

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 11/2002 rd

### Regeringens proposition med förslag till lag om försök med samarbete inom regioner

*Till förvaltningsutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 6 februari 2002 en proposition med förslag till lag om försök med samarbete inom regioner (RP 248/2001 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till förvaltningsutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Pertti Laitinen och utvecklingschef Teemu Eriksson, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Risto Eerola, justitieministeriet
- chefsjurist Heikki Harjula, Finlands Kommunförbund
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori
- juris doktor, docent Pekka Vihervuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om försök med samarbete inom regioner. Syftet är att främja och stödja kommunernas frivilliga samarbete inom regioner.

Lagen gör det möjligt för ett antal försöksregioner att skapa ett nytt regionalt, offentlighetsligt organ till vilket de kommunala myndigheterna kan delegera beslutanderätt. I vissa fall skall kommunernas beslutanderätt också kunna föras över till ett gemensamt privaträttsligt samfund för kommunerna inom en region. Kommunerna inom en försöksregion skall kunna komma överens om en regional fördelning av samfundsskatten och om att deras gemensamma generalplan fastställs av den regionala miljöcentralen. Kommunerna har också möjlighet att komma överens

om remissförfaranden och planer för att kunna delta i beslutsfattande inom statliga myndigheter och förbund på landskapsnivå. Från utlåtandena och planerna får bara avvika av tungt vägande skäl.

Statsrådet fastställer ett avtal mellan kommunerna inom försöksregionen innan det träder i kraft.

Den föreslagna lagen är temporär och avses träda i kraft så snart som möjligt efter att den har antagits och blivit stadfäst. Men bestämmelsen om fördelning av samfundsskatten avses träda i kraft den 1 januari 2003.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms lagförslaget med hänsyn till grundlagsbestämmelserna om jämlikhetsprincipen, den kom-

munala självstyrelsen och överföringen av offentliga förvaltningsuppgifter till andra än myndigheter. Enligt propositionen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Lagför-

slaget anknyter på många punkter till grundlagen och därför föreslår regeringen att riksdagen bedömer om det är skäl att inhämta utlåtande av grundlagsutskottet i saken.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Lagförslagets huvudsakliga innehåll*

Den föreslagna lagen är en försökslag som tillämpas bara i en del av landet. Den avses gälla till utgången av 2005. Syftet är att inhämta erfarenheter av frivilligt samarbete mellan kommunerna inom åtta försöksregioner. Primärt är målet att en del av kommunernas beslutanderätt och uppgifter inom försöksregionen skall sammanställas till en regional helhet.

För sina offentligt rättsliga uppgifter kan kommunerna nuförtiden nyttiggöra framför allt olika former av samarbete enligt kommunallagen och också olika bolag för att producera tjänster. I de försöksregioner som avses i lagförslaget kan kommunerna ingå avtal sinsemellan om olika former av regionalt samarbete. Kommunerna avtalar i själva verket att de i vissa delar kommer att utöva sin beslutanderätt tillsammans. De frågor som kommunerna kan avtala om finns uppräknade i lagförslaget. Försöken får inte äventyra vare sig de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på en god förvaltning.

Ekonomiska regioner kan genom avtal inrätta ett offentligt rättsligt regionalt organ och föra över kommunens beslutanderätt till det. Därtill kan de föra över beslutanderätt också till ett för kommunerna gemensamt privaträttsligt samfund eller en stiftelse. Kommunerna inom en försöksregion kan avtala om ett avvikande förfarande när det gäller att fördela samfundsskatten inom regionen och fastställa en gemensam generalplan för kommunerna.

Lagförslaget gäller också möjlighet för en försöksregion att vara med och fatta vissa beslut i arbetskrafts- och näringscentralen, tillståndsförvaltningen och ett förbund på landskapsnivå

när det gäller ansökningar om nationell medfinansiering. Vidare föreskrivs det om vissa utlåtanden och planer som försöksregionen lägger fram. — Ett gemensamt kommunalt organ enligt 10 kap. kommunallagen eller ett regionalt organ eller ett privaträttsligt samfund eller en stiftelse enligt lagförslaget kunde utifrån avtal mellan kommunerna ta hand om samarbetet mellan kommunerna inom försöksregionen.

