

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag
om samarbete mellan kommuner i Finland och Sverige**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag med stöd av vilken kommuner i Finland tillsammans med kommuner i Sverige kan bilda gemensamma offentligrättsliga samkommuner i enlighet med kommunallagen i Finland eller kommunalförbund i enlighet med kommunallagen i Sverige. Lagen ger befogenheter att överföra myndighetsutövning till en för kommunerna gemensam organisation och kompletterar på detta sätt

för de finländska och de svenska kommunernas del de arrangemang som har avtalats i överenskommelsen mellan Norge, Sverige, Finland och Danmark om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser.

Lagen avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning efter det att motsvarande lag har stiftats också i Sverige. Lagarna avses träda i kraft samtidigt.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

Överenskommelsen mellan Norge, Sverige, Finland och Danmark om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser har undertecknats den 26 maj 1977 och trätt i kraft den 26 januari 1979 (lag 49/1979 och förordning 50/1979). Överenskommelsen ger kommunerna rätt att samarbeta med kommuner i ett annat fördragsslutande land om vården av sina angelägenheter, men den ger inte kommunerna befogenheter att överföra myndighetsutövning till kommuner i ett annat nordiskt land. Enligt artikel 3 stycke 1 i överenskommelsen har de fördragsslutande staterna också förbundit sig att genomföra lagstiftningsändringar för att undanröja hinder eller svårigheter som gäller önskvärt kommunalt samarbete.

Samarbete mellan gränskommunerna i Finland och Sverige har blivit vanligt längs Torne älv, och det omfattar skötseln av många olika kommunala uppgifter. Eftersom kommunerna enligt överenskommelsen inte har haft befogenheter att överföra myndighetsutövning till kommuner i ett annat nordiskt land har de inte kunnat inrätta gemensamma offentlighetsorgan och inte heller utöva beslutanderätt gemensamt.

I vartdera landet kan kommunerna sköta sina uppgifter tillsammans med en annan kommun och också bilda en samkommun eller, i Sverige, ett kommunalförbund för att sköta uppgifter. I Finland bildas samkommuner genom ett avtal mellan kommunerna som kommunernas fullmäktige godkänner. I Sverige anses ett kommunalförbund ha bildats när medlemmarna har antagit förbundsordningen. I grundavtalet skall det kommas överens om hur beslutsfattandet ordnas. I Sverige bestäms i förbundsordningen bl.a. om förbundets organisation och organens befogenheter. Också i övrigt är bestämmelserna om samkommuner och kommunalförbund likartade.

Med avseende på rättsordningen och välfärdspolitiken är Finland och Sverige likartade länder, där medborgarnas grundläggande rättigheter är tryggade. För att utveckla kommunernas samarbete ytterligare har möjligheterna att utöva också gemensam beslutanderätt utretts.

2. Föreslagna ändringar

Syftet med propositionen är att göra det möjligt för kommuner i Finland och Sverige att bilda en gemensam organisation för samarbetet som skulle kunna utöva beslutanderätt. Vartdera landets kommunallagstiftning tillåter att uppgifter sköts gemensamt utan att uppgiftsområdena begränsas. Vanligen skulle en kommuns uppgift kunna ges till en gemensam samkommun för att skötas av den. Eftersom det i Finland finns obligatoriska samkommuner inom vissa uppgiftsområden omfattar den föreslagna lagen inte medlemskap i dem.

Den föreslagna lagen ingriper inte i kommunens obligatoriska organ. Kommunen har fortfarande dessa organ, och de sköter de uppgifter som ålagts dem.

Eftersom bildandet och upplösningen av samkommuner eller kommunalförbund och deras verksamhet regleras i vartdera landet är det med tanke på den gemensamma organisationen inte nödvändigt med separata bestämmelser om detta. Arrangemanget skulle kunna genomföras så, att kommunerna kommer överens om vilketdera landets lag som skall tillämpas på den gemensamma samkommunen eller det gemensamma kommunalförbundet.

Eftersom de bestämmelser som inverkar på medborgarnas rättsliga ställning regleras genom lagar som riksdagen stiftat är det med tanke på en jämbördig behandling av medborgarna nödvändigt att medborgarnas ställning inte förändras till följd av kommunernas åtgärder. Därför bör det för Finlands vidkommande inte ingripas i grunden för avgifterna för servicen eller i avgiftsbeloppet. På avgifterna tillämpas lagstiftningen i det egna landet, och bara till den del beslutanderätt har överförts till kommunen skulle den kunna överföras också till det gemensamma organet. Kommunerna skulle kunna beakta de olika avgiftsgrunderna när de kommer överens om hur kostnaderna för den gemensamma samkommunen eller det gemensamma kommunalförbundet skall fördelas.

Inte heller avses de statsandelar eller statsunderstöd som tilldelas kommunerna bli förändrade.

