

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 25 § i kommunindelningslagen**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås att kommunindelningslagen ändras så att till lagen fogas ett nytt alternativt sätt att bilda fullmäktige i nya kommuner när en ändring i kommunindelingen träder i kraft mitt under en kommunal valperiod. Förutom att förrätta nytt val eller slå ihop fullmäktige ska de kommuner som går samman kunna välja ett alternativ där den nya kommunens fullmäktige bildas av det antal fullmäktigeledamöter valda vid föregående

de kommunalval som kommunerna kommer överens om. Minst en fjärdedel av fullmäktigeledamöterna ska dock komma från varje kommun som går samman. De fullmäktigeledamöter från varje kommun som ingår i fullmäktige bestäms utgående från de jämförelsetal som de erhållit i föregående kommunalval.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2009.

## MOTIVERING

## 1 Nuläge

Enligt den gällande kommunindelningsslagen (1196/1997) har kommuner som går samman två alternativa sätt att bilda den nya kommunens fullmäktige när ändringen i kommunindelningen träder i kraft mitt under en kommunal valperiod. Det primära alternativet är att ordna nytt val i hela den nya kommunen. I 25 § i kommunindelningsslagen sägs att när en ändring i kommunindelningen träder i kraft mitt under en kommunal valperiod ska i den berörda kommunen förrättas nya kommunalval året före ikraftträdandet, om ändringen i kommunindelningen innebär att en ny kommun bildas, eller om statsrådet vid beslut om något annat slag av ändring anser detta behövt. Det andra möjliga alternativet är att slå ihop fullmäktige i de kommuner som går samman. I 3 mom. i nämnda paragraf sägs att innebär en ändring i kommunindelningen att två eller fler hela kommuner går samman, kan kommunerna i avtalet om ordnande av förvaltning och service komma överens om att deras fullmäktigedamöter utgör fullmäktige i den nya kommunen för den mandattid som pågår till den kommunala valperiodens slut.

Enligt den tidigare lagen om kommunindelning (73/1977), som trädde i kraft 1977, var förrättande av nytt val det enda sättet att bilda fullmäktige i nya kommuner mitt under en kommunal valperiod. Sådana nya val som avses i bestämmelsen förrättades dock inte en enda gång under lagens giltighetstid 1977—1997, eftersom kommunsammanslagningar då i praktiken utan undantag trädde i kraft i samband med att en ny fyraårig kommunal valperiod började.

Sammanlagning av fullmäktige tillfogades som ett alternativ till förrättande av nytt val i den gällande kommunindelningsslagen som trädde i kraft vid ingången av 1998. I motiveringen till den regeringsproposition (RP 135/1997 rd) som gällde revisionen av kommunindelningslagstiftningen konstaterades att regleringen behövs för att underlätta ändringarna i kommunindelningen, även om fullmäktiges storlek vid vissa ändringar i kommunindelningen kan bli avsevärd och i

vissa fall kan leda till att den nya kommunens fullmäktige till sina politiska styrkeförhållanden inte motsvarar fullmäktige som valts genom val.

Under den tid kommunindelningsslagen varit i kraft har ändringar i kommunindelningen som inneburit att hela kommuner slagits samman trätt i kraft även mitt under en kommunal valperiod. Mitt under en kommunal valperiod trädde 2003 två kommunsammanslagningar i kraft, 2004 och 2006 vartdera året en kommunsammanslagning, 2007 sammanlagt 14 kommunsammanslagningar och 2008 åter en kommunsammanslagning. Största delen av sammanslagningarna av hela kommuner har dock förlagts så att de trätt i kraft uttryckligen i samband med att en ny kommunal valperiod börjat. I samband med att en ny kommunal valperiod började 1997 och 2001 trädde tre kommunsammanslagningar i kraft vartdera året och 2005 tio kommunsammanslagningar. Vid ingången av 2009 träder sammanlagt 32 ändringar i kommunindelningen som berör hela kommuner i kraft, och de omfattar 99 kommuner. Sammanslagningarna innebär att antalet kommuner minskar med 67 vid ingången av 2009.

Enligt ovan nämnda siffror sker ungefär 80 % av kommunsammanslagningarna numera i samband med att en ny valperiod börjar och endast 20 % vid någon annan tidpunkt. En bidragande orsak till detta är att kommunerna inte i alla situationer har ansett att kommunindelningsslagens alternativ när det gäller sättet att bilda fullmäktige i den nya kommunen mitt under en kommunal valperiod i praktiken har varit lämpliga för dem själva.