Avtal om alla dessa frågor mellan kommunerna i försöksregionerna, med undantag av inrättande av ett regionalt organ, måste fastställas av statsrådet.

#### *Försökslagens tillämpningsområde*

*Jämlikhet.* I det föreslagna försöket med regionalt samarbete deltar enligt propositionen bara vissa regioner som är entydigt uppräknade i föreslagna 2 § 1 mom. och kommunerna i dem. Momentet grundar sig på statsrådets beslut om vilka regioner som preliminärt skulle delta i försöket. Av motiveringen framgår att dessa försöksregioner redan i sina projektförberedelser hade lagt utförligare och mera omfattande förslag till försök än de övriga anmälda kommunerna och att lagförslaget har beretts utifrån dessa regioners framställningar.

Jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen förutsätter i princip likadan behandling utan avseende bl.a. på bostadsort. Enbart ett geografiskt kriterium kan inte betraktas som ett godtagbart skäl enligt 6 § 2 mom. i grundlagen för särbehandling inom ramen för de grundläggande fri- och rättigheterna, som också omfattar rätt att fritt röra sig inom landet och fritt välja bostadsort (GrUU 59/2001 rd, s. 2/I).

Grundlagsutskottet har emellertid ansett att försökslagstiftning som leder till en viss grad av

olikhet i sig är godtagbar ur jämlikhetssynvinkel när det gäller stöd för hushållsarbete (GrUU 19/1997 rd), delegering av försörjningsuppgifter (GrUU 2/1994 rd), hälsovårdscentralavgifter (GrUU 3/1991 rd) och utveckling av studentexamen (GrUU 58/2001 rd). I dessa sammanhang har utskottet understrukit att jämlikhetsprincipen inte leder till några strikta begränsningar av lagstiftarens prövning när syftet är att få till stånd bestämmelser som krävs av samhällsutvecklingen och att försöket åtminstone inom vissa gränser kan vara en godtagbar grund för att pruta på jämlikhetsprincipen i regionalt hänseende (t.ex. GrUU 58/2001 rd, s. 2).

Utskottet anser att propositionens syften utgör ett godtagbart skäl för försök med regionalt samarbete mellan kommuner. Lagförslaget leder till att den kommunala förvaltningen och kommunernas möjligheter till medinflytande över myndigheternas beslut under försöket får något varierande former beroende på om kommunen ingår i en försöksregion eller inte. Försöket har bara indirekt betydelse för kommuninvånarna eftersom det handlar om kommunernas gemensamma beslutsprocess är uppbyggd och hur de utövar sin gemensamma beslutanderätt och organiserar sina gemensamma uppgifter. I konstitutionellt hänseende får olikheten inte större verkningar än detta till exempel för de rättssubjekt vars tillståndsärenden enligt 9 § det är fråga om att avgöra, eftersom försöket inte ingriper i de materiella förutsättningarna för själva beslutsfattandet. Saken är i viss mån en annan när det gäller finansieringsbesluten i 8 § 2 mom. och 10 §, där ett positivt beslut kräver att försöksregionen ger ett förordande utlåtande. Utskottet menar att också en differentierande reglering som denna ryms inom lagstiftarens prövning i samband med försöket. Därmed utgör 6 § i grundlagen inget hinder för att behandla lagförslaget i vanlig lagstiftningsordning, anser utskottet.

*Föreslagna 2 § 2 mom.* Enligt förslaget kan statsrådet också välja en annan än i 2 § 1 mom. nämnd region att delta i försöket. På grund av detta är det skäl att påpeka att grundlagsutskottet

tets tolkningspraxis enligt vilken kravet på att det skall föreskrivas genom lag om anlåtande av de grundläggande fri- och rättigheterna också gäller jämlikhetsprincipen (t.ex. GrUU 58/2001 rd, s. 2/I). Kravet måste beaktas också i detta fall när försöksområdet slås fast.