3. Propositionens verkningar

3.1. Verkningar i fråga om medborgarnas ställning

Eftersom samarbete mellan gränskommuner har varit möjligt också hittills kommer arrangemanget inte att inverka på den service som medborgarna får. Inte heller inverkar arrangemanget på de lagstadgade avgifterna för servicen. Genom samarbetet mellan gränskommuner vill man underlätta tillgången till service för dem som bor vid riksgården och göra servicen smidigare. En gemensam offentlighetsorganisation skulle utvidga det kommunala demokratiska systemets verksamhetsfält till att gälla också samarbete mellan gränskommunerna.

3.2. Ekonomiska verkningar

Syftet med samarbetet är en effektiv resursanvändning och bättre service. Arrangemanget kan inte inverka på statsandelarna,

utan trots de arrangemang som avses i denna lag skulle kommunerna betalas statsandel och statsunderstöd i enlighet med den lagstiftning som är i kraft i Finland. Eftersom statsbidraget inom undervisningsverksamheten till en del är huvudmannaspecifikt skulle det inte vara värt för kommunen att i de uppgifterna börja med en gemensam förvaltning med stöd av denna lag. Tillämpningen av denna lag skulle inte alls påverka statsekonomi.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som ett tjänsteuppdrag som varit gemensamt för inrikesministerierna i Finland och Sverige. Initiativet har tagits av Sverige. Vid den fortsatta beredningen har utlåtande om utkastet begärts av utrikesministeriet, justitieministeriet, finansministeriet, undervisningsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt miljöministeriet och Kommunförbundet.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslaget

1 §. I paragrafen föreslås en bestämmelse om att en kommun i Finland kan komma överens med en kommun i Sverige om att bilda en gemensam samkommun enligt kommunallagen i Finland eller ett gemensamt kommunalförbund enligt kommunallagen i Sverige (1991:900, ändr. 1997:550, 826). Avsikten är att också förvaltningen skall kunna vara gemensam när uppgifter sköts gemensamt. Med stöd av överenskommelsen om kommunalt samarbete över nordiska riksgården har kommunerna kunnat samarbeta, men de har inte haft befogenheter att inrätta sådana samarbetsorgan som utövar beslutanderätt. Kommunerna har skött olika uppgifter, t.ex. uppgifter som hänför sig till läkarservice, utbildning och kommunalteknik, i form av kommunalt samarbete över nordiska riksgården. Oberoende av samarbetsalternativet skall kommunerna sköta sina lagstadgade uppgifter och uppfylla de förpliktelser som anges i finsk lagstiftning. Den

service som kommuninvånarna får äventyras inte, utan resurserna kan användas mer effektivt.

2 §. I Finland finns s.k. obligatoriska samkommuner där kommunen enligt lag skall vara medlem inom något verksamhetsområde eller på ett visst område. Sådana är samkommunerna för sjukvårdsdistrikt enligt lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989), samkommunerna för specialomsorgsdistrikt enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977) och förbunden på landskapsnivå enligt lagen om regional utveckling (1135/1993) och lagen om landskapsindelning (1159/1997). Kommunen skall fortfarande vara medlem i dessa samkommuner.

3 §. Både i den finska och i den svenska kommunallagstiftningen ingår behövliga bestämmelser om bildande och upplösning av en samkommun eller ett kommunalförbund samt om samkommunens eller kommunalförbundets verksamhet. För vardera förutsetts vissa bestämmelser i grundavtalet eller

förbundsordningen. Det har inte ansetts nödvändigt att separat för det gemensamma organets vidkommande bestämma om dess organisationsform, utan kommunerna kan komma överens om vilketdera landets lag som skall tillämpas på samarbetsorganets förvaltning. På basis av detta bestäms också besvärssystemet. Väsentliga skillnader mellan lagarna förekommer inte och medborgarnas rättsskydd avviker inte från varandra i dessa länder.

4 §. Såsom konstateras i punkten om lagstiftningsordning är det för undvikande av en kränkning av statssuveräniteten nödvändigt att myndighetsutövning kan överföras endast till den gemensamma myndigheten. Detta är avsikten också när gemensam förvaltning genomförs med tanke på samarbete. I denna paragraf föreslås uttryckligen bli bestämt att utövandet av myndighetsutövning kan överföras endast till en kollegial myndighet med representanter för vardera landets kommun. Förvaltningen av samkommuner och kommunalförbund grundar sig just på att medlemmarna är företrädare i det organ som utövar beslutanderätt.

5 §. Bestämmelser om avgifter för servicen ingår för Finlands vidkommande i lagar och förordningar. Eftersom medborgarna i detta hänseende inte kan försättas i olika ställning när en kommun samarbetar med en kommun i grannlandet föreslås i denna paragraf bli bestämt att finsk lag skall tillämpas på dessa avgifter i fråga om dem som är bosatta i Finland. Kommunerna beaktar detta när de kommer överens om kostnadsfördelningen. I Sverige har avgifterna inte reglerats på motsvarande sätt, utan där kan kommunen i regel själv bestämma till vilken del den utnyttjar skattefinansiering respektive avgifter.

