

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE **22/2006 rd**

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om ett förvaltningsförsök i Kajanaland

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 12 december 2005 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om ett förvaltningsförsök i Kajanaland (RP 215/2005 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utvecklingschef Teemu Eriksson, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Eero J. Aarnio, justitieministeriet
- chefsjurist Heikki Harjula, Finlands Kommunförbund
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Aimo Rynänen
- juris doktor Kauko Sipponen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ändring av lagen om ett förvaltningsförsök i Kajanaland. Ändamålet med propositionen är framför allt att tydliggöra systemet för landskapsval. Antalet ledamöter i landskapsfullmäktige bestäms enligt förslaget utifrån det sammanräknade antalet invånare inom försöksområdet och hela försöksområdet utgör en enda valkrets. Kommunvisa kvoter frångås vid landskapsval. Lagen föreslås också bli kompletterad med bestämmelser om grunderna för finansieringen av landskapsförvaltningen och om skyldigheten att täcka eventuella under-

skott. Enligt förslaget blir det möjligt att förhandsrösta på förhandsröstningsställena i hemlandet.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

Regeringen för i motiven till lagstiftningsordning ett resonemang om hur bestämmelserna förhåller sig till grundlagens 121 § om kommunal och annan regional självstyrelse. Regeringen menar att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men anser det trots allt önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Grundlagens 121 §. Finland är enligt 121 § 1 mom. i grundlagen indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyre för kommunens invånare. Bestämmelsen grundar sig på den av utskottet redan på regeringsformens tid etablerade praxis enligt vilken den i grundlagen skyddade kommunala självstyrelsen innebär att kommuninvånarna har rätt att bestämma om sin kommuns förvaltning och ekonomi. Självstyrelsen inbegriper bl.a. rätt för kommuninvånarna till förvaltningsorgan som de själva valt (RP 1/1998 rd, s. 175/II). Det går inte att genom vanliga lagar göra sådana ingrepp i självstyrelsens mest centrala särdrag att den urholkas i sak (GrUU 31/1996 rd, s. 1/II).

Redan i decennier har det stiftats lagar i vanlig lagstiftningsordning om olika skyldigheter för kommuner att bedriva samarbete. I grundlagsutskottets praxis har det ansetts möjligt att genom vanlig lag föreskriva om tvångsbildade samkommuner och om motsvarande kommunala samverkansorgan, trots att utskottet ansett det i någon mån inkräkta på den kommunala självstyrelsen om kommuner genom lag förpliktas att delta i en samkommun (GrUU 31/1996 rd). Utskottet har bedömt påtvingat kommunalt samarbete med hänsyn till bl.a. samverkansuppgifternas överkommunala karaktär, en rationell förvaltning av uppgifterna och utifrån det faktum att beslutsmekanismen inte ger någon enskild kommun möjlighet att få ensidig beslutanderätt (GrUU 32/2001 rd, s. 2/I). En annan sak som tillmätts betydelse är om arrangemanget väsentligt inskränkt medlemskommunernas allmänna verksamhetsområde (GrUU 11/1984 rd, s. 2/II).

Utskottet har ansett det vanskligt om de kommunala samverkansorganens uppgifter ökas i en sådan omfattning och på ett sådant sätt att det väsentligt påverkar medlemskommunernas förvaltning och omkullkastar den i grunderna för kommunernas självstyrelse ingående principen att kommunernas beslutanderätt hör till de verksamhetsorgan som valts av kommunmedlem-

marna (GrUU 11/1984 rd, s. 2/II). Utskottet har med anledning av frivilligt kommunalt samarbete inom regioner konstaterat (GrUU 11a/1984 rd, s. 2/I) att det med hänsyn till demokratiprincipen i den kommunala självstyrelse som värnas i 121 § i grundlagen vore besvärligt om kommunal beslutanderätt och kommunala uppgifter överfördes i stor skala till ett regionalt organ. Denna synpunkt gäller och inskränker i sista hand kommunernas möjlighet enligt kommunallagen att överföra sina uppgifter till samkommuner.

