden ledde till åtgärder.

Justitiekanslerns och justitieombudsmannens åtgärder med anledning av klagomål är enhetliga. En allmän laglighetsövervakare kan

- väcka åtal, om allvarliga lagbrott framkommer i ärendet,
- ge en anmärkning, om en myndighet har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet,
- delge myndigheten sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver,
- uppmärksamgöra myndigheten på de krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna,
- rikta en framställning till en myndighet om att ett fel ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas,
- uppmärksamma brister som observerats i lagstiftningen och göra framställningar till behöriga myndigheter om hur de ska avhjälpas samt om hur meningsskiljaktigheter ska lösas eller rekommendera att myndigheter gottgör en uppkommen skada.

Kommunalbesvär

Kommunalbesvär är en form av laglighetstillsyn över den kommunala självstyrelsen som utgörs av den förvaltning kommuninvånarna utövar och övervakar. Med dess hjälp övervakas indirekt också lagligheten i de beslut en kommunmedlem eller part för till domstol för avgörande. Kommunbesvär syftar dock primärt till att ge rättsskydd.

Kommunbesvär är främst ett sätt för kommuninvånare och parter att söka ändring i kommunala beslut, men i en del fall har också statliga myndigheter besvärsrätt enligt lag. Eftersom den statliga tillsynen till följd av den kommunala självstyrelsen är starkt begränsad, har kommunalbesvär blivit den huvudsakliga formen av allmän laglighetstillsyn över kommunalförvaltningen.

På grund av kommunalbesvär kan förvaltningsdomstolen upphäva kommunens beslut endast på laglighetsgrund. I sin prövning av ärendet är domstolen också bunden till enbart de besvärsgrunder som anges i besvären. Utöver att ge rättsskydd och övervaka lagligheten har förvaltningsdomstolarna inte några andra uppgifter i relationen kommun-stat.

Utvärderingsförfarandet i fråga om en kommuns ekonomi

I kommunallagen föreskrivs om ett utvärderingsförfarande i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning. Enligt 118 § i kommunallagen kan finansministeriet inleda utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning om en kommuns nyckeltal uppfyller de kriterier som anges i lagen. I utvärderingsförfarandet ska kommunen och staten tillsammans utreda kommunens möjligheter att garantera sina invånare de tjänster som lagstiftningen kräver och vidta åtgärder för att trygga förutsättningarna för tjänsterna. Bestämmelsens primära syfte är att stöda kommunens egna åtgärder och säkerställa att kommunens ekonomi fås i skick.

I utvärderingsförfarandet utser finansministeriet en utvärderingsgrupp där en av medlemmarna utses av finansministeriet och en av kommunen. Efter att ha hört kommunen utser finansministeriet till ordförande för gruppen en person som är oavhängig av kommunen och ministeriet. Gruppens uppgift är att lägga fram ett förslag till åtgärder som behövs för att trygga servicen till invånarna. Kommunfullmäktige ska behandla gruppens åtgärdsförslag och delge finansministeriet beslutet om dem för eventuella fortsatta åtgärder. Finansministeriet avgör utgående från gruppens åtgärdsförslag och kommunfullmäktiges beslut om det i syfte att ändra kommunindelningen behövs en sådan särskild kommunindelningsutredning som avses i kommunstrukturlagen.

Enligt 16 a § i kommunstrukturlagen (1698/2009) ska kommunindelningsutredaren vid en särskild kommunindelningsutredning för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning för fullmäktige i de kommuner som deltar lägga fram ett förslag till en kommunsammanslagning samt till ett avtal om kommunsammanslagning. Statsrådet kan på framställning av kommunindelningsutredaren besluta om en ändring i kommunindelningen för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning trots motstånd från fullmäktige i den eller de kommuner som berörs av ändringen. Beslutet kräver att ändringen är nödvändig för att trygga den lagstadgade servicen för invånarna i den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning och förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt kommunstrukturlagen.

Konstaterande av jäv för förtroendevalda och avstängning från förtroendeuppdrag

Om jäv för förtroendevalda föreskrivs i 97 § i kommunallagen. En jävig förtroendevald får inte delta i beredningen eller beslutsfattandet i ärendet eller vara närvarande vid organets sammanträde. Den förtroendevalda ska själv meddela att hon eller han är jävig. Personen ska dessutom på organets begäran lägga fram en redogörelse för omständigheter som kan vara av betydelse vid bedömningen av om han eller hon är jävig.

Enligt 29 § 2 mom. i förvaltningslagen beslutar organet i fråga om jäv för ledamöter och föredragande i ett kollegialt organ. Personen får inte själv delta i behandlingen av jävsfrågan. Personen får delta i behandlingen av en fråga om sitt jäv endast om organet inte är beslutfört utan ledamoten eller föredraganden, och en ojävig person inte kan fås i stället för honom eller henne utan avsevärt dröjsmål.

I stället för den som är jävig kallas en ersättare. I stället för en jävig fullmäktigeledamot kallas ledamotens ersättare. 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 utanför de gemensamma listorna har ingen ersättare. Blir en ersättare fullmäktigeledamot, ska centralvalnämnden enligt 93 § i vallagen (714/1998) förordna nya ersättare enligt valresultatet.

I 85 och 86 § i kommunallagen föreskrivs om möjligheten att avstänga en förtroendevald på grund av brottsligt förfarande. Enligt 85 § kan fullmäktige avstänga en förtroendevald från uppdraget för den tid utredningen eller rättegången pågår, om det på sannolika grunder kan misstänkas att den förtroendevalda i sitt uppdrag har gjort sig skyldig till tjänstebrott eller handlat i strid med sina skyldigheter på något annat sätt. Kommunstyrelsen ska bereda ärendet. Före fullmäktiges sammanträde kan fullmäktiges ordförande interimistiskt fatta beslut om avstängning.

Om en förtroendevald har åtalats för ett brott som i fråga om art eller tillvägagångssätt visar att han eller hon inte kan sköta sitt förtroendeuppdrag på det sätt uppdraget kräver, kan fullmäktige enligt 86 § i kommunallagen avstänga honom eller henne från uppdraget för den tid rättegången pågår. Om den förtroendevalda efter valet genom en lagakraftvunnen dom har dömts till fängelse i minst sex månader, kan fullmäktige entlediga honom eller henne från förtroendeuppdraget. Beslutet ska verkställas omedelbart.

Övergångsbestämmelser som gäller tillämpningen av kommunallagen

Enligt 147 § i kommunallagen ska 5 kap. i kommunallagen och därmed också 20 § tillämpas från ingången av mandattiden för det fullmäktige som väljs 2017. Kommunernas samarbetsavtal ska uppdateras enligt 8 kap. senast vid ingången av mandattiden för det fullmäktige som väljs 2017.

Enligt 20 § i kommunallagen har finska medborgare och medborgare i andra medlemsstater i Europeiska unionen samt isländska och norska medborgare som senast valdagen fyller 18 år och vars hemkommun enligt lagen om hemkommun kommunen, enligt uppgifterna i befolkningsdatasystemet, är vid utgången av den 51 dagen före valdagen, rösträtt i kommunalval som förrättas i kommunen. Rösträtt i kommunalval har även andra utlänningar som uppfyller villkoren ovan, om de vid nämnda tidpunkt har haft hemkommun i Finland i två år.

Rösträtt i kommunalval har dessutom personer som är anställda inom Europeiska unionen eller en i Finland verksam internationell organisation eller som är familjemedlemmar till sådana personer och som senast valdagen fyller 18 år samt som enligt uppgifterna i befolkningsdatasystemet är bosatta i kommunen vid utgången av den 51 dagen före valdagen, om

1) uppgifter om personen på hans eller hennes begäran har registrerats i befolkningsdatasystemet på det sätt som anges i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster (661/2009),

2) personen skriftligen senast klockan 16 den 52 dagen före valdagen har underrättat magistraten om sin önskan att utöva sin rösträtt vid kommunalvalet eller inte skriftligen har återkallat en tidigare anmälan.

Samarbete mellan kommuner

I 8 kap. i kommunallagen föreskrivs bl.a. att varje kommun vid lagstadgat samarbete ska ha minst en ledamot som kommunen har utsett i det gemensamma organet (51 § 2 mom.) och att det i grundavtalet för en samkommun ska kommas överens om det förfarande genom vilket samkommunens underskott täcks i en situation där medlemskommunerna inte har godkänt det avtal om balanseringen av samkommunens ekonomi som avses i 119 § 2 mom. samt om ett system för att följa ekonomin och verksamheten och om rapporteringen till medlemskommunerna. En stor del av grundavtalen uppfyller inte i nuläget de krav som ska tillämpas från den 1 juni 2017 och ska alltså uppdateras så att de motsvarar den nya kommunallagen.

Kommunallagen och specialbestämmelser om förvaltningen i samkommuner för social- och hälsovård

Enligt 3 § 2 mom. i den upphävda kommunallagen (365/1995) skulle kommunallagen iakttas i den kommunala förvaltningen, om inte något annat uttryckligen bestämdes genom lag. Enligt samma paragraf skulle kommunallagen iakttas utan hinder av vad som i någon annan lag bestämdes om formerna för samarbete mellan kommuner. På grund av den bestämmelsen har bestämmelserna om samkommuners förvaltning i lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989) och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977) i fråga om samkommunens fullmäktige, antalet ledamöter i fullmäktige samt grunderna för röstetalet inte tillämpats i praktiken, utan medlemskommunerna har kunnat avtala om samkommunens förvaltning enligt kommunallagen. I gällande kommunallag finns ingen motsvarande bestämmelse. Därför har bestämmelserna om samkommuners förvaltning i de speciallagar som nämns ovan åter blivit tillämpliga i och med gällande kommunallag. Avsikten har inte varit att förändra rättsläget till den delen.

1.2 Lagstiftningen i de nordiska länderna och Förbundsrepubliken Tyskland

De nordiska länderna

Sverige

I fråga om den allmänna tillsynen över kommunal verksamhet avviker Finland och Sverige klart från de andra nordiska länderna. Finland och Sverige är de enda länder där kommunalbesvär är möjligt. Lagligheten i kommunernas verksamhet övervakas dessutom av de allmänna laglighetsövervakarna, i Finland riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern och i Sverige riksdagens ombudsman.

