

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 7 juni 1994
Utlåtande nr 9

Till Förvaltningsutskottet

När riksdagen den 31 maj 1994 remitterade regeringens proposition nr 84 med förslag till lag om tryggnad av kommunens verksamhet och nödvändig basservice för invånarna till förvaltningsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Utskottet har hört överdirektören Juhani Nummela och regeringsrådet Arto Luhtala vid inrikesministeriet, chefen för juridiska frågor Kari Prättälä vid Finlands Kommunförbund, biträdande professor Kai Kalima, biträdande professor Aimo Ryyänen och professorn Kaarlo Tuori.

Efter att ha behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet vördsamt följande.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås en tidsbegränsad lag om tryggnad av kommunens verksamhet och nödvändig basservice för invånarna. Genom räntestöd och konsolideringslån av statens medel samt i sista hand genom ett förfarande med kommunutredning skall det förhindras att uttaxeringen per skatteöre i kommuner som råkat i exceptionella ekonomiska svårigheter för en längre tid och oskäligt stiger till en nivå som är högre än i andra kommuner.

Lagen skall reglera villkoren för räntestöd och konsolideringslån. Kommunerna skall återbetala stöden till staten. Ett villkor för stödet är att kommunfullmäktige förbinder sig att genomföra en plan för stabilisering av kommunens ekonomi. Statsrådet kan på förslag av kommunstyrelsen inleda en kommunutredning i en kommun, som inte längre skäligen förmår klara av sina skyldigheter. Av särskilda skäl kunde statsrådet, efter att ha hört kommunfullmäktige, fatta ett sådant beslut också utan framställning av kommunstyrelsen, om ett allmänt intresse kräver det. Statsrådet

skall sätta ut en tidsfrist för kommunutredningen, och inrikesministeriet tillsätta en kommunutredare. Kommunutredarens fullmakter kommer att regleras i lagen.

Avsikten är att den föreslagna lagen skall träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst. Lagen skall gälla till den 31 december 1996.

Enligt det avsnitt av propositionens motivering som gäller lagstiftningsordningen är utgångspunkten för stöden och kommunutredningen att säkerställa att skattebördan för invånarna i en enskild kommun förblir skälig, att de får nödvändig basservice och att kommunen bibehåller sin betalningsförmåga när de autonoma organen misslyckats med detta. Lagen ingriper i kommunernas verksamhet på ett sätt som så litet som möjligt begränsar deras självstyrelse, med tanke på att syftet med lagen skall uppnås. I motiveringen hänvisas bland annat till att förfarandet med kommunutredning bara avser en viss tid och till att de organ och tjänsteinnehavare som finns enligt kommunallagen arbetar i kommunen i samband med en kommunutredning. I propositionen dras den konklusionen att den föreslagna lagen kan stiftas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver. Regeringen anser dock att det vore bäst att inhämta ett utlåtande av grundlagsutskottet i fråga om lagstiftningsordningen.

Utskottets ställningstaganden

Lagförslaget är statsförfattningsrättsligt viktigt med tanke på principen med kommunernas självstyrelse. Enligt 51 § 2 mom. regeringsformen skall kommunernas förvaltning vara grundad på medborgerlig självstyrelse enligt vad särskilda lagar stadgar om detta.

Utskottet har tidigare framhållit att en relativt diger tolkningspraxis i utskottet visar att den grundlagsfästa substansen i kommunernas själv-

styrelse närmast består i att förhindra att man genom en vanlig lag gör intrång i för självstyrelsen centrala specifika drag på ett sätt som i sak skulle göra självstyrelsen betydelselös (GrUU 14/1986 rd). Bland annat den kommunala beskattningsrätten och kommuninvånarnas rätt att själva välja sina förvaltningsorgan har betraktats som sådana delområden av självstyrelsen som åtnjuter grundlagsskydd (t.ex. GrUU 29/1992 rd och 12/1989 rd). På den senaste tiden har utskottet också bedömt kommunernas finansiella uppgifter gentemot staten och stannat för att uppgifter av denna typ till följd av grundlagsskyddet för självstyrelsen inte vad storleken beträffar får försämla kommunernas verksamhetsbetingelser på ett sätt som skulle äventyra deras möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi och sålunda också om sin egen förvaltning (GrUU 13/1993 rd, 29/1992 rd, 18/1985 rd och 9/1984 rd).

De med tanke på kommunernas självstyrelse mest problematiska punkterna i lagförslaget är 14 §, som gäller kommunutredarens befogenheter, och 15 § som gäller överföring av ärenden till inrikesministeriet. Enligt den förstnämnda paragrafens 2 mom. 7 punkt kunde kommunutredaren förbjuda verkställigheten av ett beslut av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen och föra ärendet till ny behandling och då lägga fram yrkanden på de ändringar han anser nödvändiga. Med stöd av 15 § kunde kommunutredaren överföra ett ärende av denna typ till inrikesministeriet för beslut, om det tidigare beslutet i ärendet inte ändras på det sätt han föreslagit.