Enligt 121 § 4 mom. i grundlagen bestäms om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner genom lag. Som det uttrycks i förarbetena ger denna bestämmelse möjlighet att i enlighet med självstyrelseprincipen inrätta större förvaltningsområden än kommunerna, t.ex. landskap (RP 1/1998 rd, s. 176/II).

Grundlagsutskottets tidigare utlåtande om förvaltningsförsöket i Kajanaland. Lagen om ett förvaltningsförsök i Kajanaland stiftades i vanlig lagstiftningsordning med medverkan från grundlagsutskottet (GrUU 65/2002 rd). I sitt tidigare yttrande i saken ansåg utskottet att försöket gäller en sådan självstyrelse på ett större förvaltningsområde än en kommun som det enligt grundlagens 121 § 4 mom. ska bestämmas om genom lag. Eftersom förslaget gick ut på att överföra kommunala uppgifter till landskapet behövde regelverket också bedömas utifrån den självstyrelse för kommunens invånare som garanteras i 121 § i grundlagen.

De uppgifter som föreslogs bli överförda från försöksområdeskommunerna till landskapet Kajanaland täckte enligt utskottets mening ett anmärkningsvärt stort fält. Utskottets bedömning var att uppgiftsöverföringen påverkar förvaltningen i de medverkande kommunerna i väsentlig grad och obestriddligen kringskar de av kommuninvånarna valda organens beslutanderätt. Principiellt sett var regelverket synnerligen problematiskt med hänsyn till den viktiga principen om kommunal självstyrelse.

Men bakom uppgiftsöverföringen låg det exceptionellt trängda ekonomiska och sociala läget i Kajanaland, som i förlängningen hotade göra det omöjligt för kommunerna inom försöksområdet att producera kommunala bastjänster i behövlig utsträckning. Regelverket var tänkt att borga för att invånarna i landskapet får tillgång till dessa tjänster på lika villkor. Utskottet menade att det förelåg i de grundläggande fri- och rättigheterna förankrade vägande skäl för regleringen.

Med hänsyn till demokratiprincipen i den kommunala självstyrelsen var det enligt utskottet viktigt att landskapet Kajanalands beslutanderätt utövas av ett organ som valts av invånarna i landskapet genom direkta val. Även om uppgiftsöverföringen leder till att kommuninvånarna inom försöksområdet förlorar en del tillfällen till medinflytande och påverkan skulle detta delvis uppvägas av det demokratiska inslaget i landskapets förvaltning. Den kommunala självstyrelsen ersattes i fråga om de uppgifter som övergick till landskapet av en landskapssjälvstyrelse, som visserligen i ett invånarperspektiv ligger ett steg längre bort, konstaterade utskottet.

De uppgifter som då föreslogs bli överförda från kommunerna till landskapet var s.k. obligatoriska uppgifter för kommunerna. Bestämmelserna begränsade alltså inte kommunernas allmänna verksamhetsområde eller deras rätt att utifrån sin självstyrelse sköta uppgifter de frivilligt åtagit sig. Dessutom fick landskapet inte överta alla obligatoriska uppgifter av kommunerna. Även om de frivilliga uppgifterna de facto inte kunde anses vara särskilt viktiga med tanke på den kommunala självstyrelsen, framtog regelverket enligt utskottets mening inte kommunernas självstyrelse dess betydelse i kommunerna inom försöksområdet.

Utifrån en på ovan nämnda faktorer grundad övergripande bedömning och med hänsyn till att det handlade om ett försök stannade utskottet för att den föreslagna lagen kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning. För detta talade också 121 § 4 mom. i grundlagen, som medger att det genom lag får bestämmas om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner. Inte

heller grundlagens 6 § om jämlikhet ansåg utskottet utgöra något hinder för vanlig lagstiftningsordning.

Bedömning av förslaget. Den här gången föreslås inga nya överföringar av uppgifter från försöksområdets kommuner till landskapet. I detta hänseende inkräktar bestämmelserna inte på kommunernas självstyrelse.