Förvaltningsbesvär och kommunalbesvär i Sverige liknar i stort det finländska systemet. De statliga förvaltningsmyndigheterna har nästan ingen rätt att på eget initiativ ingripa i laglighetsproblem i kommunernas allmänna förvaltning.

I Sverige finns inga särskilda bestämmelser för det fall att en kommuns verksamhet är i allvarliga svårigheter till följd av underlåtelse att iakttas lagens bestämmelser. Vid millennieskiftet var lagtrots och domstolstrots dock ett så pass allvarligt problem i Sveriges kommuner att man ingrep i frågan lagstiftningsvägen. I Sveriges kommunallag togs 2002 in en bestämmelse enligt vilken det organ som har fattat beslutet ska se till att verkställigheten rättas i den utsträckning som det är möjligt om ett beslut har upphävts genom ett avgörande som har vunnit laga kraft och om beslutet redan har verkställts (kommunallagen 10:15).

I Finland och Sverige kan ett ärende också föras till en förvaltningsdomstol för att handläggas som förvaltningstvistemål.

Norge och Danmark

I Norge och Danmark finns inga förvaltningsdomstolar. Statsförvaltningens tillsyn är därför också mer omfattande än i Finland och Sverige. En skillnad mellan Norge och Danmark är att tillsynen i Danmark utövas av en statlig myndighet (statsförvaltningen), som är relativt oberoende. I Norge hör den statliga tillsynen till landskapsdirektörens (fylkesmannens) uppgifter.

Enligt 82 § i den danska grundlagen "föreskrivs om kommunernas rätt att sköta sina ärenden oberoende av statlig tillsyn genom lag". I kommunallagen föreskrivs om allmän tillsyn och i speciallagar om särskild tillsyn. Det som gäller kommunerna gäller i allmänhet också de fem

självstyrande regionerna, även om deras verksamhet till stor del utövas av särskild tillsyn (bl.a. hälso- och sjukvården). Dessutom övervakar parlamentets justitieombudsman både kommunernas och regionernas verksamhet.

Allmän tillsyn över lagligheten i kommunernas verksamhet utövas också av de fem regionala statliga myndigheterna, vilkas verksamhetsområden motsvarar de självstyrande regionernas. Den högsta tillsynsmyndigheten är inrikes- och hälsovårdsministeriet.

I Danmarks kommunallag (styrelselov) anges också en del kommunala beslut som ska underställas statliga myndigheter eller som kräver deras samtycke. Deras antal har dock minskat betydligt. I sådana ärenden gäller tillsynen också beslutens ändamålsenlighet.

I Danmark har de regionala statliga myndigheterna rätt att agera på eget initiativ enligt egen prövning och de är inte beroende av inlämnade klagomål eller besvär eller av de yrkanden som framförs i dem. Deras uppgift är att följa och övervaka lagligheten i kommunernas verksamhet.

I Norge verkar landskapsdirektören i denna uppgift med stöd av ministeriets delegeringsbeslut och underställd ministeriet. Ministeriet kan också under vissa förutsättningar ingripa i en lägre tillsynsmyndighets beslut.

I Danmark finns inga bestämmelser om besvärsmått i allmänna kommunala ärenden, men i praktiken kan vem som helst genom ett "tillsynsbesvär" föra ett ärende till tillsynsmyndigheten för prövning. I Danmark är tillsynsmyndigheten också skyldig att utreda ett klagomål om det finns skäl att anta att ärendet är lagstridigt på ett sätt som inte är ringa.

I Norge har kommuninvånarna ingen allmän rätt till kommunalbesvär, men enligt lagen kan minst tre kommunfullmäktigeledamöter göra ett laglighetsbesvär till landskapsdirektören. Landskapsdirektören kan också ta ett ärende till behandling på eget initiativ.

Om olika former av tillsyn föreskrivs närmare i den danska kommunallagen. Den lindrigaste formen är ett förfarande där tillsynsmyndigheten konstaterar att kommunens förfarande varit lagstridigt (konstatering af gældende ret). Ett sådant konstaterande är inte rättsligt bindande, men vanligen iakttar kommunerna det eftersom de vet att kraftigare åtgärder kan följa. Tillsynsmyndigheten kan upphäva ett lagstridigt beslut av kommunfullmäktige men däremot inte fatta ett nytt beslut på kommunens vägnar. För att ett beslut ska upphävas krävs att det är uppenbart lagstridigt (klarhedsprincip). Innan beslutet upphävs kan verkställigheten av det förbjudas. Tillsynsmyndigheten kan också ålägga kommunen att fatta ett beslut eller vidta en åtgärd om den har försummat sin lagliga skyldighet. Fullgörandet av skyldigheten kan sanktioneras med hot om vite för fullmäktigeledamöterna.

I Norge har ministeriet delegerat tillsynsuppgifter till landskapsdirektören och också gett direktiv om skötseln av uppgifterna.

I Danmark får den kommunala myndighet som fattat ett beslut överklaga den regionala tillsynsmyndighetens beslut hos ministeriet. I Norge finns ingen besvärsmått över landskapsdirektörens beslut, men det är möjligt att vända sig till ministeriet om man anser att ett beslut av en lägre myndighet är lagstridigt. Ministeriets tröskel att ingripa i en lägre myndighets beslut är relativt hög, men det kan upphäva ett beslut som har allvarliga laglighetsbrister. Ministeriet kan också remittera ett ärende till en lägre myndighet för ny prövning. Ett särdrag i Danmark och Norge är att kommunen inte anses vara part i tillsynsärenden och inte heller får föra ett ärende till domstol för avgörande. Endast en part får överklaga en tillsynsmyndighets beslut. Sådana besvär är dock sällsynta.

Island

Den isländska kommunallagen är den enda nordiska kommunallagen där man beaktat exceptionella situationer. Bestämmelsen torde närmast ha skrivits med tanke på naturkatastrofer, men enligt ordalydelsen tillämpas den också på andra nödsituationer. Enligt kommunallagen kan ministeriet ge fullmäktige och för uppgiften lämpliga nämnder i en grannkommun en uppgift att sköta en kommuns förvaltning om ministeriet anser att kommunfullmäktige är oförmöget att fungera i en nödsituation, t.ex. till följd av en naturkatastrof. Ministeriet kan dessutom utse ett särskilt organ som ska sörja för ett funktionsodugligt fullmäktiges och en funktionsoduglig nämnds uppgifter. Genom förordning kan ministeriet utfärda direktiv för ett sådant organs verksamhet. Ministeriets tillsättningsbeslut är i kraft fyra månader i taget.

Förbundsrepubliken Tyskland

Förbundsrepubliken Tyskland är ett viktigt jämförelseland å ena sidan för att också den finländska kommunalförvaltningen har sina rötter där och å andra sidan för att sådana drag i kommunalförvaltningen som har försvunnit i synnerhet i Sverige och Finland, eller som aldrig ens har kommit hit, har förblivit anmärkningsvärt starka i Tyskland.

Förbundsrepubliken Tyskland är en förbundsstat, i vars grundlag det liksom i Finlands grundlag ingår bestämmelser om den kommunala självstyrelsens kännetecken (Grundgesetz artikel 28.2) Varje förbundsland har en egen kommunallag (Gemeindeordnung), som stiftas inom de ramar grundlagen ställer upp.

I fråga om den allmänna tillsynen över kommunerna finns det skillnader mellan de tyska förbundsländernas lagstiftning, men också gemensamma drag som beskrivs nedan. I Tyskland utövas kommunaltillsynen (Kommunalaufsicht) i huvudsak av förbundsländernas ministerier eller statens regionförvaltning. Tillsynen över mindre kommuner kan också utövas av organ inom den kommunala självstyrelsen på högre nivå (Kreis). Förbundsstaten utövar ingen tillsyn över kommunerna. Utöver kommunaltillsynen övervakar statliga myndigheter skötseln av kommunernas lagstadgade uppgifter (Fachaufsicht), varvid tillsynsbefogenheterna liksom i Finland går djupare än vid den allmänna tillsynen.

I Tyskland övervakas kommunernas verksamhet både på förhand och i efterhand. Förhandsövervakningen i Tyskland är i stort sett likadan som den var i Finland ännu i 1976 års kommunallag, där det fanns ingående bestämmelser om att beslut om instruktioner och ekonomi (investeringslån etc.) skulle underställas staten för fastställelse.

Efterhandstillsynen av kommunernas verksamhet i Tyskland är mångskiftande och omfattande. Exempelen på förbundsländernas lagstiftning nedan baserar sig i huvudsak på Schleswig-Holsteins kommunallag (nedan GO).

Enligt kommunallagen har tillsynsmyndigheten för det första en omfattande rätt till information, som har både preventiva och repressiva drag. Myndigheten kan företa inspektioner och besiktningar i kommunerna och delta i kommunala myndigheters möten, kräva muntliga och skriftliga berättelser av kommunerna samt få tillgång till handlingar (GO 122 §). Tillsynsmyndigheten kan söka ändring i lagstridiga beslut av kommunala myndigheter och kräva att kommunen upphäver ett beslut eller en föreskrift inom en viss tid och att kommunen återtar de åtgärder som vidtagits med stöd av lagstridiga beslut eller föreskrifter. Vidare kan tillsynsmyndigheten kräva att verkställigheten av ett beslut skjuts upp för den tid ärendet utreds, dock högst med en månad (GO 123).

Utöver de befogenheterna kan tillsynsmyndigheten bl.a. kräva att kommunen inom en viss tid sköter sina lagstadgade skyldigheter (GO 124 §). Om kommunen inte inom tidsfristen följer en föreskrift som tillsynsmyndigheten utfärdat, kan tillsynsmyndigheten på kommunens bekostnad sköta verkställigheten själv eller ge det i uppdrag till en tredje part (GO 125 §).

Om en lagenlig skötsel av den kommunala förvaltningen kräver det och tillsynsmyndighetens övriga befogenheter inte räcker till, kan tillsynsmyndigheten utse en kommunutredare (Beauftragter), som på kommunens bekostnad sköter en del av eller alla kommunens uppgifter. Kommunutredaren har samma ställning som kommunala organ (GO 127 §).