I synnerhet när en kommun med litet invånarantal går samman med en stor stad har kommunerna kunnat anse det onödigt att ordna nytt kommunalval i hela den nya kommunen och det medför också extra kostnader. Dessutom kan kommunalval som i värsta fall ordnas med bara ett års mellanrum minska kommuninvånarnas benägenhet att rösta och ställa upp som kandidater i val. Inte heller sammanslagning av fullmäktige lämpar sig särskilt bra i en situation där de

kommuner som går samman har mycket olika invånarantal. När en stor stad och en liten kommun går samman blir den lilla kommunens invånare då klart överrepresenterade i fullmäktige. Slås fullmäktige samman som sådana kan det också snedvrider de politiska styrkeförhållandena i den nya kommunens fullmäktige. I synnerhet när flera kommuner går samman kan en sammanslagning av kommunernas fullmäktige innebära att det bildas ett så stort fullmäktige att det inte längre är funktionsdugligt.

Antalet ändringar i kommunindelningen som berör hela kommuner har ökat kraftigt de senaste åren i och med att kommun- och servicestrukturreformen kommit i gång. Målet med lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007, nedan *ramlagen*) är en livskraftig och funktionsduglig samt enhetlig kommunstruktur. Dessutom är lagens mål att i hela landet säkerställa service av en hög kvalitet som är tillgänglig för invånarna. Servicestrukturen ska vara heltäckande och ekonomisk och den ska möjliggöra en effektiv användning av resurserna. I samband med att *ramlagen* stiftades reviderades också kommunindelningslagen. De med tanke på uppkomsten av kommunsammanslagningar viktigaste ändringarna i kommunindelningslagen gällde målen för utvecklande av kommunindelningen (1 §) samt i synnerhet bestämmelserna om ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar (10 kap.). Som mål för utvecklandet av kommunindelningen betonas att en kommun ska bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen. Enligt de nya bestämmelserna om sammanslagningsunderstöd betalas sammanslagningsunderstöd för ändringar i kommunindelningen som berör hela kommuner och som genomförs vid ingången av åren 2008–2013. För kommunsammanslagningar som träder i kraft efter detta betalas inte längre sammanslagningsunderstöd.

I samband med att en ny valperiod börjar vid ingången av 2009 träder ett rekordantal ändringar i kommunindelningen som berör hela kommuner i kraft. När det gäller 2010,

2011 och 2012 kan det hända att ikraftträdandet av ändringar i kommunindelningen skjuts fram med de ett till tre år som återstår av valperioden, om de kommuner som överväger att gå samman inte hittar någon lämplig modell för bildande av fullmäktige i den nya kommunen mitt under den kommunala valperioden. Att en kommunsammanslagning skjuts fram med redan ett år kan i vissa fall vara av stor betydelse t.ex. för ordnandet av kommunens ekonomi eller service.

## 2 Föreslagna ändringar

### 2.1 Alternativa modeller för bildande av fullmäktige i nya kommuner som behandlats i kommunindelningsarbetsgruppen

Finansministeriet tillsatte i februari i år en arbetsgrupp som ska bereda en revidering av kommunindelningslagen (nedan *kommunindelningslagsarbetsgruppen*). I samband med beredningen av föreliggande proposition utredde arbetsgruppen olika alternativa modeller för bildande av fullmäktige i nya kommuner mitt under en kommunal valperiod. Arbetsgruppen behandlade tre olika nya modeller för bildande av fullmäktige, av vilka arbetsgruppen stannade för en modell som man föreslår att fogas till kommunindelningslagen vid sidan av de två nuvarande alternativen.

Ett nytt alternativ som kommunindelningslagsarbetsgruppen behandlade var för det första möjlighet att förrätta val i endast en del av de kommuner som går samman utöver att val som för närvarande förrättas i hela den nya kommunen (*alternativet med delval*). Denna modell skulle lämpa sig i synnerhet för situationer där en kommun med litet invånarantal eller flera små kommuner går samman med en kommun eller stad med stort invånarantal. I det nya valet skulle då till fullmäktige väljas endast företrädare för den lilla kommunen eller de små kommunerna och den stora kommunens fullmäktige skulle sitta i sin helhet till valperiodens utgång. På så sätt skulle man kunna undvika att förrätta val i den stora kommunen t.ex. redan ett år efter föregående val.