I samband med ett annat försöksprojekt har utskottet ansett det vara ett villkor för vanlig lagstiftningsordning att "det i lagarna direkt anges i vilka kommuner och på vilka villkor försöket genomförs eller i andra hand, att statsrådets beslutsprocess i ärendet tillräckligt exakt knyts till kriterierna enligt lagen" (GrUU 19/1997 rd, s. 2/II). I en konstitutionell bedömning avgränsar de föreslagna bestämmelserna i 2 mom. inte statsrådets makt att ange de nya försöksregionerna i tillräcklig utsträckning. Momentet måste preciseras i betydande grad och grunda sig på laglighetsprövning för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Med tanke på statsförfattningen är det klarast och mest tillrådligt att stryka momentet för att få lagförslaget att harmoniera med grundlagen.

#### *Den kommunala självstyrelsen*

*Allmänt.* Kommunernas förvaltning skall enligt 121 § i grundlagen grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Dessutom skall bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Enligt förarbetena till grundlagen gäller lagförbehållet t.ex. utövning av kommunernas högsta beslutanderätt, grunderna för organisering av kommunernas övriga förvaltning samt de viktigaste elementen i kommuninvånarnas medbestämmanderätt. Den detaljerade regleringen av förvaltningen kan däremot ombetros kommunerna. I enlighet med självstyrelseprinciperna skall demokratin i kommunernas beslutssystem tryggas genom lag (RP 1/1998 rd, s. 176/I).

Nuförtiden kan kommunerna i en ekonomisk region för sina offentligrättsliga uppgifter utnyttja framför allt i kommunallagen fastslagna samverkansformer och dessutom olika bolag för att producera tjänster. Lagförslaget ger de ekonomiska regionerna en möjlighet att delegera

kommunal beslutanderätt till ett offentlighetsligt regionalt organ som de inrättat och dessutom till samfund eller stiftelser. I båda fallen skall kommunerna i en försöksregion sinsemellan komma överens om delegering av beslutanderätten, vilket i princip harmonierar med grunderna för den kommunala självstyrelsen.

*Ett regionalt organ (4 §).* Kommunerna i en försöksregion kan avtala om att inrätta ett offentlighetsligt regionalt organ. Detta nya organ skiljer sig från sådana gemensamma organ som nämns i kommunallagen framför allt genom att det inte utgör en del av någon kommuns organisation. För att skilja det från en samkommun är det tänkt speciellt att det regionala organet skall kunna koncentrera sig på beslutsfattandet och att det skall ha friare händer att lägga upp sin beredningsorganisation, vilket betyder att det regionala organet över lag skall kunna vara en lättare och smidigare organisation än en samkommun.

Medlemmarna i det regionala organet skall enligt lagen väljas av fullmäktige i respektive kommun och varje kommun skall ha minst en medlem. Kommunerna skall i fråga om organet avtala om de frågor som räknas upp i föreslagna 4 § 3 mom. Utskottet anser att förslaget på denna punkt är ändamålsenligt med tanke på den kommunala självstyrelsen. Vad gäller bestämmelsen om medlemskap i organet är det värt att notera att ett val som verkställs av kommunfullmäktige måste anses minst indirekt med beaktande av principen att den kommunala beslutanderätten tillkommer de kommunala organ som är valda av kommuninvånarna (GrUU 42/1996 rd, s. 2/II).

Men problemet är att lagförslaget ser ut att ge kommunerna en möjlighet att åsidosätta sådana bestämmelser i kommunallagen när de inrättar myndigheten som i samkommuner utgör en garanti för att de viktigaste kraven på kommunal demokrati uppfylls. Med hänsyn till paragrafens 3 och 4 mom. kunde kommunerna kullkasta kommunallagens bestämmelser om förtroendevaldas valbarhet, förutsättningarna för kommunens invånare och de som utnyttjar kommunens tjänster att delta i och påverka kommunens verk-

samhet, kommuninvånarnas initiativrätt och kommunernas informationsskyldighet genom att avtala om dem i grundavtalet med avvikelser från kommunallagen. Med tanke på den i grundlagen tryggade kommunala självstyrelsen blir det därmed en fråga om lagstiftningsordningen att lagen säkerställer att de bestämmelser i kommunallagen som är helt centrala för dessa frågor tillämpas också i ett regionalt organ.