En del förbundsländers kommunallagar innehåller också en möjlighet att upplösa fullmäktige. T.ex. enligt 125 § i kommunallagen för Nordrhein-Westfalen kan ministeriet upplösa ett fullmäktige som är bestående oförmöget att fatta beslut eller om en lagenlig skötsel av kommunens uppgifter har äventyrats. Nytt kommunalval ska förrättas inom tre månader från upplösandet.

De myndigheter som övervakar de tyska kommunernas verksamhet har väldigt omfattande befogenheter att ingripa i kommunernas verksamhet och beslut. Den tyska förvaltningsrätten är sofistikerad och kräver att i synnerhet proportionalitetsprincipen iakttas noggrant, dvs. man får inte vidta åtgärder som är alltför kraftiga i relation till det mål som eftersträvas. Kommunerna kan också söka ändring i tillsynsmyndigheternas åtgärder hos förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolen kan utreda om tillsynsmyndighetens ingripande i kommunens beslut eller föreskrifter har skett lagenligt.

1.3 Bedömning av nuläget

I kommunallagen har det inte ingått några bestämmelser som gör det möjligt för staten att ingripa om en kommuns beslutsförmåga och därmed beslutsfattandets lagenlighet, trovärdighet och tillförlitlighet har äventyrats t.ex. till följd av jäv eller brottsutredningar. Agerandet i sådana situationer har i stor utsträckning lämnats till kommunernas egen prövning. Staten har haft möjlighet att ingripa i enskilda åtgärder utifrån klagomål till laglighetstillsynsmyndigheterna.

Via kommunalbesvär kan kommuninvånare och parter ingripa i enskilda kommunala beslut och underställa ärendet förvaltningsdomstolens kontroll. Systemet med kommunalbesvär är dock bristfälligt med tanke på tillsynen av lagligheten i förvaltningen och som tillsynsform för förvaltningens effektivitet. Tillsynen är beroende av de besvär som lämnas in till domstolarna och domstolsärendenas tyngdpunkt bestäms inte nödvändigtvis enligt de övervakade ärendenas samhällsrelaterade betydelse. Kommunalbesvär som tillsynssystem uppfyller kraven på kommunal självstyrelse väldigt bra.

Kommunalbesvär är i och för sig ett effektivt sätt att övervaka en kommuns beslutsfattande och verksamhet. Rättssäkerheten och laglighetstillsynen kan dock bli oförverkligade p.g.a. att handläggningen av besvär inklusive möjligheten till fortsatt ändringssökande räcker länge eller att ett beslut har verkställts omedelbart och någon omständighet inte kan återställas efter att beslutet upphävts.

Till regionförvaltningsverken riktas främst klagomål om skötseln av kommunernas lagstadgade uppgifter. Klagomålsmyndighetens befogenhet är också väldigt begränsad jämfört med tillsynsmetoderna enligt speciallagar.

Utvärderingsförfarandet för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning har lett till att kommunerna fäster särskild uppmärksamhet vid ekonomiska nyckeltal och undviker att bli föremål för utvärderingsförfarandet. Bestämmelsen har alltså inte endast lett

till att statens tillsynsmetoder ökat, utan också till att kommunernas ansvar för att hålla ekonomin sund har betonats.

En central princip i kommunallagen är att betona kommunens eget ansvar för att ordna sin förvaltning och ekonomi. I kommunallagen har man inte beaktat situationer då kommuner t.ex. till följd av omfattande jäv inte förmår ordna sin egen förvaltning.

Om en person som är jävig trots det inte anmäler jäv och organet inte ålägger personen att avstå från beslutsfattandet, blir saken beroende av kommunalbesvär. Ett beslut som en jävig medverkat till kan upphävas pga. ett fel i förfarandet. Det är inget problem om jävet gäller ett enskilt beslut. Om samma jävsgrund gäller flera beslut och personen inte själv avstår från beslutsfattandet och organet inte heller beslutar om det, är besvär ofta en alltför långsam metod för att korrigera saken. Även om ett verkställighetsförbud kan meddelas innan huvudsaken avgörs, meddelas det vanligen först i samband med beslutet i huvudsaken.

Möjligheten att komplettera med ersättare gäller enligt kommunallagen endast situationer då en ersättare blir fullmäktigeledamot på grund av att en ledamot har förlorat sin valbarhet, avlidit eller avgått. Enligt bestämmelsen är det inte möjligt att komplettera med ersättare om största delen av fullmäktigeledamöterna och ersättarna är jäviga.

De förtroendevalda som misstänks för tjänstebrott vanligen anhåller om avsked från förtroendeuppdraget eller avstår från att utöva uppdraget medan undersökningen varar då deras ersättare sköter uppdraget. Om man inte förfar så och kommunen inte avstänger dem från uppdraget, är det svårt att korrigera saken genom besvär. Enligt gällande lagstiftning har kommunen ingen skyldighet att avstänga en förtroendevald från uppdraget, och får inte alltid ens tillräckligt exakta uppgifter om förundersökningen för att ta ställning till åtgärden. I kommunallagen föreskrivs det inte heller om möjligheten för förtroendevalda att själva avstå från att sköta ett uppdrag under en utredning, förundersökning eller rättegång.

I praktiken har det förekommit situationer då det varit svårt att få ett kommunalt organ beslutat till följd av jäv för ledamöterna. I en del fall har jävet berott på en pågående brottsutredning.

Problemet vid avstängning av en förtroendevald eller t.o.m. vid bedömningen av jäv är att uppgifter som berör förundersökningen inte är offentliga och inte heller känner kommunen alltid till vilket brott eller vilka personer undersökningen gäller, såvida kommunen inte själv begärt utredningen eller om inte den person undersökningen gäller själv ger de uppgifterna till kommunen.

Enligt 24 § 3 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) är anmälan om brott till polisen eller någon annan förundersökningsmyndighet, en åklagare eller en kontroll- och tillsynsmyndighet, handlingar som har mottagits eller uppgjorts för förundersökning och åtalsprövning samt stämningsansökan, stämning och svaromål på en stämning i brottmål i regel sekretessbelagda handlingar tills ärendet har tagits upp till behandling vid ett domstolssammanträde eller åklagaren beslutat låta bli att väcka åtal eller ärendet avskrivits. Inte heller 29 § i offentlighetslagen om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet gäller de handlingarna. En myndighet kan till en annan myndighet lämna ut uppgifter ur sekretessbelagda handlingar, om handlingen behövs vid behandlingen av bl.a. sökande av ändring i ett myndighetsbeslut eller en klagan med anledning av en åtgärd eller ett underställt ärende. Uppenbarligen ska regionförvaltningsverket ha rätt att få uppgifter då det på grund av en klagan utreder en kommunal myndighets verksamhet, men det är inte fallet här.

Enligt 3 kap. 6 § i förundersökningslagen (805/2011) ska undersökningsledaren för eventuella tjänstemannarättsliga åtgärder underrätta chefen för en tjänsteman som avses i 40 kap. 11 § 1 punkten i strafflagen (39/1889) om att förundersökning inleds, om tjänstemannen är misstänkt för ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år. Undersökningsledaren har även rätt att underrätta om inledande av förundersökning som gäller andra brott som tjänstemannen är misstänkt för, om det brott som undersöks är sådant att det kan antas ha betydelse för fullgörandet av tjänsteuppdraget. Den underrättelseskyldigheten omfattar inte kommunala förtroendevalda.

I 11 kap. 7 § 1 mom. i förundersökningslagen föreskrivs följande om information om förundersökning: "Om det är behövligt att informera om en förundersökning på grund av ärendets samhälleliga betydelse eller det allmänna intresse det väcker eller för att ett brott ska kunna utredas, den som är misstänkt för brott ska kunna nås, ett nytt brott ska kunna förhindras eller skada till följd av ett brott ska kunna förhindras eller av någon annan motsvarande orsak, ska informationen ges så att ingen utan fog blir misstänkt och så att ingen i onödan orsakas skada eller olägenhet." Det är nödvändigt att ministeriet får information om förundersökningen för att det ska kunna inleda ett utredningsförfarande.

På grund av tillämpningsbestämmelsen i kommunallagen har det uppstått oklarhet om huruvida bestämmelsen om rösträtt ska tillämpas redan i det val som förrättas 2017. I den nya kommunallagen utsträcktes rösträtten till att på vissa villkor omfatta personer som är anställda inom Europeiska unionen eller en i Finland verksam internationell organisation eller som är familjemedlemmar till sådana personer.

I gällande kommunallag föreslogs inga bestämmelser om förhållandet mellan kommunallagen och speciallagar, eftersom avsikten var att upphäva alla speciallagar om förvaltningen inom social- och hälsovården i samband med den reform av social- och hälsovården som bereddes då kommunallagen stiftades. I lagen om specialiserad sjukvård och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda ingår bestämmelser om samkommunernas förvaltning som avviker från kommunallagen. Bestämmelserna om samkommuners förvaltning i speciallagar i fråga om samkommunens fullmäktige, antalet ledamöter i fullmäktige samt grunderna för rösttalet har inte tillämpats i praktiken, utan medlemskommunerna har kunnat avtala om samkommunens förvaltning enligt kommunallagen. Då kommunallagen stiftades var avsikten inte att förändra rättsläget till den delen, fastän bestämmelserna i speciallagarna tekniskt sett åter blivit tillämpliga.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering ska regeringen genomföra social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen så att de nya landskapen kan inleda sin verksamhet. Enligt regeringens riktlinjer från den 5 april 2016 ska de uppgifter som i nuläget hör till kommunernas lagstadgade samarbete i stor utsträckning överföras till de nya landskapen. En uppdatering av en samkommuns grundavtal och tillämpningen av bestämmelserna om gemensamma organ i enlighet med kommunallagen gäller därför endast några år och innebär alltså onödigt administrativt arbete. Till den delen föreslås det att till ett gemensamt organ inte ska behöva väljas ledamöter från varje deltagande kommun, trots att samarbetet gäller lagstadgad verksamhet. Det föreslås att bestämmelsen ska upphävas. Vidare föreslås det att tillämpningen bestämmelsen om grundavtal ska skjutas upp till början av 2020.