Fördelen med alternativet med delval är att förrättandet av nytt val vore ett demokratiskt

sätt att från små kommuner välja ett mindre antal företrädare än det tidigare fullmäktige till den nya kommunens fullmäktige. Med hjälp av modellen kunde man bilda ett fullmäktige som geografiskt är mera representativt än om hela fullmäktige slås ihop, för i det kommunvisa antalet fullmäktigeledamöter kunde man beakta skillnaderna i kommunernas invånarantal. Däremot skulle modellen inte nödvändigtvis garantera en politisk proportionalitet som motsvarar partiernas understöd i hela den nya kommunen. Det största problemet med detta alternativ är att det tillspetsar relationerna mellan de kommuner som går samman. Enligt modellen kvarstår den stora kommunens fullmäktige oförändrat under övergångsperioden till valperiodens slut och även vid valet av övriga fullmäktigeledamöter håller man sig inom de gamla kommungränserna. Sålunda uppkommer den dynamik som behövs när en ny kommun bildas inte nödvändigtvis på bästa möjliga sätt.

Ett annat möjligt nytt alternativ som kommunindelningsslagsarbetsgruppen behandlade var en modell där det vid sidan av den nuvarande sammanslagningen av fullmäktige vore möjligt att slå samman endast en del av fullmäktige (*alternativet med delvis gemensamt fullmäktige*). Detta alternativ motsvarar i första hand den modell som föreslås i föreliggande proposition.

I alternativet med delvis gemensamt fullmäktige bestäms de fullmäktigeledamöter från varje kommun som ingår i det nya fullmäktige i den ordningsföljd som utvisas av de jämförelsetal som tilldelats dem i föregående kommunalval.

Kommunindelningsslagsarbetsgruppen behandlade flera olika sätt att fördela fullmäktigeplatserna mellan kommunerna. För det första, när de kommuner som går samman har mycket olika invånarantal kunde fullmäktige bildas av fullmäktigeledamöterna i den stora kommunen och en del av fullmäktigeledamöterna i den lilla kommunen eller de små kommunerna. För det andra kunde fullmäktigeplatserna i synnerhet när flera kommuner går samman fördelas mellan kommunerna i förhållande till deras invånarantal, men varje kommun skulle ändå få åtminstone ett visst antal fullmäktigeledamöter i den nya kommunens fullmäktige. Då skulle

den nya kommunens fullmäktige faktiskt vara nytt för alla kommuner som går samman, och den stora kommunens fullmäktige skulle inte fortsätta som sådant oberoende av kommunsammanslagningen. Enligt den tredje modellen som behandlades skulle de kommuner som går samman i övrigt få besluta fritt om antalet fullmäktigeplatser, men enligt lagen skulle varje kommun ändå ha ett visst minimiantal fullmäktigeledamöter.

Fördelen med alternativet med delvis gemensamt fullmäktige är att enligt det kan man bilda ett till storleken funktionsdugligt fullmäktige, i vars sammansättning man på det sätt som lämpar sig för varje kommunsammanslagningssituation kan beakta bl.a. kraven på regional representativitet och politisk proportionalitet. Sammansättningen hos den nya kommunens fullmäktige blir i det avseendet demokratisk att det består av de fullmäktigeledamöter som i föregående kommunalval fått de största jämförelsetalen i varje kommun.

Kommunindelningsslagsarbetsgruppen behandlade dessutom en helt ny modell jämfört med de nuvarande modellerna, där den nya kommunens fullmäktige skulle bildas utan nytt val på grundval av det sammanräknade resultatet i föregående kommunalval i alla kommuner som går samman (*alternativet med proportionellt gemensamt fullmäktige*). Enligt denna modell skulle fullmäktigeledamöterna väljas på grundval av de jämförelsetal som räknats ut utgående från de röster som de partier eller grupperingar som är representerade i fullmäktige i de kommuner som går samman fått i hela den nya kommunen. För att säkra fullmäktiges regionala representativitet skulle i lagen dessutom anges ett visst minimi- och maximiantal fullmäktigeledamöter från varje kommun som kan ingå i den nya kommunens fullmäktige.

Med denna modell som grundar sig på föregående kommunalval skulle undvika att förrätta nytt val, men trots det kunde man i den redan beakta de politiska styrkeförhållandena i hela den nya kommunen. Med hjälp av modellen kunde man bilda ett både regionalt och politiskt representativt fullmäktige, vilket kunde främja sammanfogningen av kommunerna till en strukturellt ny kommun.