Det som är betydelsefullt ur konstitutionell synvinkel är förslaget om att slopa den kommunvisa kandidatuppställningen och de kommunvisa kvoterna i valet av landskapsfullmäktige. Antalet fullmäktigledamöter bestäms enligt förslaget utifrån det sammanräknade antalet invånare inom försöksområdet, och försöksområdet utgör en enda valkrets. I ett sådant valsysteem kan det hända att en eller flera kommuner inom försöksområdet blir utan representant i landskapsfullmäktige. Risken minskar visserligen något i och med att antalet ledamöter föreslås öka från 39 till 59. Men risken kvarstår trots allt.

I sitt ovan relaterade tidigare utlåtande påpekade utskottet att det med hänsyn till demokratiprincipen i den kommunala självstyrelsen är viktigt att landskapet Kajanalands beslutanderätt utövas av ett organ som valts av invånarna i landskapet genom direkta val. Den landskaps-självstyrelse som ersätter den kommunala självstyrelsen i fråga om de överförda uppgifterna ansågs visserligen ligga ett steg längre bort sett ur ett invånarperspektiv. Denna distans till landskapförvaltningen blir enligt utskottet än mer betänklig, om ingen kandidat väljs in i landskapsfullmäktige från en kommun eller om invånarna i en viss kommun kan få en avgjort bättre position än invånarna i de övriga kommunerna tack vare valsystemet.

Regeringen redogör i motiven för de problem det komplicerade valsystemet medfört. Samordningen av kravet på proportionella val och kommunvisa kvoter har gjort systemet svåracceptabelt, om, som det framgår av motiven, det kan gå så att ingen av kandidaterna på den lista som fått de flesta rösterna av kommunens invånare blir invald i landskapsfullmäktige. Ett sådant valsysteem bidrar inte till att närma landskapförvalt-

ningen till kommuninvånare eller få invånarna mer övertygade om sina möjligheter till medinflytande och påverkan. Sett ur detta perspektiv finns det mycket vägande skäl att ändra valsystemet.

Som kompensation för ändringen av valsystemet föreslås i lagen en bestämmelse om grunderna för finansiering av landskapsförvaltningen. I 23 § 1 mom. föreskrivs det att finansieringen ska anges som en lika stor andel för alla kommuner av kommunens inkomster enligt grundavtalet eller som en lika stor summa per invånare. Bestämmelsen är relevant såtillvida att den kommunala självstyrelsen inbegriper rätt för kommuninvånarna att besluta om sin kommuns ekonomi. I ekonomiskt hänseende skyddar bestämmelsen försöksområdeskommunerna mot landskapet genom att landskapet inte ensidigt kan besluta påföra kommunen ett större ansvar för finansieringen av den service som avses i 23 §.

Summa summarum anser utskottet att förslaget handlar om att tillämpa de centrala principerna i den självstyrelse grundlagens 121 § 1 mom. garanterar kommuninvånarna och anpassa dem till det regionala självstyrelsesystem som avses i 121 § 4 mom. i grundlagen. Till följd av den föreslagna ändringen i valsystemet kan förvaltningsförsöket i Kajanaland tydligare än förr an-

ses bygga på landskapsinvånarnas, inte kommuninvånarnas, självstyrelse, något som inte är problemfritt med hänsyn till den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen. Ett faktum som utskottet trots allt tillmäter stor betydelse är att vi talar om ett tidsbegränsat försök som upphör den 31 december 2012 och vars uttryckliga ändamål enligt 1 § i lagen om ett förvaltningsförsök i Kajanaland är att inhämta erfarenheter av hur en stärkt självstyrelse för landskapet påverkar landskapets utveckling, ordnandet av kommunal service, medborgarnas inflytande, kommunalförvaltningen, statens regionförvaltnings verksamhet samt förhållandet mellan landskapet och statens centralförvaltning. Om man till det lägger de ovan uppräknade tungt vägande skälen till att se över valsystemet samt förslagen till ökat antal platser i landskapsfullmäktige och regleringen av finansieringsansvaret, kan lagförslaget enligt utskottets mening i detta begränsade försökssammanhang behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 7 juni 2006

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Arja Alho /sd
medl. Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Annika Lapintie /vänst
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent

Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv (delvis)
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.