

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 32/2001 rd

### Regeringens proposition med förslag till lag om bildande av räddningsområden

*Till förvaltningsutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 4 september 2001 en proposition med förslag till lag om bildande av räddningsområden (RP 111/2001 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Mika Kättö, inrikesministeriet
- politices magister, utredningsmannen Pekka Myllyniemi
- specialrådgivare Outi Suviranta, justitieministeriet
- chefsjuristen Antero Oksanen, Finlands Kommunförbund
- professor Olli Mäenpää.

Utskottet har fått ett skriftligt utlåtande från professor Aimo Ryyänen. Utlåtandet har lagts till utskottets handlingar.

#### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en lag om bildande av räddningsområden. Lagen skall ligga till grund för organiseringen av samarbetet mellan kommunerna när det gäller tillhandahållandet av de tjänster inom det kommunala räddningsväsendet som avses i lagen om räddningsväsendet. Enligt propositionen är det statsrådet som beslutar om indelningen av landet i räddningsområden. De kommuner som hör till räddningsområdena skall ingå avtal om organisering av samarbetet inom räddningsväsendet före utgången av 2002. Samarbetet organiseras i enlighet med bestämmelserna om samarbete i kommunallagen. Kommunerna kommer att inleda samarbetet från och med 2004.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2002.

I avsnittet om lagstiftningsordning behandlas lagförslaget utifrån det grundlagfästa skyddet för den kommunala självstyrelsen. Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen kan lagförslaget inte anses inkräkta på den grundlagfästa kommunala självstyrelsen i den meningen att det skulle begränsa kommuninvånarnas rätt att fatta beslut om förvaltning och ekonomi i sin kommun. Eftersom frågan trots detta kan ge ett visst tolkningsutrymme anser regeringen att utlåtande av grundlagsutskottet bör inhämtas om lagstiftningsordningen.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Motivering*

#### *Kommunal självstyrelse*

Enligt 121 § 1 mom. grundlagen skall förvaltningen av kommunerna grunda sig på självstyrelse för kommunernas invånare. Bestämmelsen grundar sig på grundlagsutskottets vedertagna praxis att det grundlagfästa skyddet för den kommunala självstyrelsen innebär att kommuninvånarna har rätt att bestämma om sin kommuns förvaltning och ekonomi. I självstyrelsen ingår bland annat att kommuninvånarna har rätt till förvaltningsorgan som de själva valt (RP 1/1998 rd, s. 175, andra spalten).

En av de viktiga konstitutionella frågorna i propositionen gäller hur kommunernas lagfästa skyldighet att samarbeta stämmer överens med den kommunala självstyrelsen. Som utskottet tidigare har framhållit har det redan i flera decennier stiftats lagar i vanlig lagstiftningsordning om tvångsbildade samkommuner och motsvarande samverkansorgan (GrUU 31/1996 rd, s. 1—2). I grundlagsutskottets praxis (se utlåtandet ovan och de refererade fallen) har detta i princip också ansetts möjligt trots att utskottet har ansett det i någon mån inkräkta på den kommunala självstyrelsen, om kommuner genom lag förpliktas att delta i en samkommun. Utskottet har bedömt påtvingat kommunalt samarbete med hänsyn till bland annat samverkansuppgifternas överkommunala karaktär, en rationell förvaltning av uppgifterna och utifrån det faktum att beslutsmekanismen inte ger någon enskild kommun möjlighet att få ensidig beslutanderätt.

Sett i detta perspektiv anser utskottet det beaktansvärt att nutidens krav på räddningsväsendet enligt propositionen inte kan uppfyllas fullt ut i de enskilda kommunerna eller att det blir för dyrt. För att säkerställa adekvata och högpresterande räddningsverk föreslår regeringen att räddningstjänsten skall tillhandahållas inom ramen för räddningsområden som administreras gemensamt av kommunerna. Reformen går ut på en effektivare användning av resurserna inom räddningsväsendet i och med att verksamheten

överförs till större enheter. Räddningsområdena skall ha ansvar för alla uppgifter inom räddningsväsendet som kommunerna påförs i lagen om räddningsväsendet eller i någon annan lag. Kommunerna i ett räddningsområde skall ingå avtal om organiseringen av samarbetet. I fråga om avtalen gäller vad som bestäms om samarbetet mellan kommuner i kommunallagen. Meningen är att någon av kommunerna har hand om räddningsväsendet eller att kommunerna bildar en samkommun för uppdraget.