Fullmakterna enligt dessa stadganden skall utnyttjas för att främja det syfte som bara helt generellt anges i lagens 1 §. Fullmakterna kunde alltså i praktiken utnyttjas i obegränsad utsträckning och tillämpningsområdet vore därför, eftersom det är fråga om ett stadgande, något helt annat än att till exempel kommunala myndigheters beslut i något enskilda fall underställs en statlig myndighet. De föreslagna fullmakterna

kommer att gälla beslut om såväl kommunens budget och uttaxeringen per skatteöre som alla andra beslut som har eller kan ha konsekvenser för den kommunala ekonomin.

Lagförslagens 14 § 2 mom. 7 punkt och 15 § innebär tillsammans en åtgärd som leder till ett direkt intrång i kommunernas beskattningsrätt, som i olika sammanhang ansetts vara grundlagsfäst, men också i kommunernas allmänna rätt att självständigt besluta om sin ekonomi. En reglering av denna typ kan inte jämkas samman med stadgandena om kommunernas självstyrelse i 51 § 2 mom. regeringsformen. Med tanke på det helhetskomplex stadgandena i fråga utgör bör lagförslaget behandlas i grundlagsordning. Att stadgandena står i strid med grundlag accentueras av det faktum att det enligt 11 § 2 mom. skall vara möjligt att inleda en kommunutredning och utnämna en kommunutredare utan framställning av den aktuella kommunen och i strid med dess vilja. I anknytning till detta anser utskottet det vara på sin plats att som ett villkor för ett förfarande som är oberoende av kommunens vilja uppställa att ett viktigt allmänt intresse kräver det.

Lagförslagens 17 § innebär bland annat att kommunutredarens åtgärder och inrikesministeriets på 15 § baserade beslut inte berörs av möjligheten att söka ändring. På grund av att förbudet mot besvär är så allmänt hållet påpekar utskottet att det är möjligt att det också kan omfatta ärenden som gäller enskildas skyldigheter och rättigheter och i vilka artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna förutsätter en möjlighet att få dem behandlade i domstol.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget bör behandlas i den ordning 67 § riksdagsordningen föreskriver.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Niinistö, vice ordföranden Alho samt medlemmarna Jansson, Kaarilahti, Laine, M.

Laukkanen, J. Leppänen, Mölsä, Nikula, Varpa-suo, Viljanen, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö.

Avvikande åsikt

Om kommunutredarens och inrikesministeriets fullmakter granskas separat för sig är det i och för sig klart att kommunutredarens befogenheter enligt 14 § på många sätt kringskar den berörda kommunens självbestämmanderätt. Kommunutredarens fullmakter kommer dock inte ensamma för sig i allmänhet att slutligt åsidosätta de kommunala organens beslutanderätt, utan bara inrikesministeriets befogenheter enligt 15 § kan leda till detta.

Även om de befogenheter att förbjuda föredragning, överföring och verkställighet som kommunutredaren föreslås få innebära betydande inskränkningar i kommunernas funktioner i sak, kan de inte utan 15 § leda till att beslutanderätt förskjuts till organ utanför kommunen. Av statsförfattningsrättsliga orsaker är det viktigt att man inte genom upprepad användning av dessa befogenheter kan hindra en kommun att utnyttja sin beslutanderätt, och detta borde det ges garantier för i lagen.

Kommunutredaren kommer visserligen att ha rätt att på kommunens vägnar anhängiggöra talan och även i vissa andra avseenden agera på kommunens vägnar, men enligt vår uppfattning är det här fråga om sådana specificerade och speciella åtgärder som inte innebär en kränkning av grundlagsskyddet för självstyrelsen med beaktande av regleringens godtagbara syfte och temporära karaktär.

Helsingfors den 7 juni 1994

Paavo Nikula

Med stöd av det ovan anförda blir inrikesministeriets befogenheter enligt 15 §, som förbigåendet av de kommunala organens beslutanderätt kommer att bygga på, en väsentlig fråga med tanke på lagstiftningsordningen. Om denna paragraf stryks kan lagförslaget enligt vår uppfattning behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver.

Inte ens de friheter och rättigheter som grundlagen tillerkänner individen har utgjort något hinder för att genom en vanlig lag ge myndigheterna fullmakter att förhindra och korrigera självdestruktivt förfarande som inte tar hänsyn till individen. Regeringens proposition kan också granskas utgående från denna tolkning av grundlagen. Det väsentliga är att en kommun som försatts i exceptionella ekonomiska trångmål, som den själv inte förmår klara av, tack vare en utomstående utredare, som agerar under tjänsteansvar, hjälps in på en hållbar väg, men först när inga andra medel har hjälpt.

Med stöd av det ovan sagda borde grundlagsutskottet enligt vår åsikt ha anført i klämmen

att lagförslaget bör behandlas i den ordning 67 § riksdagsordningen föreskriver, men att det kan behandlas enligt 66 § riksdagsordningen, om de statsförfattningsrättsliga anmärkningar utskottet framställt i fråga om 14 och 15 §§ vederbörigen blir beaktade.

Sauli Niinistö

