

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 21/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 maj 2009 en proposition med förslag till lagstiftning om revidering av regionförvaltningen (RP 59/2009 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i saken till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Silja Hiironniemi och lagstiftningsråd Ilkka Turunen, finansministeriet
- landshövding Rauno Saari, Västra Finlands länsstyrelse
- vice häradshövding Bo-Sanfrid Höglund och sakkunnig i förvaltningsärenden Kristina Beijar, Svenska Finlands folkting
- professor Olli Mäenpää
- professor Outi Suviranta
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har ett skriftligt utlåtande lämnats av — professor Teuvo Pohjolainen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om regionförvaltningsverken, en lag om närings-, trafik- och miljöcentralerna och en lag om behandling av miljöskydds- och vattenärenden vid regionförvaltningsverken. Vidare föreslås ändringar i lagen om arbetarskyddsförvaltningen, statstjänstemannalagen och regionutvecklingslagen. Länsstyrelselagen, lagen om arbets- och näringscentraler samt arbets- och näringsbyråer, lagen om miljöförvaltningen och lagen om miljötillståndsverken föreslås bli upphävda. En separat lag ska stiftas om hela lagstiftningspaketets ikraftträdande och reformens övergångsperiod. Utöver de författningar som nämns omfattar propositionen ca 250 lagar om regionförvaltningsmyndig-

heterna som överlämnas som en separat regeringsproposition.

Det allmänna målet med propositionen är att revidera stora delar av regionförvaltningen och skapa en medborgar- och kundvänlig regionförvaltning som fungerar effektivt och på ett resultatgivande sätt. Regeringen vill samla statens regionförvaltning i de föreslagna regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna. Landskapsförbundens roll och ställning ska stärkas.

I lagförslagen ingår bestämmelser bl.a. om regionförvaltningsverkens och närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhetsområden och uppgifter, deras organisation, befogenheter och ansvarsområden och om deras styrning och led-

ning. Det finns också specialbestämmelser som avser att främja de språkliga rättigheterna.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2010.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms bestämmelserna om revidering av regionförvaltningen mot bestämmelserna om statens region- och lokalförvaltning i grundlagens 119 §. Frågan om språkliga rättigheter betraktas i ljuset av

grundlagens 122 § 1 mom. och 17 §. Landskapsförbundens uppgifter och samarbete bedöms mot grundlagens 121 §. Enligt motiven kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men eftersom propositionen har kopplingar till en del konstitutionellt betydelsefulla faktorer föreslår regeringen att grundlagsutskottet uttalar sig om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Hur statens regionförvaltning ska organiseras

Regionförvaltningsverken i lagförslag 1 och närings-, trafik- och miljöcentralerna i lagförslag 2 är enheter inom statens regionförvaltning. Arbets- och näringsbyråerna som står under närings-, trafik- och miljöcentralerna är enheter inom statens lokalförvaltning. Regionförvaltningsverkens verksamhetsområden och uppgifter räknas upp i 4 § i lagförslag 1. Enligt 5 § ska det föreskrivas om antalet regionförvaltningsverk och deras verksamhetsområden, namn och verksamhetsställen genom förordning av statsrådet. Utifrån kriterierna i 6 § kan det föreskrivas om en utvidgning av ett regionförvaltningsverks verksamhetsområde antingen genom en förordning av statsrådet eller i vissa fall genom en förordning av ett ministerium. Enligt 18 § kan det dessutom föreskrivas genom förordning av statsrådet om inrättande av en serviceenhet för den språkliga minoriteten och dess uppgifter, namn, verksamhetsområde och verksamhetsställe samt om personalens behörighetsvillkor. Motsvarande bestämmelser om närings-, trafik- och miljöcentralerna ingår i 3, 4, 5 och 23 § i lagförslag 2.

