

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 24/1997 rd

### Regeringens proposition med förslag till revision av kommunindelingslagstiftningen

*Till Förvaltningsutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 7 oktober 1997 proposition 135/1997 rd med förslag till revision av kommunindelingslagstiftningen till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- överdirektör Juhani Nummela och konsultative tjänstemannen Toivo Pihlajaniemi, inrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Martti Simola, justitieministeriet
- chefen för juridiska frågor Kari Prättälä, Finlands Kommunförbund
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att en ny kommunindelingslag stiftas. Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 1998. De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid ingången av 1998.

I motiveringen till lagstiftningsordningen tas 50 § 2 mom. regeringsformen upp. Det påpekas att momentet kan anses ge tillfälle att föreskriva att kommunindelningen kan bestämmas genom

lag och att de beslut om kommunindelningen som delegeras till statsrådet och ministeriet är författningar till sin karaktär. Enligt propositionen måste ärendet dock i statsförfattningsrättsligt hänseende anses vara så principiellt och så tolkningsbart att det är motiverat att inhämta grundlagsutskottets utlåtande i ärendet.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### Motivering

#### *Kommunindelningsbesluten ur grundlagssynpunkt*

För kommunindelningen är 50 § och 51 § 2 mom. regeringsformen viktiga. Enligt 1 mom. i det förstnämnda lagrummet skall Finland för den allmänna förvaltningen bli indelat i län, härad och kommuner. Enligt 2 mom. stadgas ändringar av länens antal genom lag. Angående övriga ändringar i den administrativa indelningen bestämmer statsrådet, om det inte föreskrivs annorlunda i lag. Paragrafens 3 mom. föreskriver att språkförhållandena bör beaktas vid nyreglering av förvaltningsområdenas gränser. I 51 § 2 mom. regeringsformen ingår en bestämmelse som garanterar kommunerna självstyrelse.

Enligt 5 § i den nya kommunindelningslagen är det möjligt att ändra kommunindelningen även om fullmäktige i någon kommun motsätter sig ändringen. En ändring som innebär att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskas kräver dock med stöd av 4 § 2 mom. (och 1 § 3 mom.) en särskild lag, om fullmäktige i någon berörd kommun motsätter sig detta eller om ändringen inte understöds av majoriteten i samtliga berörda kommuner vid en eventuell kommunal folkomröstning. Bestämmelsen om självstyrelse i 51 § 2 mom. regeringsformen har inte ansetts erbjuda enskilda kommuner skydd mot ändringar i kommunindelningen. Ur författningsrättslig synpunkt finns det därför ingenting att anmärka mot punkterna om tvångssammanslagningar i propositionen.

I motsats till gällande lagstiftning innehåller propositionen ingen hänvisning till bestämmelserna i 50 § 3 mom. regeringsformen om beaktande av språkförhållandena inom kommunen. Trots att ingen hänvisning finns bör lagrummet i fråga självfallet iakttas vid ändringar i kommunindelningen. För tydlighetens skull anser dock utskottet det viktigt att en hänvisning av denna typ tas in också i den nya lagen.

#### *Den nya kommunindelningslagens 1 § 3 mom.*

I 1 § 3 mom. i förslaget till kommunindelningslag

stadgas: ”Om ändring i kommunindelningen anges genom lag eller, enligt vad som bestäms nedan, genom beslut av statsrådet eller ministeriet”. Uppfattningen att kommunindelningsbeslut är normbeslut till sin karaktär, vilket framgår av formuleringen, påverkar bland annat också besvärsrätten.

I motsats till den uppfattning som propositionen ger uttryck för anser utskottet att man inte kan dra några slutsatser om kommunindelningsbeslutens juridiska karaktär utifrån 50 § 2 mom. regeringsformen. Utgående från finsk författningsrättspraxis och där vedertagna synsätt finner utskottet det klart att enskilda beslut om ändring av kommunindelningen inte kan betraktas som normbeslut. När ett beslut om kommunindelning fattas är det inte fråga om att utfärda en juridiskt bindande anvisning, som gäller en genom allmänna kriterier definierad, till antalet åtminstone i princip obestämd målgrupp, vilket har ansetts känneteckna rätten att utfärda författningar. Det är sedan en helt annan sak att det har ansetts möjligt att reglera också enskilda fall med hjälp av författningar.

Lagförslagets 1 § 3 mom. innebär att det genom lag kommer att föreskrivas om karaktären av en åtgärd av statliga organ i gränsdragningen mellan författningar och förvaltningsbeslut. Utskottet anser att detta rent principiellt är mycket problematiskt. Utskottet menar att det element som går ut på att visa att ifrågavarande kommunindelningsbeslut har karaktär av en norm bör elimineras ur bestämmelsen. Detta kan göras till exempel på följande sätt: Om ändring i kommunindelningen anges genom lag *eller därom beslutar*, enligt vad som bestäms nedan, *statsrådet eller ministeriet*. — Utskottet uppmärksammar också 37 § i det första lagförslaget, som innebär — om konstruktionen i propositionen godkänns — att ministeriet kan verkställa ändringar av rättelsenatur i författningar.

#### *Ändringsökande*

Enligt 16 § 1 mom. regeringsformen har ”var och en ... rätt att ... få ett beslut som gäller hans rättigheter och skyldigheter behandlat vid

domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan”. Enligt vedertagen uppfattning gäller varken denna eller de andra grundläggande fri- och rättigheterna offentlighetsrättsliga juridiska personer, som kommuner (RP 309/1993 rd, s. 25/I). Eftersom besvärsförbudet i 35 § i det första lagförslaget gäller kommuner, är det oproblematiskt ur författningsrättslig synpunkt.

För den enskilde kommuninnevärdaren är situationen, som utskottet ser den, den att ett beslut om ändring av kommunindelningen inte i sig kan påverka hans rättigheter och skyldigheter enligt 16 § regeringsformen. Saken kan komma i ett annat läge om en privatägd liten enklav överförs till en annan kommun. I så fall kommer emellertid rätten att söka ändring med stöd av 6 § i det andra lagförslaget in i bilden.

Det är lämpligt att ta upp det föreslagna besvärsförbudet också utifrån principen om kom-

munernas självstyrelse. Det är i och för sig klart att 51 § 2 mom. regeringsformen inte utgör något absolut krav på att kommunernas möjlighet att anföra besvär skall säkerställas. Å andra sidan skulle en möjlighet att anföra besvär bättre överensstämma med kommunal självstyrelse än det föreslagna besvärsförbudet. Samma tankegång framgår också av motiveringen till lagen om godkännande av 11 artikeln i den europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 235/1990 rd), där kommunernas rätt att söka ändring betonas.

### *Utlåtande*

På grund av ovanstående anför grundlagsutskottet vördsamt

*att lagförslagen kan behandlas i den ordning som bestäms i 66 § riksdagsordningen.*

Helsingfors den 30 oktober 1997

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml  
medl. Esko Helle /vänst  
Gunnar Jansson /sv  
Valto Koski /sd  
Heikki Koskinen /saml  
Osmo Kurola /saml

Johannes Leppänen /cent  
Paavo Nikula /gröna  
Riitta Prusti /sd  
Veijo Puhjo /vgr  
Maija-Liisa Veteläinen /cent  
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf.