6 §. I paragrafen föreslås att beslutanderätt inte kan överföras i ett ärende som gäller ett administrativt tillstånd. Bestämmelser om tillstånd och om villkoren för dem ingår i den nationella lagstiftningen, och det är inte nödvändigt att tillämpningen av nationella lagar överförs i enskilda tillståndsärenden.

7 §. I paragrafen föreslås bli föreskrivet att de nationella statsandelsbestämmelserna skall tillämpas på kommunen, oberoende av samarbetet. Till den del statsandelssystemet inom undervisningsverksamheten är huvudmannaspecifikt skulle det inte vara värt för kommunen att inrätta ett gemensamt organ. I Sverige betalas statsandelarna till kommu-

nerna, så där skulle en gemensam samarbetsförvaltning vara möjlig också i fråga om dessa funktioner.

8 §. Om lagens ikraftträdande föreslås bli bestämt genom förordning.

2. Ikraftträdande

Lagen avses träda i kraft samtidigt som den lagstiftning som är under beredning i Sverige.

3. Lagstiftningsordning

Enligt den tidigare nämnda nordiska överenskommelsen har kommunerna inte haft befogenheter att överföra myndighetsutövning till kommuner i ett annat nordiskt land. Eftersom överenskommelsen ändå utvidgade kommunernas verksamhetsområde när den gav kommunerna rätt att samarbeta med andra fördragsslutande stater måste den, då den innehöll en bestämmelse som hörde till området för lagstiftningen, sättas i kraft genom en lag.

Statssuveränitetens okränkbarhet, som uttrycks i 1 och 2 § regeringsformen, förutsätter att utländska myndigheter inte får ha självständig beslutanderätt inom finskt territorium. I praktiken har det ansetts att eftersom den prövningsrätt som ett organ vid en främmande stats myndighet eller organisation har utgör myndighetsutövning bör uppmärksamhet också fästas vid om den verksamhet som den främmande statens myndighet utövar är beroende av en finsk myndighets samverkan. Det väsentliga är att en utländsk myndighet inte får ha självständig beslutanderätt inom finskt territorium. Riksdagens ståndpunkt i sådana situationer har framkommit t.ex. när överenskommelsen om en gemensam fiskeristadga för Tana älvs fiskeområde och avtalet om ändring av den fiskeristadga som hänför sig till den (GrUU 13/1978) har behandlats. Ett exempel på avtal som i praktiken har ansetts begränsa statens suveränitet genom att till en främmande stats myndighet överföra myndighetsutövning är det avtal mellan Finland och Sverige som gäller s.k. suveränitetsholmar. I avtalet har de svenska domstolarna och vissa myndigheter beviljats rätt till myndighetsutövning i fråga om holmar som hör till finskt territorium (RP 189/1986). Med stöd av 6 § lagen om fiske inom Torne älvs fiskeområde (494/1997) kan jord- och skogs-

bruksministeriet bemyndiga gränsälvskommisionen att medge undantag från en i lagen nämnd bestämmelse i fiskestadgan.

Sådan myndighetsutövning som avses i denna proposition skall enligt förslaget ankomma på den offentligrättsliga organisation som är gemensam för kommunerna. Beslutanderätten övergår alltså inte till den andra statens myndighet utan utövas av ett gemensamt organ. Det organ som utövar beslutanderätten bör vara kollegialt och bestå av

medlemmar från vardera landets kommun. Lagen torde kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Med anledning av författningsrättsliga problem som hänför sig till ärendet anser regeringen att det är nödvändigt att utlåtande om ärendet införskaffas från grundlagsutskottet.

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

Lag

om samarbete mellan kommuner i Finland och Sverige

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

En kommun i Finland och en kommun i Sverige kan komma överens om att bilda en samkommun eller ett kommunalförbund för gemensam skötsel av sina uppgifter.

2 §

Samarbete enligt denna lag inverkar inte på vad som någon annanstans i lag bestäms om samarbete mellan kommuner.

3 §

I ett avtal om att bilda en gemensam samkommun eller ett gemensamt kommunalförbund skall bestämmas vilketdera landets lag som skall tillämpas på samarbetsorganets förvaltning.

4 §

Offentlig makt utövas i en gemensam samkommun eller gemensamt kommunförbund av ett kollegialt organ, som skall ha

ledamöter från vardera landet.

5 §

Frågan om avgift skall tas ut och hur en avgift bestäms avgörs enligt finsk lag i fråga om den som är bosatt i Finland.

6 §

Med stöd av denna lag kan beslutanderätt inte överföras i ett ärende som gäller tillstånd som beviljas med stöd av lag.

7 §

Oberoende av de arrangemang som avses i denna lag betalas till kommunen statsandel och statsunderstöd i enlighet med lagstiftningen i Finland.

8 §

Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning.

Helsingfors den 23 oktober 1998

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Minister Jouni Backman