Enligt 119 § 2 mom. i grundlagen ska de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ regleras genom lag om det i deras uppgifter ingår att utöva offentlig makt. Med allmänna grunder avses här framför allt enhetens namn, verksamhetsområde, huvudsakliga uppgifter och befogenheter (RP 1/1998 rd, GrUU 5/2008 rd). Utöver centralförvaltningsenheter kan staten ha regionala och lokala myndigheter, så som framgår

av 119 § i grundlagen. Kriterierna för statens region- och lokalförvaltning ska läggas fast i lag. Med förvaltningens grunder avses här region- och lokalförvaltningens allmänna struktur, till exempel grunderna för den administrativa indelningen och myndighetstyper. I övrigt får bestämmelser om region- och lokalmyndigheterna också utfärdas genom förordning. Denna rätt allmänna grundlagsbestämmelse är avsedd att möjliggöra en flexibel utveckling av statens region- och lokalförvaltning. Till skillnad från den tidigare regeringsformen innehåller grundlagen inte längre någon bestämmelse om att statsförvaltningen ska vara organiserad enligt läns- och häradindelningen (RP 1/1998 rd, s. 173/II, GrUU 29/2006 rd, GrUU 42/2006 rd, GrUU 5/2008 rd).

Trots att den föreslagna bestämmelsen är generell uppfyller den minimikraven i 119 § i grundlagen.

Språkliga rättigheter

Av orsakerna ovan följer att grundlagen inte i sig hindrar att det i lag anges att den som utfärdar förordningen ska föreskriva om regionförvaltningsverkens och närings-, trafik- och miljöcentralernas verksamhetsområden och verksamhetsställen (jfr GrUU 42/2006 rd). Enligt utskottet är det å andra sidan klart att bestämmelser i grundlagen direkt kan begränsa innehållet i bestämmelser som utfärdats med stöd av bemyndigande bland annat om bestämmelserna om en myndighets verksamhetsområde har kopplingar till grundlagen. I revideringen av regionförvaltningen är åtminstone det betydelsefullt att förändringar i myndigheternas verksamhetsområden

kan inverka på myndighetens språkliga status och därmed indirekt på de språkliga rättigheter som tryggas i grundlagen. Enligt 122 § 1 mom. i grundlagen gäller att när statens region- och lokalförvaltning organiseras ska en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens tillgång till tjänster på det egna språket tillgodoses på lika grunder. Också bestämmelserna i 17 § 2 och 3 mom. i grundlagen om vars och ens rätt att använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska eller samiska, hos myndigheter och det allmännas skyldighet att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings samhällsliga behov enligt lika grunder är betydelsefulla.

I 122 § i grundlagen sägs att en indelning i sinsemellan förenliga områden ska eftersträvas när förvaltningen organiseras. I grundlagspropositionen ansågs det viktigt att tillgodose de grundläggande språkliga rättigheterna i grundlagens 17 § när förvaltningen organiseras och att den finskspråkiga och svenskspråkiga befolkningen tillförsäkras lika möjligheter att få tjänster på sitt eget språk. Bestämmelsen lyfter fram kravet på språklig jämlikhet genom att förutsätta att möjligheterna tillgodoses enligt lika grunder (RP 1/1998 rd, se också GrUU 37/2006 rd). Grundlagens 17 § förutsätter i sin tur inte bara att språken ska behandlas formellt lika utan också att den faktiska jämlikheten mellan finskspråkiga och svenskspråkiga garanteras bland annat när samhällslig service organiseras (RP 309/1993 rd). Grundlagsutskottet har sedermera poängterat att det måste ses till att de språkliga rättigheterna enligt grundlagens 17 § fullföljs när de statliga region- och lokalmyndigheternas verksamhetsområden organiseras genom bestämmelser och beslut på lägre nivå än lag (GrUU 29/2006 rd, GrUU 42/2006 rd). I sitt betänkande om grundlagspropositionen konstaterade utskottet i bedömningen av lagens 122 § att de språkliga förhållandena också kan innebära sådana särskilda skäl som medger avvikelser från i och för sig förenliga områdesindelningar (GrUB 10/1998 rd). Enligt utskottets uppfattning betyder detta bland annat att om en admi-

nistrativt fungerande områdesindelning kan definieras på flera alternativa sätt, förutsätter skyldigheten att tillgodose de grundläggande rättigheterna att man väljer det alternativ som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna.