*Ett samfund eller en stiftelse (5 §).* Kommuner inom försöksregionen kan också avtala om att föra över beslutanderätt till ett samfund eller en stiftelse, som sedan sköter uppgifterna för kommunen. I förslaget har denna möjlighet knutits till vissa villkor och måste därför, oberoende av sin generella karaktär, uppfattas som ett exceptionellt sätt att delegera kommunal beslutanderätt. För den kommunala självstyrelsen spelar det en väsentlig roll att kommunerna i fråga utövar sin beslutanderätt med stöd av lagen i sådana samfund eller stiftelser. Detta villkor utgör i ett försök som detta enligt utskottets uppfattning en tillräcklig garanti för att kommunerna också i detta alternativ behåller kontrollen över de delegerade uppgifterna.

*Statsrådets ställning.* Enligt föreslagna 17 § 1 mom. hör det till statsrådet att fastställa de avtal som ingåtts av kommunerna för försöksregionerna om delegering av beslutanderätten till samfund eller stiftelser och de avtal mellan kommunerna som avses i 6—12 § och 15 §. I paragrafens 2 mom. räknas de faktorer upp som skall beaktas när ett avtal fastställs och föreskrivs som villkor för fastställandet att kommunerna överför sina egna uppgifter till försöksregionen. Utifrån förslaget är det klart att lagen inte på ett uttömmande sätt binder statsrådets behörighet att fastställa avtal vid vissa principer utan att beslutsfasen medger en viss rörelsefrihet. Statsrådets prövningsrätt vid försök av detta slag är inte en konstitutionellt viktig fråga för den kommunala självstyrelsen, men det vore onekligen lämpligare med tanke på syftet att förstärka självstyret om statsrådets beslut skulle bygga på laglighetsprövning.

### *Överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter*

En överföring av den kommunala beslutanderätten enligt 4 § på ett sådant regionalt organ som avses i paragrafen är inte relevant med tanke på 124 § i grundlagen, eftersom organet är offentligrättsligt och omfattas av det som föreskrivs om samkommuner i kommunallagen. Däremot måste föreslagna 5 § om överföring av beslutanderätten till ett samfund eller en stiftelse analyseras med tanke på villkoren i detta lagrum i grundlagen.

Förvaltningsuppgifter kan enligt grundlagen anförtros andra än myndigheter inte bara genom lag utan också med stöd av lag. Avtal om överföring enligt 5 § uppfyller detta krav. På ett generellt plan kan denna möjlighet att föra över beslutanderätt och uppgifter anses ändamålsenlig med tanke på försökets syften. I paragrafens 2 mom. finns bestämmelser om att de som sköter överförda uppgifter handlar under tjänsteansvar och om att de viktigaste allmänna förvaltningsrättsliga författningarna skall tillämpas, vilket svarar mot grundlagsutskottets praxis för hur rättssäkerhet och god förvaltning skall tryggas (GrUB 10/1998 rd, s. 35/II och t.ex. GrUU 2/2001 rd, s. 2/I). Ur denna synvinkel spelar också 18 § 1 mom. en stor roll; däremot är det oklart om 16 § 2 mom. har någon självständig betydelse. — Den föreslagna lagens tillämpningsområde omfattar norra Lapplands region och därför bör lagförteckningen i 5 § 2 mom. kompletteras med lagen om användning av samiska hos myndigheter.

Avsikten med 124 § i grundlagen var att begränsa överföringen av offentliga förvaltningsuppgifter utanför det egentliga myndighetsmaskineriet (RP 1/1998 rd, s. 178/II). Av denna orsak kan det krävas en viss exakthet av bestämmelsen i definitionen på överförbara uppgifter. Problemet med propositionen är att det inte framgår helt obestridligt i vilka frågor kommunens beslutanderätt och därmed vilka uppgifter som kan föras över på ett samfund eller en stiftelse. På grund av 16 § 1 mom. bör lagförslaget enligt utskottets mening ändå i sista hand förstås så att 5 § (liksom 4 §) gäller möjligheten att föra

över kommunens beslutanderätt endast i de fall som avses i 8—12 § och 14 och 15 §. Det är skäl att precisera saken i lagen.