Enligt utskottets uppfattning är det fråga om en situation där räddningsväsendet i konstitutionell bemärkelse i själva verket har blivit ett överkommunalt uppdrag. Reformen ökar inte kommunernas lagstadgade uppgifter. Kommunerna kan ordna samarbetet enligt egna önskemål, och avtalet om samarbete bedöms rättsligt i tillämpliga delar med stöd av bestämmelserna om samarbete mellan kommuner i kommunallagen. Arrangemanget stämmer överens med bestämmelserna om kommunal självstyrelse i grundlagen, anser utskottet.

#### *Statsrådets uppgifter*

Enligt 3 § i lagförslaget fastställer statsrådet indelningen av landet i räddningsområden efter att ha hört kommunerna. Som regeringen framhåller i motiveringen till propositionen är beslutet av statsrådet ett förvaltningsbeslut som kan överklagas i enlighet med förvaltningsprocesslagen. I motiveringen nämns också att beslutet fattas vid statsrådets allmänna sammanträde och att reglementet för statsrådet därför kommer att ändras. Det är enligt utskottet inget konstitutionellt problem att statsrådet får denna typ av beslutanderätt.

Bestämmelserna i 4 § 2 mom. gäller statsrådets roll i situationer då kommunerna i ett räddningsområde inte inom utsatt tid kan nå ett avtal om organiseringen av samarbetet. I sådana fall är det statsrådet som beslutar om villkoren för samarbetet.

Statsrådets beslutanderätt spelar en viktig roll med avseende på den kommunala självstyrelsen

eftersom kommunernas avtalsrätt enligt 1 mom. i lagförslaget ersätts med villkor för samarbetet som ensidigt införs genom ett beslut av statsrådet. Men statsrådets befogenheter skulle begränsas av de föreslagna bestämmelserna, framför allt lagförslagets 1 §, i kombination med eventuella framtida ändringar av de materiella bestämmelserna om räddningsväsendet i lagen om räddningsväsendet. Dessutom medför de generella rättsprinciperna inom förvaltningen väsentliga inskränkningar. Statsrådets beslut skall kunna överklagas. I denna mening anser utskottet inte att statsrådets beslutanderätt strider mot det grundlagfästa skyddet för den kommunala självstyrelsen.

En brist med förslaget är att det inte anger vilken typ av villkor statsrådet har rätt att ställa på samarbetet. Dessutom vore det önskvärt att det klart framgår av arrangementet att statsrådets föreskrifter bara gäller tills de berörda kommunerna enas om ett avtal.

Trots det ovan refererade ifrågasätter utskottet om 4 § 2 mom. över huvud taget behövs. Det bör till exempel utredas på vilket sätt det materiella målet kan nås, om bestämmelser av den typ som ingår i 81 § lagen om räddningsväsendet tillämpas på kommunerna i ett räddningsområde, när de inte lyckats nå samförstånd om ett avtal om organiseringen av samarbetet.

#### *Övriga omständigheter*

Bestämmelsen i 2 § 2 mom. att lagen inge tillämpas i landskapet Åland kan strykas eftersom den inte behövs (jfr GrUU 28/2000 rd, s. 4, andra spalten). Med stöd av 18 § 6 punkten självstyrelselagen för Åland är det även i övrigt klart att landskapet har den lagstiftande makten i frågor som gäller brand- och räddningsväsendet.

På grund av den föreslagna reformen är det motiverat att uppmärksamma den pågående utvecklingen som innebär att åtaganden som hör till kommunerna gradvis med hjälp av olika typer av åtgärder förs över på överkommunala enheter. Denna föreliggande trend inkräktar på principen att den kommunala verksamheten skall vara demokratiskt styrd, oavsett om överföringen är lagstadgad eller frivillig eller om uppgifterna övertas av en myndighetsorganisation eller blir skötta av ett bolag. Vi kan ställas inför situationen att den principen inom den kommunala självstyrelsen vacklar att den kommunala beslutanderätten i sista hand utövas av organ som kommuninvånarna har valt genom direkta val.

#### *Utlåtande*

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

**GrUU 32/2001 rd — RP 111/2001 rd**

Helsingfors den 26 september 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml  
vordf. Riitta Prusti /sd  
medl. Tuija Brax /gröna  
Klaus Hellberg /sd  
Esko Helle /vänst  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Saara Karhu /sd  
Johannes Leppänen /cent

Pekka Nousiainen /cent  
Heli Paasio /sd  
Osmo Puhakka /cent  
Pekka Ravi /saml  
Ilkka Taipale /sd  
ers. Pertti Mäki-Hakola /saml  
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.