Alternativet med proportionellt gemensamt fullmäktige är dock förenat med principiella problem. Modellen ingriper i valresultatet på ett sätt som kan betraktas som manipulation av valresultatet. På grund av de kommunvisa kvoterna skulle inte nödvändigtvis de fullmäktigeledamöter från varje politisk gruppering som fått mest röster i valet ingå i fullmäktige. Dessutom skulle ett fullmäktige som bildas enligt modellen inte i verkligheten motsvara slutresultatet av val som hålls i hela området bl.a. därför att kommunvisa valförbund och gemensamma listor inte kan beaktas i den. Dessutom kan det förekomma situationer där något parti inte har ställt upp kandidater i alla kommuner i föregående val, fast det skulle ställa upp kandidater om det vore fråga om ett nytt val.

## 2.2 Den modell som föreslås i propositionen

I propositionen föreslås i överensstämmelse med förslagen från nämnda kommunindelningslagsarbetsgrupp att till kommunindelningsslagen fogas en ny alternativ modell för bildande av fullmäktige i nya kommuner när en kommunsammanslagning träder i kraft mitt under en kommunal valperiod. Modellen motsvarar i första hand det alternativ med delvis gemensamt fullmäktige som behandlats i kommunindelningsslagsarbetsgruppen och som utvärderas i avsnitt 2.1. Enligt det föreslagna nya alternativet kunde det bildas ett till storleken funktionsdugligt fullmäktige, i vars sammansättning man på det sätt som lämpar sig för respektive kommunsammanslagningssituation kunde beakta bl.a. kraven på regional representation och politisk proportionalitet.

Det föreslås att 25 § 3 mom. i kommunindelningsslagen, som gäller fullmäktige i nya kommuner, ändras så att i stället för att fullmäktige i de kommuner som går samman slås ihop ska kommunerna kunna komma överens om att slå ihop fullmäktige delvis. Kommunfullmäktige i de kommuner som går samman ska då kunna besluta hur många fullmäktigeplatser varje kommun får i den nya kommunens fullmäktige. I lagen föreskrivs dock att minst en fjärdedel av fullmäk-

tigeledamöterna från varje kommun ska ingå i den nya kommunens fullmäktige.

När fullmäktige i de kommuner som går samman beslutar om antalet fullmäktigeplatser kan de på ett sätt som lämpar sig för kommunsammanslagningssituationen i fråga beakta bl.a. skillnaderna i kommunernas invånarantal och de rådande politiska styrkeförhållandena i området.

I den nya kommunens fullmäktige ska finnas sammanlagt minst det antal fullmäktigeledamöter som bestäms enligt invånarantalet och som föreskrivs i 10 § i kommunallagen (365/1995). I enlighet med 24 § i kommunindelningsslagen kan finansministeriet på en gemensam framställning av de berörda kommunerna besluta att ett större antal fullmäktigeledamöter än vad som anges i 10 § i kommunallagen ska väljas. Förordnandet kan gälla den första och andra valperioden efter att ändringen i kommunindelningen har trätt i kraft. Som störst kunde fullmäktige bestå av alla fullmäktigeledamöter i de kommuner som går samman, då vore det fråga om en sammanslagning av kommunernas fullmäktige.

Antalet fullmäktigeledamöter från en kommun som ingår i den nya kommunens fullmäktige kunde variera från minst en fjärdedel, som förutsätts i den föreslagna bestämmelsen, till kommunens samtliga fullmäktigeledamöter. Exempelvis när de kommuner som går samman har mycket olika invånarantal kunde fullmäktige besluta att alla fullmäktigeledamöter från den stora kommunen ingår i den nya kommunens fullmäktige och från en liten kommun eller flera små kommuner en fjärdedel av fullmäktigeledamöterna i varje kommun.

Minimiantalet fullmäktigeledamöter från varje kommun i den nya kommunens fullmäktige fås enligt förslaget genom att antalet fullmäktigeledamöter divideras med fyra, efter vilket siffran avrundas till nästa heltal. Åtminstone en fjärdedel skulle således i en kommun med till exempel 13 fullmäktigeledamöter betyda minst 4 ledamöter, och i en kommun med 17 ledamöter minst 5 ledamöter.