Grundlagens 124 § förbjuder överföring av uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt utanför det egentliga myndighetsmaskineriet. Lagförslaget 13 § medger att ett rättsligt bindande i finansieringsbeslut enligt 8 § 2 mom. och 10 § ges av ett samfund eller en stiftelse som avses i 5 §. I ett utlåtande som binder beslutet i ärenden av denna typ är det enligt utskottets mening inte fråga om betydande utövning av offentlig makt (jrf GrUU 2/2001 rd, s. 2/I). Men det är helt korrekt att uppgifter med sådana verkningar som nu föreslås inte kan föras över på ett privaträttsligt samfund eller en stiftelse med stöd av lagen.

### *Avtal om befogenheter*

*Allmänt.* I lagförslaget nämns på flera punkter att kommunerna inom försöksregionen kan avtala om vissa frågor. Avtalen har normativa verkningar av olika grad utåt och därför är det värt att notera regleringen med tanke på 2 § 3 mom. i grundlagen, där det sägs att all utövning av offentlig makt skall bygga på lag och att lag noggrant skall iaktas i all offentlig verksamhet.

Lagförslaget medger följande lösningar:

— Kommunerna inom en försöksregion kan komma överens om att utdelningen av samfundsskatt helt eller delvis betalas antingen till ett gemensamt organ för försöksregionen eller till ett offentligrättsligt regionalt organ som avses i förslaget (6 §). Vidare kan kommunerna komma överens om att deras gemensamma generalplan som gjorts upp i enlighet med landskapsplanen fastställs av den regionala miljöcentralen i stället för miljöministeriet (7 §).

— Kommunerna inom en försöksregion kan komma överens om att utarbeta en näringspolitisk utvecklingsplan (8 § 1 mom.) och en plan för nivån på servicen i kollektivtrafiken (11 §) och att de lämnar utlåtande om vissa ansökningar om finansiering (8 § 2 mom. och 10 §), vissa tillståndsärenden (9 §) och prioriteringen av vissa investeringsprojekt (12 §). Med anledning av föreslagna 13 § kan myndigheten endast av vägan-

de skäl avvika från ett utlåtande eller en plan av detta slag, och för att en ansökan om finansiering skall godkännas krävs ett förordande utlåtande av försöksregionen.

— Kommunerna inom en försöksregion kan komma överens om att utarbeta planer för utvecklande av social- och hälsovården (14 §). Social- och hälsovårdsministeriet skall beakta verkställigheten eller genomförandet av planerna när det beviljar stöd för utvecklings- eller försöksprojekt. Vidare kan kommunerna komma överens om att en myndighet inom den statliga regional- och lokalförvaltningen skall begära utlåtande av försöksregionen om sådana planer och beslut som är betydande med tanke på utvecklandet av regionen och om finansieringen av planerna och besluten (15 §). Utlåtandet skall beaktas i beslutsfattandet och i annan verksamhet.

Redan före grundlagsreformen har grundlagsutskottet konstaterat (GrUU 11/1994 rd, s. 1/II) att inte minst principen om lagbunden förvaltning kan anses vara ett uttryck för kravet på att myndigheternas administrativa kompetens, där också offentlig makt ingår, bör bygga på en riksdagslag eller en behörigen utfärdad författning på lägre nivå. Utskottet har inte ansett det statsförfattningsrättsligt lämpligt att en myndighets behörighet som omfattar offentlig makt och som riktar sig till enskilda ens i begränsad omfattning kan bygga på avtal mellan ministerierna, utan att behörigheten bör överföras till exempel genom beslut av ett ministerium. Å andra sidan har utskottet ansett det möjligt att kommunen och Folkpensionsanstalten kan avtala om överföring av vissa uppgifter som gäller utkomststöd från den förstnämnda till den sistnämnda och att de då också kan komma överens om att avvika från grunderna för bestämning av storleken på utkomststödet grunddel (GrUU 23/1994 rd, s. 2). I det sammanhanget uppmärksammade utskottet dels att principen om kommunalt självstyre kunde sägas tala för att kommunen intar en sådan ställning som avtalspart, dels att social- och hälsovårdsministeriet skall godkänna avtal om att avvika från grunderna för utkomststödet grunddel.

