

**GRUNDLAGSUTSKOTTET**

Utlåtande 31/1996 rd

Regeringens proposition 110/1996 rd

*Till Förvaltningsutskottet*

Förvaltningsutskottet begärde genom en skrivelse den 3 oktober 1996 utlåtande av grundlagsutskottet om regeringens proposition 110/1996 rd med förslag till lag om ändring av kommunallagen. Utskottets begäran gällde framför allt om beslut som enligt föreslagna 79 § fattas med minst två tredjedelars majoritet av medlemskommunerna kan leda till sådana inskränkningar i det kommunala självstyret eller till den grad gripa in i det grundlagstryggade egendomsskyddet att lagförslaget måste behandlas i grundlagsordning. Vidare begärdes utlåtande av grundlagsutskottet om ett i förvaltningsutskottet framlagt förslag till ändring av 79 §, som går ut på att det för beslut med kvalificerad majoritet ytterligare krävs att det sammanräknade antalet invånare i de kommuner som understödjer ett beslut skall utgöra mer än 50 procent av antalet invånare i hela samkommunen.

Utskottet har hört konsultative tjänstemannen Matti Ollinkari vid inrikesministeriet, juridiske chefen Kari Prättälä vid Finlands Kommunförbund, professorn Antero Jyränki, professor Olli Mäenpää och biträdande professorn Aimo Ryyänen.

Grundlagsutskottet har behandlat saken från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

**Regeringens proposition**

Regeringen föreslår en sådan ändring i kommunallagen att grundavtalet för en samkommun, som inte kommit till på frivillig väg, skall kunna ändras utan samstämmigt beslut av medlemskommunerna, om två tredjedelar av dem understödjer det, också när det gäller grunderna för rösträtt för ledamöter i samkommunens organ eller för representanter vid sammokommunsstäman, medlemskommunernas betalningskvoter och deras andelar i samkommunens tillgångar samt deras ansvar för samkommunens skulder. Denna föreslagna ändring i 79 § kommunallagen

avses träda i kraft så fort som möjligt, medan övriga ändringar skall träda i kraft den 1 december 1996.

**Utskottets ställningstaganden**

I begäran om utlåtande hänvisas till de konstitutionella konsekvenser 79 § kan få för kommunernas självstyrelse (RF 51,2 §) och egendomens grundlagsskydd (RF 12 §). Vad gäller det senare kan det påpekas att reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna utgick från att t.ex. kommunerna enligt hävdvunnen lagstiftningspraxis inte omfattas av skyddet för de grundläggande rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 25/I; se även GrUU 10/1996 rd). Därför har utskottet bedömt förslaget bara med hänsyn till den kommunala självstyrelsen.

Enligt 51 § 2 mom. regeringsformen skall kommunernas förvaltning vara grundad på medborgerlig självstyrelse, enligt vad särskilda lagar stadgar om det. Grundlagsutskottets förhållandevis omfattande tolkningspraxis (t.ex. GrUU 9/1994 rd) visar att grundlagens skydd för den kommunala självstyrelsen i första hand avser att förhindra att det genom vanliga lagar görs sådana ingrepp i självstyrelsens mest centrala särdrag att den urholkas i sak. Som grundlagsskyddade delområden av den kommunala självstyrelsen betraktas bl.a. den kommunala beskattningsrätten och kommuninvånarnas rätt att själva välja sina förvaltningsorgan. I sina bedömningar framför allt av kommunernas finansiella uppgifter i förhållande till staten har utskottet vidare ansett att de med hänsyn till att självstyrelsen är skyddad i grundlagen inte får vara så stora att de försämrar kommunernas verksamhetsbetingelser på ett sätt som äventyrar kommunernas möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning (t.ex. GrUU 13/1993 rd).