Fullmäktigeledamöterna från de enskilda kommunerna bestäms i den ordningsföljs som utvisas av den jämförelsetal som tillde-

lats dem i föregående kommunalval. Från varje kommun ingår i fullmäktige alltså de fullmäktigeledamöter som i föregående val skulle att fått de största jämförelsetalen enligt det proportionella valsättet.

Enligt den föreslagna modellen skulle den nya kommunens fullmäktige bildas för viss tid genom fullmäktiges beslut och avtalet mellan kommunerna, dvs. med tillämpning av representativ demokrati. Det vore fråga om en tillfällig lösning för bildande av fullmäktige för den tid som återstår av valperioden och som beroende på fallet kan varierar från ett till tre år. Den föreslagna modellens förhållande till grundlagen och i synnerhet det skydd för självstyrelsen som tryggas där bedöms nedan i motiveringen till lagstiftningsordningen (avsnitt 6).

### 3 Propositionens konsekvenser

Syftet med propositionen är att påskynda och främja frivilliga kommunsammanslagningar genom att göra det möjligt att bilda fullmäktige i en ny kommun på ett sätt som lämpar sig för den aktuella kommunsammanslagningssituationen. Propositionen gör det möjligt att anpassa sammansättningen av den nya kommunens fullmäktige så att den kan godkännas av alla kommuner som går samman, vilken bidrar till att stödja genomförandet av kommunsammanslagningar utan dröjsmål.

Strävan med propositionen är att främja den livskraftiga och funktionsdugliga kommunstruktur som är ett mål för ramlagen samt kommunindelningens mål att kommunindelningen utvecklas på ett sätt som främjar invånarnas självstyrelse samt kommunområdenas enhetlighet och samhällsstrukturens funktionsduglighet. Att en kommunsammanslagning påskyndas med några år kan i vissa situationer ha stor betydelse t.ex. för kommunens ekonomiska situation eller ordnandet av service som är viktig med tanke på tillgodoseendet av invånarnas grundläggande fri- och rättigheter. Genom propositionen kan man förbättra möjligheterna i synnerhet för de kommuner som har dålig ekonomi att sköta sina uppgifter även i situationer där tryggandet av kommunens livskraft fordrar att en kommunsammanslagning

genomförs. På så sätt kan man också bidra till att främja ramlagens mål att säkerställa service av hög kvalitet som är tillgänglig för invånarna.

Propositionen kan också ha positiva ekonomiska konsekvenser för kommunerna, eftersom den förbättrar kommunernas förutsättningar att utnyttja de sammanslagningsstöd som betalas för att stödja kommunsammanslagningar. Kommunindelningens bestämmelser om sammanslagningsunderstöd (10 kap.) reviderades i samband med stiftandet av ramlagen och enligt dem betalas sammanslagningsunderstöd för ändringar i kommunindelningen som berör hela kommuner och som genomförs vid ingången av åren 2008—2013. Sammanslagningsunderstöden är som störst 2008—2009, sjunker 2010—2011 och är som minst 2012—2013. För kommunsammanslagningar som träder i kraft efter detta betalas inte längre sammanslagningsunderstöd. Således är ändringar i kommunindelningen som genomförs uttryckligen inom de närmaste åren ekonomiskt mera lönsamma för kommunerna än avgöranden som träffas senare.

Genom propositionen kan man i vissa situationer förkorta den tid som processen med att ändra kommunindelningen tar. Detta kan minska nedgången i verksamhetens produktivitet i det skede då ändringen genomförs och de kostnader som den förorsakar kommunen. Dessutom kan den mellanperiod innan ändringen träder i kraft som är svår med tanke på bl.a. personalarrangemangen och ordnandet av servicen förkortas.

### 4 Beredningen av propositionen

Finansministeriet tillsatte den 25 februari 2008 nämnda kommunindelningslagsarbetsgrupp för att bereda regeringens proposition med förslag till ny kommunindelningsslag. I arbetsgruppen finns företrädare för finansministeriet, Finlands Kommunförbund, en länsstyrelse, en lantmäteribyrå och en kommun som berörs av en kommunsammanslagning. Kommunindelningslagsarbetsgruppens mandatperiod går ut den 27 februari 2009. Avsikten är att den nya kommunindelningsslagen ska träda i kraft så att lagen tillämpas första

gången på ändringar i kommunindelningen som träder i kraft 2011.