*Föreslagna 6 och 7 §.* I den första gruppen av dessa bestämmelser i lagförslaget gäller det kommunernas möjlighet att komma överens om avvikelser från bestämmelser i andra lagar. Rätten till avvikelse då det gäller samfundsskatten berör dessa kommuners egen ställning som skattetagare. Utskottet ser inget konstitutionellt hinder för en sådan ordning. Den andra delen av avtalskompetensen gäller beslut om vilken statlig myndighet som är behörig i ett planeärende. Kommunernas rätt till avvikelse utsträcker sig bara till en viss typ av plan och är därför på så sätt inskränkt att den enligt utskottets uppfattning kan förverkligas genom en vanlig lag.

*Föreslagna 8—13 §.* Den andra gruppen av bestämmelser gäller möjlighet att komma överens om att utarbeta planer och ge utlåtanden. En sådan avtalskompetens för kommunerna inom försöksregionen är inte i sig en konstitutionellt betydelsefull fråga. Det centrala är vilka normativa verkningar planer och utlåtanden har då de bygger på avtalsbaserad behörighet. Enligt föreslagna 13 § 1 mom. kan den beslutsfattande myndigheten avvika från dem endast av vägande skäl.

Meningen kan inte vara att planerna och utlåtandena berättigar till avvikelser från de grunder för beslutsprövning som enligt lag skall tillämpas i dessa situationer. Uppfattad på detta sätt måste den "bindande verkan" av försöksregionens ställningstaganden underordna sig de lagfästa grunderna för beslutsfattandet. Bara inom gränserna för dem kan försöksregionens planer och utlåtanden bidra till beslutsfattandet med sådana regionala synpunkter som det inte går att avvika från annat än av mycket vägande skäl. Till den del som ställningstagandena gäller beslutsfattandets lagfästa aspekter spelar de en likadan roll som andra utredningar eller viljeyttringar till exempel i att stödja eller bestrida förekomsten av fakta. — På grund av dessa omständigheter bör det påpekas att det i en övergripande rättslig prövning som hör ihop med avgörandet av ärenden i praktiken på det hela taget kan vara svårt att gestalta lagligheten och ändamålsenligheten som ett särskilt område.

Utskottet uppmärksammar att tillståndsärendena i 9 § knyter an till den enskildes grundläggande fri- och rättigheter, antingen till rätten att fritt utöva näring eller till egendomsskyddet. Om den roll som försöksregionens utlåtanden spelar uppfattas som ovan är den inget problem med tanke på kravet på bestämmelser på lagnivå eller på exakta och noggrant avgränsade bestämmelser, vilket har att göra med de grundläggande fri- och rättigheterna. På grund av kopplingen mellan de grundläggande fri- och rättigheterna och de materiella bestämmelserna i saken är det visserligen skäl att observera att den prövningsrätt som bestämmelserna medger beslutsfattaren kan visa sig skenbar och juridifieras i väsentlig grad precis på grund av en bakomliggande fri- eller rättighet. Utifrån dessa omständigheter är det enligt utskottets mening klart att ett utlåtande från en försöksregion inte kan ha någon som helst bindande verkan i frågor som gäller de administrativa påföljderna för detaljhandels- och serveringstillstånd för alkoholdrycker enligt alkohollagen. Bestämmelsen om detta bör strykas i paragrafens 3 punkt.

Utifrån 13 § 1 mom. intar utlåtanden i ärenden enligt 8 § 2 mom. och 10 § en särställning. I dem är det fråga om finansiella beslut. Villkoret för ett positivt finansieringsbeslut är ett förordande utlåtande av försöksregionen. Det är inget problem med tanke på grundlagen att det föreskrivs i lag att utlåtandet har bindande verkan. Men med tanke på 2 § 3 mom. i grundlagen är det inte helt lämpligt att skriva in i lagen att ett utlåtande av detta slag bygger på överenskommelse mellan kommunerna. Men saken inverkar inte på lagstiftningsordningen.