2 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att i kommunallagen ska tas in bestämmelser i vilka kommunerna åläggs att ingripa i kommunens verksamhet om kommunen har hamnat i exceptionella svårigheter i förvaltningen. Dessutom föreslås det att det föreskrivs i lagen om ett utredningsförfarande i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter i förvaltningen, vilket i sista

hand ger finansministeriet rätt att avstänga förtroendevalda från uppdraget på grund av misstanke om tjänstebrott. Det föreslås att övergångsbestämmelserna för bestämmelserna i kommunallagen om samarbetsavtal mellan kommuner och rösträtt vid kommunalval ska ändras. Enligt förslaget ska samarbetsavtalen få motsvara kommunallagen senast vid utgången av 2019. Bestämmelsen om rösträtt föreslås tillämpas redan vid kommunalvalet 2017. Vidare föreslås en bestämmelse enligt vilken bestämmelserna om samkommuner i kommunallagen är primär i förhållande till bestämmelser om samkommuners förvaltning i speciallagar.

2.1 Kommunens skyldighet att avstänga förtroendevalda från uppdraget samt jävssituationer

I propositionen föreslås en specificering av kommunens skyldighet att avstänga förtroendevalda som i sitt uppdrag misstänks ha gjort sig skyldiga till brott från uppdraget.

I de föreslagna bestämmelserna utgår man i enlighet med principen om kommunal självstyrelse från att kommunens förtroendevalda och myndigheter själva utreder skälen till svårigheterna och fattar sådana beslut genom vilka problemen kan redas ut. I första hand ska den förtroendevalda själv överväga möjligheten att sköta förtroendeuppdraget medan brottsutredningen pågår. Fullmäktige ska kunna avstänga den förtroendevalda för den tid utredningen eller rättegången pågår, om den förtroendevalda inte själv har meddelat att han eller hon avstår från uppdraget. Det föreslås att för kommunen ska vara skyldig att avstänga den förtroendevalda från uppdraget, 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.

I lagförslaget beaktas också möjligheten att jävet är så omfattande att fullmäktige eller kommunstyrelsen därför är handlingsförlamat. Om det till följd av jäv för ledamöter och ersättare i fullmäktige inte är möjligt att få fullmäktige beslutfört, ska kommunens centralvalnämnd med iakttagande av 93 § 2 mom. i vallagen på begäran av kommunfullmäktiges ordförande förordna nya ersättare. De på detta sätt förordnade ersättarna i fullmäktige deltar i fullmäktiges sammanträden i sådana ärenden där ledamöterna och ersättarna är jäviga. Ett tillfälligt utskott ska utses för att i kommunstyrelsens ställe sköta de ärenden i vilka så många förtroendevalda är jäviga, att kommunstyrelsens funktionsförmåga inte kan garanteras med hjälp av ersättare.

2.2 Utredningsförfarande i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen

I propositionen föreslås det att finansministeriet också ska kunna utse en utredare eller en utredningsgrupp för att utreda förvaltningen i en kommun som har exceptionella svårigheter i förvaltningen. Förfarandet är avsett för sådana situationer då det inte är möjligt för kommunen att klara av situationen genom egna åtgärder. I de flesta fall korrigeras situationen genom kommunalbesvär över kommunala beslut eller klagan över andra åtgärder. Problemen kan dock anhopas t.ex. till följd av att besvär över flera beslut behandlas samtidigt eller en brottsutredning gäller en stor grupp förtroendevalda i kommunen, och de förtroendevalda eller kommunens myndigheter inte har vidtagit sådana åtgärder som beskrivs ovan för att få kommunens förvaltning att motsvara lag och god förvaltningssed.

Att tillsätta en utvärderingsgrupp är ett sätt att söka lösningar på kommunens problem som ur den kommunala självstyrelsens perspektiv har prövats och ansetts lyckat i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning. Utredarens eller utredningsgruppens förslag till åtgärder ska behandlas av kommunen, som t.ex. kan korrigera uppenbart lagstridiga beslut och tillvägagångssätt. Fullmäktige ska behandla utredarens eller utredningsgruppens förslag utan ogrundat dröjsmål.

Ministeriet ska kunna avstänga en eller flera förtroendevalda från uppdraget för den tid rättegången varar i sådana situationer som avses i 85 § 4 mom. i kommunallagen, men det förutsätter att ett utredningsförfarande har genomförts och att fullmäktige inte har fattat beslut i ärendet.

2.3 Information om att en förundersökning inletts

Då kommunen bedömer förtroendevaldas jäv i olika situationer och i synnerhet avstängning av förtroendevalda från uppdraget försvåras de kommunala myndigheternas beslutsfattande av att kommunen inte har tillräcklig information om förundersökningen. Förundersökningsmyndighetens skyldighet att underrätta kommunen om förundersökningar som gäller tjänstebrott gäller endast kommunala tjänsteinnehavare. Samma brist på information gäller finansministeriet då det överväger att tillsätta en utredare eller utredningsgrupp för att utreda vilka åtgärder kommunen bör vidta eller borde ha vidtagit till följd av en pågående, omfattande brottsutredning. I propositionen föreslås det att skyldigheten och rätten att ge information om förundersökningen enligt förundersökningslagen i sådana fall ska utsträckas till att också omfatta kommunens förtroendevalda. Rätten att få information föreslås förutom kommunen gälla finansministeriet då det bereder tillsättandet av en utredare eller utredningsgrupp och avstängning av förtroendevalda från uppdraget.

2.4 Bestämmelserna om samarbete mellan kommuner i kommunallagen

I lagen om specialiserad sjukvård och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda ingår bestämmelser om samkommunernas förvaltning som avviker från kommunallagen. För att klarlägga rättsläget föreslås det att i lagen tas in en bestämmelse enligt vilken kommunallagen är primär i förhållande till bestämmelser om samkommuners förvaltning i speciallagar.

2.5 Alternativa metoder

Under beredningen har också alternativa metoder för att åtgärda de aktuella problemen utretts.

Det kan vara möjligt att lösa problem i fullmäktiges beslutsfattande också genom att kommunen åläggs att förrätta nyval. Sådana bestämmelser finns bl.a. i kommunallagarna i en del förbundsländer i Tyskland. Inga sådana bestämmelser föreslås i denna proposition. Förordnande av nyval förutsätter en bedömning av huruvida det i den aktuella situationen kan främja att svårigheterna löses och likaså en kartläggning av eventuella internationella erfarenheter.

Under beredningen har också det alternativet kommit upp att ministeriet skulle kunna avstänga förtroendevalda utan något utredningsförfarande, om kommunen inte har uppfyllt sin skyldighet att avstänga förtroendevalda enligt 84 § 4 mom. Ett sådant förfarande är ett snabbare sätt att ingripa i en kommuns problem, men det innebär att finansministeriets roll förändras från att som nu följa kommunernas verksamhet till att i högre grad övervaka dess laglighet. I det föreslagna förfarandet betonas dock kommunens ansvar och det är bättre förenligt med den kommunala självstyrelsen.

3 Propositionens konsekvenser

Ändringarna i kommunens skyldigheter får inga ekonomiska konsekvenser för kommunerna eller staten. Det enda som kan få ekonomiska konsekvenser för staten är förslaget om ett utredningsförfarande i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter i förvaltningen. Utredningsförfarandet medför kostnader för att anställa en utredare eller utredningsgrupp. I förfarandet för kriskommuner har motsvarande kostnad varit ca 5 000—10 000 euro per utredning. Bedömningen är dock att sådana utredningar kommer att inledas ytterst sällan. Såd-

ana situationer då kommuner medvetet handlar lagstridigt eller inte iakttar lagen inträffar ytterst sällan. Det är också sannolikt att kommunen själv agerar för att korrigera fel som upptäckts senast då utredaren eller utredningsgruppen konstaterar vissa uppenbara lagstridigheter.

Utredningsförfarandet innebär en utvidgad befogenhet för finansministeriet att ingripa i kommunernas verksamhet. Kriterierna för att utöva den befogenheten föreslås dock vara mycket strikta och det kommer i fråga i väldigt få fall i synnerhet eftersom kommunens egna myndigheter i första hand ska vara skyldiga att ordna frågorna på ett lagenligt sätt och fatta beslut om det. Lagstiftningens konsekvenser för ministeriets verksamhet blir alltså väldigt små.

4 Beredningen av propositionen

Beredningen av propositionen baserar sig på utredaren, juris licentiat Kari Prättäläs utredning (Kari Prättälä: Kunnan hallinnon poikkeukselliset vaikeudet - kunnan omat toimet vai selvitysmenettely?, FM:s rapport 16/2016) till den del den gäller bestämmelser om kommuner som har exceptionella svårigheter i förvaltningen. Den fortsatta beredningen av propositionen har skett som tjänstearbete i finansministeriet.

Ett utkast till proposition har sänts ut på remiss.

Förslag till proposition har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning.

5 Remissyttranden och hur de har beaktats

Utkastet till regeringens proposition sändes på remiss till kommunstyrelserna och stadsstyrelserna samt Finlands Kommunförbund, ministerierna och regionförvaltningsverken.

Sammanlagt inkom 151 remissyttranden. I huvudsak understöddes ändringarna i kommunallagen i remissyttrandena.

De flesta remissinstanser hade inget att anmärka mot bestämmelserna om utredningsförfarandet i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter i förvaltningen eller förslaget stöddes och ansågs motiverat. I yttranden fäste man uppmärksamhet vid att ett resultat av utredningsförfarandet är att staten genom sina åtgärder ingriper i den kommunala självstyrelsen. Dock ansågs de föreslagna bestämmelserna utgöra ett behövligt eller godtagbart förfarande som kan jämföras med utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning. Bestämmelserna ansågs behövliga för att trygga kommunens funktionsförmåga. Det angås riktigt att kommunens egna korrigering åtgärder föreslås vara primära i förhållande till finansministeriets befogenheter och att förfarandet begränsas till exceptionella fall. I yttranden konstaterades det att bestämmelserna om ett utredningsförfarande också har en preventiv verkan. Särskilt kritiska synpunkter framfördes av högsta förvaltningsdomstolen och justitieministeriet samt några kommuner.