Vid sidan av beredningen av en ny kommunindelningsslag gavs arbetsgruppen i uppdrag att utarbeta ett förslag till en modell för bildande av fullmäktige i nya kommuner mitt under en kommunal valperiod som fungerar i praktiken i olika situationer där kommunindelningen ändras. Förslaget skulle vara klart före utgången av maj 2008, för att ändringarna i fråga skulle kunna göras så snabbt som möjligt i den fortfarande gällande kommunindelningsslagen.

Under beredningen av förslagen till bildande av fullmäktige i nya kommuner hörde kommunindelningsslagsarbetsgruppen juris licentiat Lauri Tarasti som sakkunnig samt erhöll på begäran ett skriftligt utlåtande av professor Kaarlo Tuori.

Propositionen har beretts vid finansministeriets utgående från förslagen från kommunindelningsslagsarbetsgruppen och justitieministeriets utlåtande om dem.

Propositionen har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning.

## 5 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2009. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

## 6 Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning

Propositionen har beröringspunkter med kommuninvånarnas självstyrelse och demokratiprincipen som tryggas i grundlagen.

Enligt 2 § 1 mom. i grundlagen tillkommer statsmakten i Finland folket, som företräds av riksdagen. Trots att nämnda bestämmelse i grundlagen gäller den demokratiskt ordnade statsmakten, spelar enligt motiveringen i regeringens proposition om grundlagen (RP 1/1998 rd) särskilt den kommunala självstyrelsen en viktig roll vid demokratins förverkligande.

Demokratiprincipen kompletteras av bestämmelserna om rösträtt och rätt till inflytande i 14 § i grundlagen. Enligt 2 mom. i

nämnda paragraf har varje finsk medborgare och varje i Finland stadigvarande bosatt utlänning som har fyllt aderton år rätt att rösta i kommunalval och kommunala folkomröstningar enligt vad som bestäms genom lag. Närmare bestämmelser om rösträtt i kommunalval och rätt att rösta i kommunala folkomröstningar ingår i 26 § i kommunallagen. Enligt nämnda moment bestäms dessutom om rätten att i övrigt ta del i kommunernas förvaltning genom lag. I kommunallagen finns sådana bestämmelser särskilt i 4 kap. som gäller kommuninvånarnas rätt till inflytande. Enligt 14 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

Enligt 121 § i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grundas sig på självstyrelse för kommunens invånare. I motiveringen till regeringens proposition om grundlagen hänvisas till grundlagsutskottets utlåtandep Praxis (GrUU 42/1996 rd), enligt vilken den i bestämmelsen uttrycka demokratiprincipen inom kommunalförvaltningen inbegriper framför allt rätt för kommuninvånarna till förvaltningsorgan som de själva valt samt att beslutanderätten i kommunerna tillkommer de organ som är valda av kommuninvånarna. I synnerhet kommunens högsta organ ska vara utsett av kommuninvånarna genom direkt val.

I 1 § i kommunallagen föreskrivs om kommunernas självstyrelse. Enligt 1 mom. i nämnda paragraf är Finland indelat i kommuner, vars invånares självstyrelse är tryggad i grundlag. Kommunens beslutanderätt utövas av fullmäktige som valts av invånarna. Om fullmäktige samt om folkomröstning och invånarnas rätt att i övrigt delta i och påverka kommunens förvaltning föreskrivs närmare i kommunallagen. (2 mom.) Kommunen ska sträva efter att främja sina invånares välfärd och en hållbar utveckling inom sitt område (3 mom.).

Enligt 122 § 2 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om grunderna för kommunindelning genom lag. Här hänvisar man till kommunindelningsslagen. I grundlagsutskottets utlåtandep Praxis (GrUU 24/1997 rd) har man ansett att grundlagens skydd för den kommunala självstyrelsen inte ger enskilda

kommuner skydd mot ändringar i kommunindelningen. Genom lag kan det också föreskrivas att hela kommuner ska slås samman mot de berörda kommunernas vilja.

Enligt den gällande kommunindelningslagen kan ändringar i kommunindelningen som berör hela kommuner verkställas på gemensam framställning av de berörda kommunernas fullmäktige. En ändring kan också verkställas om inte fullmäktige i någon berörd kommun motsätter sig detta. Endast i undantagsfall kan en ändring i kommunindelningen som berör en hel kommun verkställas om den berörda kommunens fullmäktige motsätter sig ändringen. Detta förutsätter att kommunindelningsutredarens förslag enligt 8 § i kommunindelningslagen har understötts av majoriteten i en kommunal folkomröstning som ordnats i kommunen i fråga.