Den föreslagna lagen gäller tvångsbildade samkommuner. Om dem eller om motsvarande

samverkansorgan har det stiftats lagar i vanlig lagstiftningsordning redan i decennier. Också grundlagsutskottet har gjort bedömningar av lagstiftningen om olika slag av kommunal samverkan (Kommunala avtalsdelegationen — GrUU 2/1970 rd, Huvudstadsregionens samarbetsdelegation — GrUU 11/1984 rd, sammanlagningen av landskapsförbund och regionplansförbund — GrUU 12/1989 rd och Kommunernas garanticentral — GrUU 10/1996 rd). Förekomsten av kommunal samverkan som grundar sig på tvångsmedlemskap togs speciellt upp i utlåtande 11/1984 rd utan att någon särskild kritik ur konstitutionell synvinkel framfördes.

En beslutsprocess enligt 79 § i den föreslagna lagen kan leda till att en medlemskommun, som hamnar i minoritetsställning i en tvångsbildad samkommun, på grund av en ändring i samkommunens grundavtal tvingas acceptera för sig ogynnsamma ändringar i rösträtt och ekonomiska frågor. Dessa frågor har onekligen åtminstone ett indirekt samband med de delområden av den kommunala självstyrelsen som är tryggade i grundlag. Redan det att kommunerna genom lag förpliktas att medverka i en samkommun inskränker å andra sidan i viss mån kommunernas självstyrelse. De föreslagna nya bestämmelserna baddar för ytterligare inskränkningar.

I sina tidigare bedömningar av hur det obligatoriska samarbetet mellan kommunerna regleras har utskottet bl.a. uppmärksammat samarbetsuppgifternas överkommunala natur och hur de lämpligen bör organiseras samt att beslutsproceduren inte medger att någon enskild kommun ensidigt får bestämma (GrUU 11/1984 rd).

Enligt principen i 76 § kommunallagen bestäms det vid behov särskilt om grundande av en tvångssamkommun. Frågan om uppgifternas överkommunala natur i en tvångssamkommun skall således bedömas i det sammanhanget. Vill-

Helsingfors den 22 oktober 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd samt medlemmarna Esko Helle /vänst, Gunnar Jansson /sv, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /cent, Marjut Kaarilahti

koret uppfylls för de sjukvårdsdistrikt och specialomsorgsdistrikt som nämns i propositionens motivering.

En rationell organisering av gemensamma förvaltningsuppgifter innebär enligt utskottets mening att en enda kommun genom sitt motstånd inte kan förhindra en ändring av förvaltningssystemet eller kommunernas inbördes rättigheter och skyldigheter. För ett fungerande samarbete krävs det att beslutssystemet alltid fungerar. Sett ur denna synvinkel är det helt acceptabelt att ändra grundavtalet för en samkommun genom beslut med kvalificerad majoritet. Vidare kan det framhållas att det med hänsyn till det allmänna intresset är särskilt viktigt att just tvångssamkommuner för sjukvård, specialiserad sjukvård och specialomsorger fungerar ekonomiskt och effektivt.

Det föreslagna villkoret att beslut kräver två tredjedelars majoritet räcker i sin tur till för att förhindra en ensidig beslutanderätt. Med tanke på enskilda kommuner är det vidare värt att notera att de principer som generellt sett innebär inskränkningar i beslutsgången inom förvaltningen, som principerna för ändamålsbundenhet och proportionalitet, måste iaktas när ett grundavtal ändras.

Utifrån det ovan anförda anser utskottet att 79 § inte inverkar på lagstiftningsordningen. Ur denna synvinkel saknar det också betydelse om regeringens proposition kompletteras med det extra villkor som aktualiserats i förvaltningsutskottet eller inte.

Med stöd av det ovan sagda anför utskottet värdsamt

*att lagförslaget kan behandlas i den ordning som 66 § riksdagsordningen föreskriver.*

/saml, Juha Korkeaaja /cent, Heikki Koskinen /saml, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /saml, Johannes Leppänen /cent, Paavo Nikula /gröna, Riitta Prusti /sd och Maija-Liisa Veteläinen /cent.