Det finns risk för att möjligheterna för dem som hör till en språklig minoritet att få tillgång till tjänster på sitt eget språk, liksom också deras möjligheter till medinflytande i den regionala förvaltningen över lag, ställs på spel inte minst om den språkliga minoriteten blir en mycket liten grupp i periferin. I princip är åtminstone det ett problem ur grundlagssynvinkel om det bara finns en enda tvåspråkig kommun inom en myndighets eller centrals verksamhetsområde. I ett sådant fall går det inte i praktiken att tillgodose den språkliga minoritetens faktiska möjligheter att få tillgång till tjänster på samma grunder som den språkliga majoriteten genom att inrätta till exempel serviceenheter för den språkliga minoriteten enligt 18 § i lagförslag 1 och 23 § i lagförslag 2.

Grundlagsutskottet understryker att de grundläggande språkliga rättigheterna måste vägas in redan när en områdesindelning och ändringar i den bereds. I samband med reformen av hela den statliga regionförvaltningen är det viktigt att göra en grundlig bedömning av hur olika tänkbara områdesindelningar tillgodoser den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens faktiska möjligheter att få tjänster på sitt eget språk i enlighet med grundlagens krav. Så vitt utskottet vet har någon sådan utredning ännu inte gjorts. Det skulle ha varit korrekt att bedöma de språkliga konsekvenserna redan innan propositionen lämnades till riksdagen eller åtminstone under behandlingen i riksdagen. Det är i vilket fall som helst klart att områdesindelningen i statsrådets förordning längre fram måste bygga på en adekvat bedömning av beslutets språkliga konsekvenser. Det är nödvändigt att statsrådet skyndsamt tillsätter en expertarbetsgrupp för att klarlägga konsekvenserna av de ändringar i områdesindelningen som denna lagstiftning ger upphov till för de två befolkningsgruppernas faktiska möjligheter att få tillgång till de grund-

lagsfästa tjänsterna på lika grunder. Utskottet poängterar att statsrådets beslutsfattande på denna punkt är laglighetsprövning som grundar sig på kraven i 122 § och 17 § i grundlagen. I ett administrativt perspektiv måste man då välja den områdesindelning som bäst tillgodoser de grundläggande språkliga rättigheterna.

Landskapsförbundens uppgifter och samarbetet mellan dem

Med stöd av 7 § i lagförslag 9 delegeras en del samordningsuppgifter och uppgifter att främja regionutvecklingen från statsförvaltningen till landskapsförbunden. Landskapsförbunden är det slag av samkommuner som avses i kommunlagen. Bestämmelserna harmonierar med 121 § 2 mom. i grundlagen, där det sägs att bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna ska utfärdas genom lag (GrUU 40/2000 rd, GrUU 14/2008 rd). Förslaget handlar inte om att flytta över kommunernas uppgifter på landskapsförbunden och därmed är bestämmelsen inte heller till denna del något problem med tanke på 121 § i grundlagen (jfr GrUU 65/2002 rd).

I förslaget om ändring av regionutvecklingslagen ingår också bestämmelser om samarbete mellan landskapsförbunden. För att organisera landskapsförbundens samarbete indelas landet i landskapsförbundens samsamarbetsområden och om deras uppgifter, beslutsfattandet och gemensamma organ och hur det ska väljas föreskrivs i de föreslagna 7 a—7 d §. De föreslagna bestämmelserna om samarbete mellan kommunerna är i ljuset av grundlagsutskottets tidigare praxis inte något problem med avseende på skyddet av den kommunala självstyrelsen i grundlagen (se GrUU 32/2001 rd, GrUU 37/2006 rd). Utskottet påpekar i alla fall att de förpliktelser visavi de språkliga rättigheterna som följer av 122 § och 17 § i grundlagen måste beaktas också när landskapsförbundens samsamarbetsområden organiseras.