I yttranden fästes uppmärksamhet vid att bestämmelserna ska vara noggrant avgränsade. I flera yttranden ansågs att det föreslagna 109 a § 3 mom., enligt vilket ett utredningsförfarande ska kunna inledas om det har kommit fram andra omständigheter som allvarligt försvårar förvaltningen eller verksamheten i kommunen, inte utgör en tillräckligt noggrant avgränsad förutsättning. Det föreslogs att 3 punkten ska ändras, motiveras ytterligare eller strykas ur förslaget.

Justitieministeriet ansåg det inte motiverat med tanke på den kommunala självstyrelsen och de allmänna organisationslösningarna för laglighetsövervakningen att uppgiften att utreda kom-

munernas förvaltning och verksamhet anvisas finansministeriet enligt förslaget. I föreslagen form är det också svårt att anpassa bestämmelserna om utredningsförfarandet till rättsskyddssystemet inom förvaltningen. Utifrån den demokratiprincip som uttrycks i 2 § i grundlagen och 121 § om kommunal självstyrelse som ligger bakom den är det problematiskt att de föreslagna bestämmelserna ger finansministeriet en mycket omfattande prövningsrätt att ingripa också i ställningen för personer som valts till kommunala förtroendeorgan.

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg det problematiskt med tanke på domstolarnas oberoende, oskyldighetspresumtionen och den grundläggande rättigheten till en rättvis rättegång enligt grundlagen att undersökningar och rättegångar som gäller en enda kommuns förvaltning utgör bakgrunden för lagstiftningsprojektet. De föreslagna förfarandena och besluten i finansministeriet vore möjliga även utan avgöranden i de frågorna av behöriga domstolar. Högsta förvaltningsdomstolen anser att bestämmelserna är ifrågasatta både utifrån demokratiprincipen och rättsstatsprincipen enligt grundlagen, i synnerhet till den del åtgärderna gäller fullmäktigemedlemmar. Propositionen är problematisk i förhållande till 121 § i grundlagen, eftersom förslaget gör tredelningen i statens administration av kommunerna otydligare. Enligt yttrandet vore det ifrågasatt att överföra laglighetsstillsynen över en enskild kommuns verksamhet till ministeriet. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg det problematiskt att fortsätta lagberedningen utifrån utkastet. Om bestämmelserna anses behövliga, är en sådan lösning att föredra med tanke på den kommunala självstyrelsen och arbetsfördelningen mellan kommun och stat som möjliggör att en utomstående utredare utses genom ett myndighetsbeslut, men lämnar det till det normala kommunala beslutsfattandet att dra slutsatser av utredningen.

I yttranden förhöll man sig positivt till eller hade inget att anmärka på förslagen om förordnande av ersättare i fullmäktige vid jävssituationer och tillsättandet av tillfälliga utskott. Enligt en del yttranden bör omnämnandet av brottsutredning som en jävsgrund strykas ur 17 § 4 mom. och 35 § 4 mom. och nämna det i motiveringen för bestämmelsen.

De föreslagna bestämmelserna om samarbete mellan kommuner ansågs till största delen motiverade.

Under remissförfarandet har det i finansministeriet som tjänstearbete beretts en bestämmelse som kan tas in i kommunallagen om att bestämmelserna om samkommuner ska vara primära i förhållande till bestämmelserna i speciallagstiftningen om samkommuners högsta beslutande organ, dess sammansättning och grunderna för kommunernas representanters röstetal. Kommunförbundet har i sitt yttrande föreslagit en sådan bestämmelse. I gällande kommunallag föreslogs inga bestämmelser om förhållandet mellan kommunallagen och speciallagar, eftersom avsikten var att upphäva alla speciallagar om förvaltningen inom social- och hälsovården i samband med den reform av social- och hälsovården som bereddes då kommunallagen stiftades. I lagen om specialiserad sjukvård och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda ingår bestämmelser om samkommunernas förvaltning som avviker från kommunallagen. Bestämmelserna i speciallagarna har inte tillämpats i praktiken. Då kommunallagen stiftades var avsikten inte att förändra rättsläget till den delen, fastän bestämmelserna i speciallagarna tekniskt sett åter blivit tillämpliga.

På grund av remissvaren har ändringar gjorts i propositionen. 109 a § som gäller utredningsförfarandet i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter i förvaltningen har ändrats till följd av yttrandena. Ändringen behövs för att genomföra principen om kommunal självstyrelse. Finansministeriets behörighet att i sista hand ålägga kommunen att vidta åtgärder för att korrigera uppenbart lagstridiga förfaranden och åtgärder har slopats. Utredarens eller utredningsgruppens åtgärdsförslag ska behandlas av kommunfullmäktige. Utifrån utredningen ska kommunen själv fatta de beslut den anser nödvändiga och behandla ärendet utan ogrundat dröjsmål. Finansministeriet ska ha behörighet att avstänga en förtroendevald från uppdraget

för den tid undersökningen eller rättegången pågår, om kommunfullmäktige inte fattat ett sådant beslut efter utredningsförfarandet. Bestämmelsen om utredningsförfarandet har formulerats så att den är mer noggrant avgränsad. I förslaget har slopats 109 a § 2 mom. 3 punkten, enligt vilken en förutsättning för att utse en utredare eller utredningsgrupp var att det har kommit fram andra omständigheter som allvarligt försvårar förvaltningen eller verksamheten i kommunen. Enligt bestämmelsen är det möjligt att ingripa i kommunens självstyrelse endast i situationer som är så noggrant avgränsade som möjligt, om kommunen inte genom egna åtgärder har korrigerat sitt förfarande eller sin verksamhet och andra rättsskyddsmedel inte är effektiva för att lösa frågan.

Propositionen har ändrats till den del brottsutredning nämndes särskilt som en jävsgrund i 17 § 3 mom. och 35 § 4 mom. I bestämmelsen i propositionsutkastet nämns brottsundersökning eller något annat skäl som jävsgrund. Till den delen har bestämmelsen formulerats mer allmänt. De situationer som leder till jäv varierar mellan olika ärenden och fall och t.ex. en brottsutrednings inverkan på en persons jäv är inte entydig. Brottsutredning behöver inte nämnas särskilt som jävsgrund i bestämmelsen. Därför har motiveringen ändrats. Dessutom har 17 § 3 mom. ändrats så, att centralvalnämnden ska utse nya ersättare i fullmäktige, inte nya ojäviga ersättare, eftersom centralvalnämnden inte kan utföra någon jävsprövning.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Kommunallagen

2 §. Tillämpningsområde. Till paragrafen, som gäller kommunallagens tillämpningsområde, föreslås fogas ett nytt 2 mom., enligt vilken bestämmelserna om samkommuner i kommunallagen är primär i förhållande till bestämmelser om samkommuners högsta beslutande organ i speciallagar. I lagen om specialiserad sjukvård och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda ingår bestämmelser om samkommunernas förvaltning som avviker från kommunallagen. Enligt 3 § 2 mom. i den upphävda kommunallagen skulle kommunallagen iakttas trots vad som i någon annan lag bestämdes om formerna för samarbete mellan kommuner. Bestämmelserna om samkommuners förvaltning i speciallagarna i fråga om samkommunens fullmäktige, antalet ledamöter i fullmäktige samt grunderna för röstetalet har inte tillämpats i praktiken, utan medlemskommunerna har kunnat avtala om samkommunens förvaltning enligt kommunallagen, vilket också ska vara möjligt enligt förslaget.

17 §. Ersättare i fullmäktige. Det föreslås att ett nytt 3 mom. ska fogas till paragrafen om ersättare i fullmäktige, enligt vilket den kommunala centralvalnämnden med iakttagande av 93 § 2 mom. i vallagen på begäran av fullmäktiges ordförande ska förordna nya ersättare i fullmäktige om fullmäktige inte blir beslutfört för att behandla ett ärende på grund av jäv för ledamöter och ersättare. Förändringen motsvarar förfarandet då antalet fullmäktigeledamöter och ersättare kompletteras på grund av att en förtroendevald har förlorat sin valbarhet, avlidit eller beviljats befrielse från uppdraget. De nya ersättare som avses i paragrafen ska sköta förtroendeuppdraget temporärt under den tid behandlingen av ärendet kräver. Den jävssituation som avses i paragrafen kan uppstå av olika skäl i olika ärenden och i olika fall. Beslutet kan beröra en fullmäktigeledamot eller en sådan närstående till ledamoten som avses i 28 § 1 mom. 2 och 3 punkten personligen, t.ex. vid behandlingen av planlägningsärenden. Jäv kan också uppstå till följd av en brottsundersökning, om fullmäktige behandlar ett ärende i vilket fullmäktigeledamöter eller närstående till dem är misstänkta i en brottsundersökning. En jävssituation kan också uppstå t.ex. vid överlåtelse av rörelse. Om fullmäktiges ordförande är jävig eller förhindrad, ska begäran till centralvalnämnden göras av en vice ordförande.

I 93 § 2 mom. i vallagen föreskrivs om förfarandet för val av extra ersättare i fullmäktige om antalet ersättare under tiden för fullmäktiges mandatperiod blir ofullständigt. Kan alla ersätтарыplatser inte besättas med stöd av denna paragraf, förblir antalet ersättare ofullständigt.

35 §. Tillfälliga utskott. Det föreslås att ett nytt 4 mom. ska fogas till bestämmelsen om tillfälliga utskott. I det föreslagna nya momentet föreskrivs om skyldigheten för fullmäktige att tillsätta ett tillfälligt utskott som sköter kommunstyrelsens uppgifter, om ledamöterna och ersättarna i kommunstyrelsen eller en stor del av dem är jäviga att sköta kommunstyrelsens uppgifter och kommunstyrelsen inte blir beslutför ens med hjälp av ersättare. Till ledamöter i det tillfälliga utskottet kan endast den väljas som är valbar till kommunstyrelsen. Mandattiden för utskottet fortgår tills behandlingen av dessa ärenden i kommunen har upphört.

Kommunstyrelsens ställning avviker från andra organ som är underställda fullmäktige genom att dess ställning och viktigaste uppgifter definieras i 38 och 39 § i kommunallagen. Utan ett bemyndigande i lag kan man inte tillsätta något annat organ som vid sidan om kommunstyrelsen sköter de uppgifter som hör till den. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska det särskilt tillsatta tillfälliga utskottet ges i uppgift att sköta de ärenden som ankommer på kommunstyrelsen, men vilka ledamöterna och ersättarna i kommunstyrelsen är jäviga att behandla. Utskottets behörighet föreslås endast omfatta de ärenden och uppgifter i vilka kommunstyrelsen till följd av jäv inte är beslutför och vilka fullmäktige har definierat som utskottets uppgifter. Utskottet ska också bereda de ärenden som hör till dess uppgifter och föredra dem för fullmäktige samt besluta om verkställigheten av fullmäktiges beslut i de ärendena. Beroende på ärendet omfattar det tillfälliga utskottets behörighet också givande av utlåtanden med anledning av eventuella besvär.