*Föreslagna 14 och 15 §.* Bestämmelserna i den tredje gruppen avser för det första en möjlighet för kommunerna inom försöksregionen att komma överens om att utarbeta utvecklingsplaner som beaktas i ministeriets stödbeslut. En sådan möjlighet att ingå överenskommelser är inte betydelsefull i konstitutionellt hänseende. Detsamma gäller kommunernas möjlighet att komma överens om att skapa en förpliktelse för myndigheterna inom den statliga regional- och lokalför-

valtningen att i vissa fall begära utlåtande av försöksregionen och att utlåtandet skall beaktas i beslutsfattandet och i den övriga verksamheten.

*Alternativ till avtalsstrukturen.* De resultat som eftersträvats med de föreslagna avtalsstrukturerna för kommunerna inom försöksregionerna kan helt uppenbart nås genom bestämmelser som inte på samma sätt bygger på avtal och som därmed i sak harmonierar bättre med 2 § 3 mom. i grundlagen. Vid den fortsatta behandlingen av propositionen bör därför åtminstone ett sådant alternativ diskuteras att försöksregionerna genom lag får befogenhet att utarbeta planer och lämna utlåtanden i de frågor som avses i föreslagna 8—12 § samt 14 och 15 §. Då är det försöksregionens sak att utöva denna befogenhet efter att ha "nått en överenskommelse". I 6 § kan kommunerna inom en försöksregion analogt ges direkt behörighet att besluta om fördelningen av samfundsskatten och i 7 § kan det föreskrivas att den regionala miljöcentralen är den myndighet som fastställer den gemensamma generalplanen för kommunerna inom försöksregionen.

Statsrådets behörighet enligt 17 § har i propositionen kopplats ihop med avtalskonstruktionen och därför innebär det att behörigheten minskar om man avstår från konstruktionen utan nya särskilda arrangemang, vilket ligger i den kommunala självstyrelsens intresse i försöket.

#### *Andra omständigheter*

*Ett offentlighetsligt regionalt organ.* Enligt motiveringen skall det regionala organ som avses i 4 § vara en juridisk person. Det finns ingen uttrycklig bestämmelse om detta i lagförslaget, även om hänvisningen till en samkommun i paragrafens 4 mom. kan tolkas så att den avser också detta. Men det är skäl att precisera saken i lagen.

Tillämpningen av bestämmelserna om samkommuner inskränker sig i 4 mom. till bestämmelserna i kommunallagen och därför är det möjligt att en del allmänna förvaltningsrättsliga författningar formellt inte blir tillämpliga i organet. Av orsaker som går tillbaka till 21 § i grundlagen är det nödvändigt att säkerställa genom ex-

**GrUU 11/2002 rd — RP 248/2001 rd**

plicita bestämmelser om att åtminstone de allmänna författningar som är väsentliga med tanke på rättssäkerheten är tillämpliga i det regionala organet.

*Föreslagna 18 §.* Enligt paragrafens 2 mom. behöver utlåtande inte begäras särskilt av en kommun inom försöksregionen med stöd av någon annan lag, om försöksregionen har lämnat ett utlåtande enligt den föreslagna lagen. Det är inte lämpligt att tillämpa denna bestämmelse så brett att utlåtandet i lagförslaget ersätter utlåtanden av

kommunala fackmyndigheter enligt speciallagstiftning.

***Utlåtande***

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar om den helhet som består av 2 § 2 mom. samt 4 § 3 och 4 mom. blir behörigen beaktade.*

Helsingfors den 10 april 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml  
medl. Tuija Brax /gröna  
Klaus Hellberg /sd  
Esko Helle /vänst  
Gunnar Jansson /sv  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Saara Karhu /sd  
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent  
Pekka Nousiainen /cent  
Osmo Puhakka /cent  
Pekka Ravi /saml  
Markku Rossi /cent  
Petri Salo /saml  
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Jarmo Vuorinen.