

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av kommunstrukturlagen och om upphävande av 5 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring och temporär ändring av kommunindelningenslagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av kommunstrukturlagen och om upphävande av 5 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring och temporär ändring av kommunindelningenslagen (RP 25/2015 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande. Utlåtandet ska lämnas till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- biträdande professor Juha Lavapuro
- professor Jaana Paanetoja
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet.

PROPOSITIONEN

I denna proposition föreslås det att kommunstrukturlagen ändras. Bestämmelserna om genomförandet av kommunreformen, vilka gäller bland annat kommunernas skyldighet att utreda sammanlagning, villkoren för utredningsskyldigheten samt tidsfristerna för utredningarna, ska upphävas.

Dessutom föreslås det att bestämmelsen om femårigt uppsägningsskydd för personalen vid förändringar av kommunindelningen ska upphävas. Bestämmelsen om uppsägningsskydd ska dock tillämpas vid kommunsammanslagningar som har trätt i kraft före 2016. Vid kommunsammanslagningar som träder i kraft 2016 och senare har personalen enligt förslaget inget lagstadgat femårigt uppsägningsskydd.

Utlåtande GrUU 4/2015 rd

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt år 2015.

Det finns ingen motivering till lagstiftningsordningen i propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Upphävning av bestämmelserna om utredningsskyldighet

I propositionen föreslås att bestämmelserna om genomförandet av kommunstrukturreformen i 1 a kap. i kommunstrukturlagen ska upphävas. Bestämmelserna som ska upphävas gäller bland annat kommunernas skyldighet att utreda sammanslagningar samt förutsättningar för utredningsskyldigheten och tidsfrister för utredningarna.

De bestämmelser som föreslås bli upphävda har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 20/2013 rd). Utskottet bedömde då bestämmelserna särskilt med avseende på den kommunala självstyrelsen som tryggas i 121 § i grundlagen. Förslaget till upphävandet av bestämmelserna i kap. 1 a i kommunstrukturlagen innebär att kommunernas skyldighet att utreda kommunala sammanslagningar utgår. Det är oproblematiskt med avseende på 121 § i grundlagen.

Upphävning av bestämmelserna om uppsägningsskydd för personalen

I propositionen föreslås att 29 § 2 mom. i kommunstrukturlagen ska upphävas. I momentet ingår bestämmelser om femårigt uppsägningsskydd för personalen vid förändringar av kommunindelningen. Enligt ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna i förslaget till lag om ändring av kommunstrukturlagen tillämpas vid kommunsammanslagningar som träder i kraft före 2016 bestämmelserna i 29 § 2 mom. om uppsägningsskydd för personalen sådant det gällde när lagen trädde i kraft. Vid kommunsammanslagningar som träder i kraft 2016 och 2017 tillämpas däremot inte det femåriga uppsägningsskyddet för personalen eller sådana villkor i sammanslagningsavtalet som kommunerna med stöd av nämnda 29 § 2 mom. har beslutat före ikraftträdandet av den nu föreslagna lagen.

De föreslagna bestämmelserna måste bedömas mot 18 § 3 mom. och 121 § i grundlagen. Enligt 18 § 3 mom. i grundlagen får ingen avskedas utan laglig grund. Grundlagens 121 § innehåller bestämmelser om kommunal självstyrelse.

De föreslagna övergångsbestämmelserna som gäller kommunsammanslagningar som träder i kraft 2016 och 2017 är oproblematiska med avseende på 18 § 3 mom. i grundlagen eftersom det särskilda uppsägningsskyddet slopas direkt med stöd av lagen och grunderna för att säga upp personal baserar sig på bestämmelserna i lagen också efter ändringen. Det har inte heller betydelse i sammanhanget att de kommuner som sammanslås enligt propositionsmotiven kan avtala om att ett särskilt uppsägningsskydd tillämpas på personalen i de sammanslagna kommunerna eftersom det gäller en avtalsbestämmelse som är bättre än det lagstadgade uppsägningsskyddet och som inte försvagar skyddet enligt 18 § 3 mom. i grundlagen.

Utlåtande GrUU 4/2015 rd

Det handlar inte heller om retroaktivt ingripande eftersom försvagningen av uppsägningsskyddet inte gäller redan genomförda kommunsammanslagningar. Inte heller på denna punkt utgör regleringen något konstitutionellt problem. Men utskottet vill påpeka att lagen bör träda i kraft i god tid under 2015 eftersom regleringen ska ingripa i kommunsammanslagningar som träder i kraft i början av 2016.

De beslut om kommunsammanslagningar som träder i kraft 2016 har fattats medan 29 § 2 mom. om uppsägningsskydd i kommunstrukturlagen gällde. Lagförslaget innebär således i detta avseende ett ingripande genom lag i kommunsammanslagningar som kommunerna redan har förhandlat om och fattat beslut om. Men med avseende på den kommunala självstyrelsen som tryggas i 121 § i grundlagen är det relevant att alla kommuner som sammanslås i början av 2016 har ställt sig bakom att det särskilda uppsägningsskyddet upphävs. Dessutom har dessa kommuner trots lagändringen i möjligheter att om de så vill ändra sitt sammanslagningsavtal i fråga om uppsägningsskyddet innan sammanslagningen träder i kraft. Också av den orsaken bör lagen träda i kraft i god tid under 2015 för att de kommuner som sammanslås 2016 ska få tillräckligt med tid för att fatta eventuella beslut om precisering av sammanslagningsavtalet innan sammanslagningen träder i kraft.

Avslutningsvis

Det ingår ingen motivering till lagstiftningsordningen. Grundlagsutskottet upprepar sin nyligen framförda ståndpunkt (se GrUU 1/2015 rd) att propositionen alltid bör innehålla avsnittet "Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning" om lagförslagen innehåller bestämmelser vilkas grundlagsenlighet bör bedömas. Det bör göras sammantaget även om propositionsmotiven — som i det aktuella fallet — på annat ställe skulle ta upp faktorer som hänför sig till konstitutionen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 16.10.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent

Utlåtande GrUU 4/2015 rd

medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.