51 §. Gemensamt organ. Det föreslås att 2 mom. ska ändras så att det inte behöver väljas minst en ledamot från varje kommun till ett gemensamt organ vid lagstadgat samarbete. Den landskapsreform som är under beredning innebär att behovet av att välja ledamöter från alla deltagande kommuner till stor del upphör. Bestämmelsen motiverades tidigare med att man ville säkerställa den demokratiska representationen för varje kommun, i synnerhet i fråga om social- och hälsovården. I praktiken har det visat sig svårt att tillämpa bestämmelsen om det finns många avtalskommuner. Det har då visat sig svårt att anpassa organets storlek så att också kommunens storlek och ekonomiska insats kan beaktas. I praktiken kan organet bli stort. Kommunens möjligheter att påverka kan vid behov tryggas också på andra sätt i samarbetsavtalet.

85 §. Felaktigt förfarande i förtroendeuppdrag. Det föreslås att ordalydelsen i 2 mom. ska preciseras så att den bättre motsvarar de begrepp som används i strafflagstiftningen. Enligt 3 kap. 3 § 1 mom. i förundersökningslagen ska förundersökningsmyndigheten göra förundersökning när "det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts". Den nuvarande ordalydelsen i 2 mom. hänvisar snarare till åtalströskeln, om vilken föreskrivs i 1 kap. 6 § 1 mom. 3 punkten i lagen om rättegång i brottmål (689/1997). Enligt den bestämmelsen ska "åklagaren väcka åtal för ett misstänkt brott, om det finns sannolika skäl för att den misstänkte är skyldig till brottet". Avsikten är inte att ändra nuvarande praxis, som har gjort det möjligt att kräva en förklaring också då inget brott misstänks.

I 3 mom. föreslås en bestämmelse om möjligheten för en förtroendevald att själv avstå från att utöva förtroendeuppdraget bl.a. om han eller hon är föremål för förundersökning. I bestämmelsen betonas den förtroendevaldas eget ansvar för att bedöma sin ställning som förtroendevald. I gällande lag föreskrivs inte om möjligheten att själv avstå från att sköta uppgiften, men i praktiken har man i en del fall agerat så i kommunerna.

I det nya 4 mom. föreskrivs för det första om skyldigheten för fullmäktige att avstänga den förtroendevalda från uppdraget under de förhållanden som anges i bestämmelsen. I nuläget har kommunen inte den skyldigheten utan endast rättigheten. Skyldigheten gäller situationer då en förtroendevald misstänks ha gjort sig skyldig till ett brott vid skötseln av ett förtroendeuppdrag och en undersökning har inletts eller åtal väckts. Skyldigheten förutsätter för det första att brottets allvar, risken för att brottet upprepas och andra motsvarande faktorer bedöms. För det andra bör det bedömas om en avstängning med beaktande av de faktorerna är nödvändig för att trygga trovärdigheten och tillförlitligheten i kommunens beslutsfattande. Enligt 3 mom. kan fullmäktiges ordförande besluta i frågan före fullmäktiges sammanträde.

Då en kommunal myndighet bereder ett beslut enligt 3 eller 4 mom. ska den ha motsvarande rätt att få en underrättelse enligt 3 kap. 6 § i förundersökningslagen om att förundersökning inleds som tjänstemannens chef har enligt den bestämmelsen. Skyldigheten och rätten att ge underrättelser till kommunen tillämpas 3 kap. 6 § förundersökningslagen och de förundersökningsprinciper som stadgas i den nämnda lagen. Enligt 109 c § ska finansministeriet ha motsvarande rätt. För rätten att få en underrättelse om att en förundersökning inleds krävs inte att kommunen fattat beslut om att inleda en beredning.

Finansministeriet ska kunna fatta beslut om ministeriet anser att kommunen har varit skyldig att avstänga den förtroendevalda från uppdraget. Beslutet ska fattas sedan kommunen och de berörda förtroendevalda har hörts. En bestämmelse om finansministeriets behörighet att avstänga förtroendevalda från uppdraget finns i 109 a § 4 mom. Det föreslås att finansministeriets behörighet då för det första ska begränsas så att kommunen ska ha varit föremål för ett utredningsförfarande enligt 109 a §. För det andra ska också förutsättningarna enligt detta 85 § 4 mom. uppfyllas.

106 §. Avvikande mening. Det föreslås att den svenska språkdräkten i 1 mom. ska korrigeras så att den till sitt innehåll motsvarar den finska språkdräkten. Det krävs att en ledamot som har deltagit i ett organs beslutsfattande vid behandlingen av ett ärende tydligt har uttryckt sin avvikande åsikt i ärendet. Rätt att anmäla avvikande mening har den som har lagt fram ett uttryckligt motförslag eller röstat emot beslutet. Föredraganden har rätt att anmäla avvikande åsikt endast om beslutet avviker från det beslutsförslag han eller hon har lagt fram i ärendet.

12 a kap.

Utredningsförfarande i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen

I propositionen föreslås ett nytt 12 a kap. med bestämmelser om utredningsförfarandet i fråga om kommuner som har exceptionella förvaltningsmässiga svårigheter. Bestämmelserna om ett utredningsförfarande för kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen föreslås tillämpas från ingången av mandattiden för det fullmäktige som väljs 2017.

109 a §. Utredningsförfarande i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen. I den föreslagna paragrafen föreskrivs om förutsättningar och förfarande för utredningsförfarandet i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen, om utredarnas uppdrag samt om finansministeriets rätt att avstänga förtroendevalda från uppdraget. Bestämmelsen är ny.

Ett centralt syfte med bestämmelsen är att föreskriva om förfarandet om kommunen inte själv förmår lösa exceptionella svårigheter i förvaltningen. Bestämmelsens syfte är att kommunen och staten tillsammans ska trygga att garantier för god förvaltning under alla förhållanden förverkligas i kommunen. Syftet med bestämmelsen är inte att genom statliga åtgärder ingripa i

kommunens grundlagsenliga självstyrelse, till vilken hör att besluta om kommunens förvaltning. Kommunen har en skyldighet att genom egna åtgärder ordna sin förvaltning på lagligt sätt. Bestämmelsens existens inverkar sannolikt så att kommunerna ser till att de inte hamnar i situationer då det blir nödvändigt att tillgripa åtgärder enligt bestämmelsen. Förebilden för förslaget om ett utredningsförfarande och en utredare eller utredningsgrupp för förvaltningen är utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning enligt 118 §. Dock avviker förfarandet, utredarens eller utredningsgruppens uppgifter samt finansministeriets behörighet från förfarandet enligt 118 §.

Enligt 1 mom. ska finansministeriet kunna utse en utredare eller en utredningsgrupp för att utreda kommunens verksamhet, om förvaltningen och verksamheten i en kommun befinner sig i exceptionellt stora svårigheter och kommunen inte har vidtagit åtgärder i ärendet. Beslutet ska alltid vara beroende av ministeriets prövning. Ministeriet ska också enligt egen prövning kunna utse antingen en eller flera personer för att utreda kommunens situation. En utredningsgrupp kan behövas om de utredningar som ska utföras kräver en stor arbetsmängd eller specialkunskaper av flera slag. Det har inte ansetts ändamålsenligt att kommunen är representerad i utredningen, eftersom det framför allt är fråga om en juridisk bedömning av kommunens verksamhet. Utredningen ska i varje fall utföras i nära samarbete med kommunen och utredningens syfte är att få till stånd sådana rekommendationer att kommunen genom egna beslut och åtgärder kan göra de nödvändiga korrigeringarna.

I 2 mom. föreskrivs om förutsättningarna för att tillsätta ett utredningsförfarande och definieras vad som avses med exceptionella svårigheter enligt 1 mom. Strävan har varit att definiera förutsättningarna så att förfarandet blir tillämpas mycket sällan.

Enligt 2 mom. 1 punkten är en förutsättning för att en utredare eller en utredningsgrupp ska 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. Inte ens ett allvarligt tjänstebrott som begåtts av en enskild förtroendevald eller tjänsteinnehavare ger vanligen skäl att inleda utredningsförfarandet, men t.ex. 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, kan det finnas grunder för att inleda förfarandet. Ett allvarligt tjänstebrott avser i synnerhet sådana tjänstebrott som i strafflagen definieras som grova, såsom grovt tagande av muta och grovt missbruk av tjänsteställning, men beroende på förhållandena kan också andra tjänstebrott anses grova. Med myndighet avses i bestämmelsen kommunens organ och tjänsteinnehavare, i enlighet med kommunallagen.

Enligt 2 mom. 2 punkten ska en utredare eller utredningsgrupp kunna utses om det annars finns grundade skäl att misstänka att kommunala myndigheter eller ledamöter kommunala organ har väsentligt eller upprepade gånger handlat lagstridigt eller försummat sina lagstadgade skyldigheter. Det krävs inte att en förundersökning har inletts om gärningarna eller försummelserna.

Vanligen beror en kommuns exceptionella svårigheter i förvaltningen på att en omfattande brottsundersökning gör det svårt för organen att agera enligt lag och god förvaltningssed. Vanligen är det fråga om att kommunens förvaltning har hamnat i ett tillstånd då kommunens myndigheters beslut och förfaringssätt tydligt och återkommande är lagstridiga. Upprepningen leder till att tillståndet i kommunens förvaltning inte tillräckligt snabbt kan korrigeras genom sedvanliga rättsmedel såsom kommunalbesvär eller klagan. Ofta kan man dock låta bli att inleda ett utredningsförfarande genom att konstatera att andra rättsmedel kan utnyttjas. Det gäller i synnerhet i fall förfarandet varit lagstridigt men inga nya gärningar kan skönjas. Ett hinder för att inleda förfarandet är inte att ett kommunalbesvär eller en klagan är anhängigt eller

att en möjlig klagan inte väckts, om det är uppenbart att tillståndet i kommunens verksamhet eller förvaltning inte genom dem kan korrigeras tillräckligt snabbt.