I samband med att den gällande kommunindelningslagen stiftades aktualiserades inte frågan om förhållandet mellan bestämmelsen om bildade av fullmäktige i nya kommuner och den kommunala självstyrelsen. Förrättande av nytt val i hela den nya kommunen är inte något problematiskt alternativ i detta avseende. En sammanslagning av olika stora kommuners fullmäktige kan däremot leda till att den mindre kommunen får en relativt sett större andel av den nya kommunens fullmäktigeledamöter. Fullmäktige är då inte regionalt representativt och motsvarar inte heller till sin politiska representativitet nödvändigtvis det understöd som de olika grupperingarna får i val som ordnas i hela den nya kommunen.

Kommunfullmäktiges sammansättning motsvarar emellertid inte heller i alla andra situationer helt fullmäktige som utsetts genom val och de rådande politiska styrkeförhållandena i kommunen. Detta kan vara fallet t.ex. i vissa undantagssituationer som nämns i vallagen (714/1998). I 158 § i nämnda lag föreskrivs om kompletteringsval i situationer där antalet fullmäktigeledamöter under valperioden understiger det föreskrivna antalet med tre fjärdedelar. Justitieministeriet kan då förordna om förrättande av kompletteringsval och samtidigt bestämma hur många fullmäktigeledamöter som ska väljas vid kompletteringsvalet. 159 § i nämnda lag gäller en situation där val av fullmäktige eller därtill hö-

rande åtgärder av någon orsak inte kan ske på den tid som anges i vallagen. Justitieministeriet kan då utsätta en ny tid för val. Så förfar man också om antalet valda kandidater sammanlagt är mindre än antalet fullmäktigeledamöter som ska väljas vid valet. Har val inte förrättats före valperiodens slut, kvarstår de fullmäktigeledamöter och ersättare, vilkas mandatperiod då skulle utgå, i sina uppdrag tills resultatet av de val som förrättas vid ny tid offentliggjorts.

I propositionen föreslås att när en ändring i kommunindelningen träder i kraft mitt under en valperiod ska kommunerna kunna komma överens om och fullmäktige i de kommuner som går samman kunna besluta om antalet fullmäktigeledamöter i den nya kommunen. Kommuninvånarnas ställningstagande till sammansättningen av den nya kommunens fullmäktige fås således via representativ demokrati. Fullmäktigeledamöterna bestäms dock kommunvis enligt resultatet i föregående val. Alla fullmäktigeledamöter i den nya kommunen är således valda av kommuninvånarna. Å andra sidan fortsätter en del av de fullmäktigeledamöter som i föregående val valts in i fullmäktige i de kommuner som går samman inte i den nya kommunens fullmäktige. I detta sammanhang måste man emellertid komma ihåg att om nytt val skulle förrättas i samband med samgången, skulle största delen av dem inte bli invalda i den nya kommunens fullmäktige. Det antal fullmäktigeledamöter som väljs vid nytt val och som i princip bestäms enligt invånarantalet i enlighet med 10 § i kommunallagen är ofta betydligt mindre än det sammanlagda antalet fullmäktigeledamöter i de kommuner som går samman.

Det är frivilligt för kommunerna att välja den modell för bildande av fullmäktige i nya kommuner mitt under en kommunal valperiod som föreslås i propositionen. Kommunerna har alltid möjlighet att välja en av de två andra alternativa modellerna i kommunindelningslagen. Om kommunerna inte anser att någondera av dessa modeller lämpar sig för situationen, kan kommunerna också om de så vill besluta att avstå från samgången eller skjuta fram den.

När den föreslagna modellens förenlighet med grundlagen bedöms bör man dessutom

lägga märke till att det är fråga om en tillfällig lösning för återstoden av fullmäktigeperioden, dvs. i praktiken från ett till tre år. I denna situation kan förfarandet betraktas som acceptabelt i förhållande till det eftersträlvade målet, dvs. åstadkommande av en kommun-sammanslagning i en situation där de mål för utvecklande av kommunindelningen och de förutsättningar för en ändring i kommunindelningen föreligger som föreskrivs i kommunindelningsslagen. Enligt 1 § 1 mom. i kommunindelningsslagen är Finland indelat i kommuner för invånarnas självstyrelse och den allmänna förvaltningen. Enligt 2 mom. i nämnda paragraf utvecklas kommunindelningen på det sätt som de syften som anges i 1 mom. förutsätter samt så att kommunområdenas enhetlighet och samhällsstrukturs funktionsduglighet främjas. En kommun ska bestå av en pendlingsregion eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar och på personella resurser grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen. Enligt 3 § i kommunindelningsslagen kan kommunindelningen ändras, om ändringen främjar ordnandet av service för invånarna i