I den föreslagna 7 e § föreskrivs om avtal om samarbete och skyldigheten att samarbeta. Paragrafens 2 mom. gäller statsrådets roll i det fall att landskapsförbundens medlemskommuner inte inom i 1 mom. föreskriven tid kommer överens

om hur samarbetet ska organiseras. I så fall får statsrådet ålägga regionens landskapsförbund och deras medlemskommuner att inleda förhandlingar om samarbete och samtidigt besluta om andra ärenden som är nödvändiga för att inleda samarbetet.

Statsrådets bestämmanderätt är en betydelsefull omständighet med tanke på den kommunala självstyrelsen, eftersom den betyder att kommunernas avtalsbefogenhet ersätts av ett beslut av statsrådet. Statsrådets befogenhet begränsas ändå av de övriga bestämmelserna om samarbete och allmänna administrativa rättsprinciper. Statsrådets beslut är överklagbart. Dessutom gäller det bara tills kommunerna når en överenskommelse om samarbete. En sådan bestämmanderätt för statsrådet står inte i strid med kommunernas självstyrelse enligt grundlagen (se GrUU 32/2001 rd). Men det bör framgå av bestämmelsen vilket slag av omständigheter som avses med "inledandet av andra för samarbetet nödvändiga ärenden".

Delegering av behandlingen av ett ärende till ett annat verk

I 15 § i lagförslag 1 föreskrivs det att om ett regionförvaltningsverk är jävigt att behandla ett ärende som hör till dess verksamhetsområde, ska verket begära att det ministerium som svarar för styrningen av verksamheten utse ett annat regionförvaltningsverk att behandla ärendet. I 20 § i lagförslag 2 ingår en motsvarande bestämmelse som gäller närings-, trafik- och miljöcentralerna.

Att delegera uppgifter från en behörig myndighet till en annan är betydelsefullt med tanke på den bestämmelse i 21 § 1 mom. i grundlagen som säger att var och en har rätt att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. Speciellt i samband med bestämmelser som har kopplingar till grundlagen har utskottet krävt att det entydigt eller annars exakt ska framgå av lagstiftningen vem den behöriga myndigheten är, eller att åtminstone principerna för myndigheternas befogenhetsförhållanden och villkoren för att delegera befogenheter ska framgå tillräckligt exakt av lagen (se t.ex. GrUU 19/2009 rd).

Det framgår inte av de föreslagna bestämmelserna vad som avses med jäv för regionförvaltningsverket. Också motiven är mycket knapphändiga på denna punkt. Myndighetsjäv är ett nytt begrepp i finländsk lagstiftning (se ändå t.ex. 2 § 3 mom. 4 punkten i folkhälsolagen) som bestämmelserna om tjänstemannajäv i förvaltningslagen inte är direkt tillämpliga på. Villkoren för delegering av befogenheter framgår därmed inte tillräckligt noggrant av de föreslagna bestämmelserna eller av annan lagstiftning. Därför måste 15 § i lagförslag 1 och 20 § i lagförslag 2 preciseras i väsentlig grad, om lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det lämpligaste skulle vara att helt avstå från begreppet myndighetsjäv och formulera om hela bestämmelsen. Förvaltningsutskottet

gör klokt i att i det här sammanhanget en gång till överväga om det finns sakliga grunder för delegering av behandlingen av ett ärende till ett annat regionförvaltningsverk eller om inte frågan kan lösas till exempel med bestämmelser om verkens interna ansvarsområden.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 och 2 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 15 § i lagförslag 1 och 20 § i lagförslag 2 beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 25 september 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucclér /sv
Mikaela Nylander /sv

Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Ville Niinistö /gröna
Raimo Piirainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.