Förfarandet gäller inte kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning. I förfarandet är det inte heller fråga om politiskt misstroende.

I de situationer som definieras i lagen kunde det ofta vara fråga om att förtroendevalda som är jäviga till följd av en brottsundersökning fortfarande deltar i beslutsfattandet. Då ska kommunens fullmäktige självt bidra till att lösa krisen i förvaltningen t.ex. genom förfarandet för att återkalla förtroendeuppdrag enligt 34 § i kommunallagen eller genom att avstänga de personer brottsutredningen gäller från beslutsfattandet enligt 85 § i kommunallagen. En exceptionell situation kan uppstå just p.g.a. att fullmäktige inte utnyttjar de medel som står till dess förfogande. Ett utredningsförfarande förutsätter dessutom alltid bedömningen att kommunen inte förmår klara av svårigheterna genom egna åtgärder.

Vid bedömningen av om ett förfarande ska inledas ska proportionalitetsprincipen beaktas. En utredningsgrupp ska inte utses om det bedöms att korrigeringar kan uppnås tillräckligt snabbt genom andra rättsmedel eller genom kommunens egna åtgärder. Eftersom förfarandet är exceptionellt, är det motiverat att det hör till finansministeriets behörighet. Fastän man strävat efter att detaljerat definiera förutsättningarna för förfarandet, är utseendet av en utredare eller utredningsgrupp i sista hand ett prövningsbaserat beslut av nationell betydelse.

Enligt 3 mom. ska utredningsgruppen eller utredaren för kommunen lägga fram ett förslag till behövliga åtgärder för att få förvaltningen att överensstämja med lagen. Utredarens eller utredningsgruppens förslag för att korrigera situationen begränsas naturligtvis av lagstiftningen, och t.ex. skyddet för berättigade förväntningar kan hindra att lagstridiga beslut korrigeras. Utredningen ska utgöra en juridisk bedömning av situationen. Lagligheten i kommunens beslut avgörs inom rättsskipningen genom avgöranden av behöriga domstolar. Utredarna eller utredningsgruppen och finansministeriet ska inte fatta några beslut som binder kommunen, med undantag för möjligheten för finansministeriet enligt 4 mom. att besluta om att avstänga en förtroendevald från uppdraget för den tid undersökningar eller rättegången pågår, om kommunen inte fattat ett sådant beslut utifrån utredningsförfarandet.

Målet är att fullmäktige ska godkänna de föreslagna åtgärder som hör till dess behörighet och förutsätta att kommunens andra myndigheter fattar beslut eller vidtar åtgärder för att genomföra de föreslagna åtgärderna.

Ministeriet ska enligt 4 mom. efter behörigt hörande kunna avstänga en eller flera förtroendevalda från uppdraget med stöd av 85 § 4 mom. Beslutet förutsätter dock att ett utredningsförfarande har genomförts i kommunen och att fullmäktige inte har avstängt personen från förtroendeuppdraget. Dessutom begränsas ministeriets behörighet också av förutsättningarna för avstängning enligt 85 § 4 mom. Avstängningen gäller skötseln av förtroendeuppdraget som helhet. En lindrigare åtgärd som kan komma i fråga är att utfärda en föreskrift om att en förtroendevald inte ska delta i behandlingen av sådana ärenden i fråga om vilka den förtroendevalda till följd av en brottsundersökning eller av något annat skäl är jävig.

Att finansministeriets beslutanderätt kopplas till utredningsförfarandet för förvaltningen kan fördröja ingripandet i situationen. Den fördröjning förfarandet medför kan dock minskas betydligt t.ex. genom att utredarens uppdrag begränsas så att det endast gäller frågan huruvida det finns skäl att vidta en åtgärd enligt 85 § 4 mom., en rätt så kort tid sätts ut för utredningen. Ministeriet ska i varje händelse utreda motsvarande frågor vid beredningen av avstängningsbeslutet. I sitt arbete ska utredaren eller utredningsgruppen vara oberoende av ministeriet, och då ministeriets avgöranden baserar sig på åtgärdsförslagen i utredningen lindras den spänning

som orsakas av att en statlig förvaltningsmyndighet kraftigt ingriper i de av kommuninvånarna valda förtroendevaldas ställning och åtgärder.

Ändring i ministeriets beslut ska kunna sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen enligt 7 § i förvaltningsprocesslagen (586/1996), men det ska kunna verkställas omedelbart.

109 b §. *Utredare och utredningsgruppens medlemmar.* I paragrafen föreskrivs om utredarens eller utredningsgruppens medlemmars oberoende, om vilken sakkunskap som krävs av dem samt om deras tjänsteansvar och rätt att få information. Paragrafen är ny.

Enligt 1 mom. ska en utredare eller en utredningsgrupp ha sådan juridisk sakkunskap som uppdraget kräver och medlemmarna ska vara oberoende. I utredningsgruppen kan utöver juridisk sakkunskap finnas sakkunskap också på andra områden.

Enligt 2 mom. arbetar utredaren och utredningsgruppens medlemmar under tjänsteansvar. Bestämmelserna om tjänstebrott i 40 kap. i strafflagen kan tillämpas, eftersom utredaren eller utredningsgruppens medlemmar då de fullgör sina uppgifter är sådana personer som utövar offentlig makt som avses i 40 kap. 11 § 5 punkten i strafflagen. På grund av det som sägs ovan ska bl.a. bestämmelserna i strafflagen om tagande av muta, brott mot tjänsthemlighet, missbruk av tjänsteställning samt brott mot tjänsteplikt tillämpas på dem. Likaså ska bestämmelserna om offentliga samfunds och tjänstemäns skadeståndsansvar i skadeståndslagen (412/1974) tillämpas på dem.

I 3 mom. föreskrivs om utredarens eller utredningsgruppens medlemmars rätt att få sådana uppgifter som behövs för fullgörandet av deras uppdrag. Rätten att få information gäller sådana sekretessbelagda uppgifter om förvaltningen och ekonomin samt ordnandet av tjänster i kommunerna och i de sammanslutningar som hör till kommunkoncerner, som är nödvändiga för att utredningsuppdraget ska kunna fullföljas.

109 c §. *Finansministeriets rätt att få uppgifter om att förundersökning inleds.* I paragrafen föreskrivs om finansministeriets rätt att få en underrättelse om att förundersökning inleds om en förtroendevald i kommunen misstänks ha gjort sig skyldig till tjänstebrott i förtroendeuppdraget. Rätten att få uppgifter är nödvändig för att finansministeriet ska kunna basera tillsättandet av en utredning och avstängningen från uppdraget på tillräcklig information. Till sitt innehåll motsvarar paragrafen den bestämmelse om kommunens rätt att få underrättelse som föreslås ingå i 85 §.

147 §. *Övergångsbestämmelser som gäller organ och ledning, invånarnas rätt till inflytande, förtroendevalda, besluts- och förvaltningsförfarandet samt begäran om omprövning och kommunalbesvär.* I paragrafen föreskrivs att vissa bestämmelser i kommunallagen ska tillämpas från ingången av nästa kommunalvalsperiod, dvs. från och med den 1 juni 2017.

Det föreslås att 1 mom. ska ändras så att 20 § i kommunallagen tillämpas redan vid det kommunalval som förrättas 2017. Ändringen gör det möjligt för personer som är anställda inom Europeiska unionen eller en i Finland verksam internationell organisation och deras familjemedlemmar att rösta i nästa kommunalval.

Det föreslås att 5 mom. ska ändras så att övergångstiden för att uppdatera avtal om samarbete mellan kommuner, såsom grundavtalen för samkommuner, förlängs till utgången av 2019. Syftet är att undvika onödigt administrativt arbete, eftersom största delen av de grundavtal som ska uppdateras blir obehövliga till följd av den landskapsreform som är under beredning.

2 Ikraftträdande

Lagen är avsedd att träda i kraft vid ingången av 2017. Bestämmelserna om ett utredningsförfarande för kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen föreslås tillämpas från ingången av mandattiden för det fullmäktige som väljs 2017.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Propositionens grundlagsenlighet och lagstiftningsordning bedöms nedan i fråga om finansministeriets möjlighet att tillsätta en utredning samt att avstänga en förtroendevald från uppdraget i fullmäktiges ställe. Centrala bestämmelser i grundlagen med tanke på denna proposition är 2 § (legalitetsprincipen), 21 § (garantier för god förvaltning) och 121 § (kommunal självstyrelse). Vidare ska kommunens och finansministeriets rätt att få information om en pågående förundersökning bedömas utifrån skyddet för privatlivet enligt 10 § i grundlagen.

3.1 Skyddet för den kommunala självstyrelsen

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. Enligt 21 § 2 mom. i grundlagen ska garantier för god förvaltning tryggas genom lag. Till god förvaltning hör bl.a. myndighetsverksamhetens opartiskhet och handläggningens objektivitet, som framför allt garanteras av jävsbestämmelserna. De bestämmelserna gäller också kommunerna i egenskap av offentliga myndigheter som utövar offentlig makt. Lagstiftaren ska också garantera att de som ansvarar för kommunens beslutsfattande och övriga verksamhet iakttar lagen också i sin egen förvaltning.

Enligt 121 § i grundlagen ska kommunernas förvaltning grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Det centrala grundläggande kännetecknet på kommunal självstyrelse garanterar en viss autonomi för kommunala myndigheter i förhållande till statliga myndigheter. Till autonomin hör bl.a. att kommunala myndigheter inte är underställda statliga myndigheter, och de statliga myndigheterna har alltså inte styrnings- och tillsynsmakt över kommunala myndigheter direkt med stöd av administrativa eller organisatoriska förhållanden.

Såsom konstateras i beskrivningen av nuläget, tryggar de nuvarande metoderna för tillsyn, besvär eller andra rättsmedel inte lagligheten i kommunens verksamhet eller genomförandet av god förvaltning i kommunen i exceptionella situationer. Eftersom lagstiftaren bör garantera en god förvaltning också då de sedvanliga metoderna för laglighetstillsyn inte är tillräckliga, finns det behov av bestämmelser av det slag som föreslås tillämpas i vissa undantagsfall.