området, förbättrar levnadsförhållandena för invånarna i området, förbättrar verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området, eller främjar kommunernas funktionsförmåga och verksamhetens lönsamhet. Ovan nämnda mål främjar också den kommunala självstyrelsens verksamhetsförutsättningar, eftersom en väsentlig förutsättning för genomförandet av kommunal självstyrelse är att kommunernas livskraft och funktionsduglighet är tryg-gad.

Med beaktande av ovan nämnda synpunkter ingriper inte den föreslagna modellen i skyddet för den kommunala självstyrelsen eller genomförandet av demokratiprincipen på ett sätt som strider mot grundlagen. Det lag-förslag som ingår i propositionen torde således kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom propositionen ändå innehåller omständigheter av betydelse för för-verkligandet av den kommunala självstyrelsen kan det anses vara ändamålsenligt att inhämta grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

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

*Lagförslag*

## Lag

### om ändring av 25 § i kommunindelningsslagen

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i kommunindelningsslagen av den 19 december 1997 (1196/1997) 25 § 3 mom. som följer:

#### 25 §

##### *Fullmäktige i nya kommuner*

-----  
Innebär en ändring i kommunindelningen att två eller fler hela kommuner går samman, kan kommunerna i det avtal som avses i 9 § utan hinder av 1 mom. komma överens om att deras fullmäktige ska utgöra fullmäktige i den nya kommunen för den mandattid som pågår till den kommunala valperiodens slut. De kommuner som går samman kan också komma överens om en delvis sammanslagning av fullmäktige. Då ska fullmäktige i de

kommuner som går samman besluta hur många fullmäktigeplatser varje kommun ska få i den nya kommunens fullmäktige. I den nya kommunens fullmäktige ska dock alltid ingå minst en fjärdedel av varje kommuns fullmäktigeledamöter. I fråga om varje kommun bestäms de ledamöter som ska ingå i den nya kommunens fullmäktige i den ordningsföljd som följer av de jämförelsetal som tilldelats dem i föregående kommunalval i enlighet med 89 § i vallagen (714/1998).

-----  
Denna lag träder i kraft den 20 .  
Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 5 september 2008

**Republikens President**

**TARJA HALONEN**

Förvaltnings- och kommunminister *Mari Kiviniemi*

*Bilaga  
Parallelltext*

## Lag

### om ändring av 25 § i kommunindelningsslagen

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i kommunindelningsslagen av den 19 december 1997 (1196/1997) 25 § 3 mom. som följer:

*Gällande lydelse*

25 §

*Fullmäktige i nya kommuner*

---

Innebär en ändring i kommunindelningen att två eller fler hela kommuner går samman, kan kommunerna i det avtal som avses i 9 § utan hinder av 1 mom. komma överens om att deras fullmäktigeledamöter utgör fullmäktige i den nya kommunen för den mandattid som pågår till den kommunala valperiodens slut.

*Föreslagen lydelse*

25 §

*Fullmäktige i nya kommuner*

---

Innebär en ändring i kommunindelningen att två eller fler hela kommuner går samman, kan kommunerna i det avtal som avses i 9 § utan hinder av 1 mom. komma överens om att deras *fullmäktige ska utgöra* fullmäktige i den nya kommunen för den mandattid som pågår till den kommunala valperiodens slut. *De kommuner som går samman kan också komma överens om en delvis sammanslagning av fullmäktige. Då ska fullmäktige i de kommuner som går samman besluta hur många fullmäktigeplatser varje kommun ska få i den nya kommunens fullmäktige. I den nya kommunens fullmäktige ska dock alltid ingå minst en fjärdedel av varje kommuns fullmäktigeledamöter. I fråga om varje kommun bestäms de ledamöter som ska ingå i den nya kommunens fullmäktige i den ordningsföljd som följer av de jämförelsetal som tilldelats dem i föregående kommunalval i enlighet med 89 § i vallagen (714/1998).*

---

*Denna lag träder i kraft den 20 .  
Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.*

---