I propositionen föreslås det att finansministeriet ska kunna utse en utredare om förvaltningen och verksamheten i en kommun befinner sig i exceptionellt stora svårigheter och kommunen inte på egen hand kan klara av dem. En förutsättning är 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 att det annars finns grundade skäl att misstänka att kommunala myndigheter eller ledamöter i ett kommunalt organ har väsentligt eller upprepade gånger handlat lagstridigt eller försummat sina lagstadgade skyldigheter. Baserat på utredarens eller utredningsgruppens förslag ska finansministeriet kunna avstänga en förtroendevald från uppdraget för den tid rättegången varar eller tills undersökningen avslutats. Då ska fullmäktige ha varit skyldigt att avstänga den förtroendevalda från uppdraget. Utredningen ska inte ge ministeriet rätt att ingripa i det kommunala beslutsfattandet till någon annan del än i fråga om avstängning av förtroendevalda.

Grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen sätter gränser både för den statliga tillsynens innehåll och för nivån på de normer som ger rätt till tillsyn. Tillsättandet av en utredning

innebär inget ingrepp i det kommunala beslutsfattandet och det avgränsas av exakta kriterier. I propositionen betonas kommunens eget ansvar och anges också tydliga verksamhetsmodeller för att lösa laglighetsproblem i förvaltningen genom kommunens egna beslut eller åtgärder. I utredningsförfarandet ska utredningsgruppen i samarbete med kommunen utreda metoder för att hitta lösningar. Kommunens enda skyldighet till följd av utredningsförfarandet är att behandla utredningsgruppens förslag. Till den delen står utredningsförfarandet inte i strid med den kommunala självstyrelsen.

Ministeriets yttersta behörighet gäller endast avstängandet av förtroendevalda från uppdraget och förutsätter att en undersökning eller förundersökning har inletts eller att en rättegång är anhängig. Också till den delen ska ministeriets behörighet komma i sista hand och förutsätta att fullmäktige har åsidosatt sin skyldighet att avstänga den förtroendevalda från uppdraget. Utövandet av ministeriets behörighet begränsas ytterligare av att hela utredningsförfarandet endast ska tillsättas i exceptionella situationer. Eftersom avstängningen från uppdraget endast ska gälla så länge förundersökningen eller rättegången är anhängig, är det fråga om en tidsbegränsad åtgärd.

Möjligheten att tillsätta en utredning och finansministeriets rätt att i sista hand avstänga en förtroendevald från uppdraget är befogade enligt rättsstatsprincipen och genomförandet av god förvaltning och i dem beaktas också skyddet för den kommunala självstyrelsen i grundlagen. Det är dock fråga om ett helt nytt slags reglering av tillsynen över kommunerna, som inte tidigare har tolkats av grundlagsutskottet.

3.2 Skyddet för privatlivet och för personuppgifter

Enligt förslaget ska förundersökningsmyndigheten få rätt att ge kommunen och finansministeriet en underrättelse om att förundersökning inleds enligt 3 kap. 6 § i förundersökningslagen. Överlåtelsen av uppgifter ska bedömas utifrån 10 § 1 mom. i grundlagen som gäller skydd för privatlivet och skydd för personuppgifter. Enligt momentets andra mening utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Enligt grundlagsutskottets praxis kan det i lag tillåtas att sekretessbelagda uppgifter överläts till andra myndigheter, om det är nödvändigt att myndigheten får uppgifterna för att den ska kunna sköta sina uppgifter. Då har möjligheten att få och lämna ut uppgifter kunnat vara sammankopplad med behövliga uppgifter för ett visst syfte, om lagen gett en uttömmande förteckning över uppgiftsinnehållet (GrUU 62/2010 rd s. 3–4, GrUU 42/2010 rd s. 3, GrUU 39/2009 rd s. 3).

Det föreslås att skyldigheten och rätten att ge underrättelser enligt 3 kap. 6 § i förundersökningslagen utsträckas till att omfatta förundersökningar som gäller förtroendevalda på motsvarande sätt som för tjänstemän. Enligt 3 kap. 6 § i förundersökningslagen ska undersökningsledaren underrätta chefen för en tjänsteman om att förundersökning inleds, om tjänstemannen är misstänkt för ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år. Det tjänstebrott som då i praktiken kommer ifråga är den grova gärningsformen av tagande av muta. Undersökningsledaren har även rätt att underrätta om inledande av förundersökning som gäller andra brott som tjänstemannen är misstänkt för, om det brott som undersöks är sådant att det kan antas ha betydelse för fullgörandet av tjänsteuppdragen. Tröskeln för anmälningrätten är inte hög, eftersom särskilda kunskaper i tjänstemannarätt inte kan krävas av undersökningsledaren. Anmälan bör innehålla så pass tillräckliga uppgifter om det misstänkta brottet att man hos myndigheten kan göra en prövning av tjänstemannarättsliga åtgärder eller fullgörande av tjänsteuppdragen (RP 222/2010 rd s. 190).

Uppgifterna om att förundersökning inleds är personuppgifter som är sekretessbelagda enligt 24 § 1 mom. 3 punkten i offentlighetslagen. Sådana uppgifter omfattas inte av absolut sekretess, utan bestämmelsen innehåller en skaderekvisitklausul. Kommunen känner till att förun-

dersökningen inleds, om kommunen själv har gjort brottsanmälan eller är målsägande. Uppgifterna kan vara offentliga, om förundersökningsmyndigheten har informerat om ärendet med stöd av 11 kap. 7 § i förundersökningslagen. Att överlåta uppgifter om att förundersökningen inletts till kommunen och finansministeriet föreslås vara möjligt med stöd av uttryckliga bestämmelser i kommunallagen. Enligt förslaget ska uppgifterna endast gälla omständigheter som är av betydelse för skötseln av förtroendeuppdraget. Finansministeriet behöver uppgifterna då det bereder inledandet av utredningsförfarandet. Uppgifterna om att förundersökningen inletts är nödvändiga för beredningen av beslut enligt de föreslagna 85 § 3 och 4 mom. och 109 a § 4 mom. för att fullmäktige och i sista hand finansministeriet ska kunna bedöma om förutsättningar för att avstänga en förtroendevald från uppdraget föreligger. Skyldigheten för fullmäktige enligt den föreslagna 85 § 4 mom. att avstänga en förtroendevald från uppdraget för den tid undersökningen eller rättegången varar om förutsättningarna enligt bestämmelsen uppfylls kan inte uppfyllas utan vetskap om att förundersökningen inletts. Enligt förslaget arbetar utredare och utredningsgrupper, som för sitt uppdrag har rätt att få motsvarande uppgifter, under tjänsteansvar.

Förslaget står inte i strid med skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen. De uppgifter om att förundersökning inleds som avses i förslaget hör inte till kärnan i skyddet för privatlivet, eftersom det är fråga om en förundersökning som gäller tjänstebrott eller brott mot tjänsteplikt vid skötseln av ett offentligt kommunalt förtroendeuppdrag. Skyddet för sådana personuppgifter tryggas i bestämmelserna om sekretess och begränsningar i behandlingen av personuppgifter i offentlighetslagen, personuppgiftslagen (523/1999) och kommunallagen. I nätkommunikationen om kommunens beslutsfattande ska personuppgifter behandlas så att skyddet för privatlivet förverkligas.

Enligt regeringens uppfattning bör propositionen föras till grundlagsutskottet för prövning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av kommunallagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kommunallagen (410/2015) 2, 17, 35, 51 och 85 §, den svenska språkdräkten 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 utanför 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 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 utöva 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 undersökningen eller rättegången 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.

När en kommunal myndighet bereder ett beslut enligt 3 eller 4 mom. har den rätt att få en underrättelse om att förundersökning inleds som avses 3 kap. 6 § i förundersökningslagen (805/2011).

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 en ledamot i ett kommunalt organ, 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 förvaltningssed.

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., och fullmäktige inte har förfarit så, kan finansministeriet efter att ha hört fullmäktige och den förtroendevalda, fatta beslut om saken. 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 uppdraget kräver. Sådan sakkunskap ska också finnas inom en utredningsgrupp. 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 samman slutningar 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 underrättelse om att förundersökning inleds som avses i 3 kap. 6 § i förundersökningslagen.

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 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 den 18 november 2016

Statsminister

Juha Sipilä

Kommun- och reformminister Anu Vehviläinen

Lag

om ändring av kommunallagen

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

Gällande lydelse

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.

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 utanför 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

Föreslagen lydelse

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 utanför 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

Gällande lydelse

ordningen första ersättaren från valförbundet, partiet eller den gemensamma listan i fråga.

Föreslagen lydelse

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 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.

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 beslutfört, 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.

Gällande lydelse

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.

Vid lagstadgat samarbete ska varje kommun ha minst en ledamot som kommunen har utsett i organet.

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 på sannolika grunder kan misstänkas 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. Före fullmäktiges sammanträde kan fullmäktiges ordförande interimistiskt fatta beslut om avstängning. Ett beslut om avstängning får verkställas omedelbart.

Föreslagen lydelse

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 utöva 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 undersökningen eller rättegången 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.

När en kommunal myndighet bereder ett beslut enligt 3 eller 4 mom. har den rätt att få

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

en underrättelse om att förundersökning inleds som avses 3 kap. 6 § i förundersökningslagen (805/2011).

106 §

106 §

Avvikande mening

Avvikande mening

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

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 en ledamot i ett kommunalt organ, 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.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

er och kommunen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att få kommunens förvaltning att överensstämma med lag eller god förvaltningssed.

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., och fullmäktige inte har förfarit så, kan finansministeriet efter att ha hört fullmäktige och den förtroendevalda, fatta beslut om saken. 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 uppdraget kräver. Sådan sakkunskap ska också finnas inom en utredningsgrupp. 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.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

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 underrättelse om att förundersökning inleds som avses i 3 kap. 6 § i förundersökningslagen.

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 samt begäran om omprövning och kommunalbesvär bestämmelserna i den kommunallag som gällde vid ikraftträdandet av denna lag.

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

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 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

Gällande lydelse

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. senast vid ingången av mandattiden för det fullmäktige som väljs 2017.

Föreslagen lydelse

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.