

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 65/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ett förvaltningsförsök i Kajaland

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 23 oktober 2002 proposition med förslag till lag om ett förvaltningsförsök i Kajaland (RP 198/2002 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Pertti Laitinen och utvecklingschef Teemu Eriksson, inrikesministeriet

- lagstiftningsråd Eero J. Aarnio och utvecklingschef Arto Jääskeläinen, justitieministeriet
- chefen för juridiska ärenden Kari Prättälä, Finlands Kommunförbund
- professor Olli Mäenpää
- juris licentiat Juhani Perttunen
- professor Aimo Ryyänen
- professor Ilkka Saraviita
- kansler (emeritus) Kauko Sipponen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om ett förvaltningsförsök i Kajaland. Syftet med försöket är att samla erfarenheter om hur en stärkt självstyrelse för landskapet inverkar på landskapets utveckling, basservicen, medborgarnas inflytande, förhållandet mellan landskapet och statens centralförvaltning samt kommunernas och statens regionförvaltningsverksamhet. Enligt propositionen skall landskapet sköta största delen av de uppgifter inom social- och hälsovården samt undervisningsväsendet som kommunerna nu ansvarar för. Landskapet får rätt att besluta om fördelningen av Europeiska gemenskapens strukturfondsmedel och den nationella medfinansiering-

en för olika ändamål och om fördelningen av den nationella utvecklingsfinansieringen för lagfästa ändamål. Den högsta beslutanderätten i frågor som hör till landskapets ansvarsområde utövas av landskapsfullmäktige, som väljs av försöksområdets invånare. Landskapsfullmäktige väljer en landskapsstyrelse, som ansvarar för beredningen och verkställigheten av de beslut som fattas. I landskapet finns en av landskapsfullmäktige vald landskapsdirektör.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 juni 2003 och gälla till utgången av 2012.

Regeringen tar i motiveringen till lagstiftningsordning upp frågor som jämlikhet, kommu-

nal och annan regional självstyrelse, rösträtt och rätt till inflytande. Överföring av offentliga förvaltningsuppgifter och lagstiftningsmakt samt riksdagens budgetmakt. Enligt motiveringen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsord-

ning. Men eftersom lagförslaget på flera punkter hänför sig till grundlagen, föreslår regeringen att grundlagsutskottets yttrande inhämtas om propositionen i samband med riksdagsbehandlingen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Kommunal och regional självstyrelse.

Förslaget. Regeringen föreslår att det stiftas en lag om ett förvaltningsförsök i Kajanaland. Landskapet fungerar i uppgifter som avses i den föreslagna lagen som ett offentlighetsligt samfund baserat på invånarnas självstyrelse. Det sköter bl.a. merparten av de uppgifter inom social- och hälsovården samt undervisningsväsendet som kommunerna nu ansvarar för. För uppgifterna hör till landskapet dels Kainuu förbund, dels som obligatoriska för kommunerna i försöksområdet Kainuun sosiaali- ja tervydenhuollon kuntayhtymä och Kainuun koulutuskuntayhtymä. Landskapets beslutanderätt utövas av landskapsfullmäktige, som invånarna i landskapet väljer för fyra kalenderår i sänder. Fullmäktige är också de nämnda samkommunernas högsta beslutande organ. Landskapsfullmäktige väljer en landskapsstyrelse, som bl.a. bereder och verkställer fullmäktiges beslut och är styrelse för de samkommuner som hör till landskapet.

Grundlagens 121 §. Försöket gäller en sådan självstyrelse på ett större förvaltningsområde än en kommun som det enligt grundlagens 121 § 4 mom. skall bestämmas om genom lag. Av förarbetena framgår att det enligt denna grundlagsbestämmelse, som i sak motsvarar den tidigare bestämmelsen i regeringsformens 51 § 2 mom., är möjligt att i enlighet med självstyrelseprinciperna inrätta större förvaltningsområden än kommunerna, t.ex. landskap (RP 1/1998 rd, s. 176 andra spalten). Förslaget går ut på att överföra kommunala uppgifter till landskapet och därför måste regelverket bedömas också utifrån den

självstyrelse för kommunens invånare som garanteras i 121 § i grundlagen.

I grundlagens 121 § 1 mom. sägs att Finland är indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Bestämmelsen bygger på grundlagsutskottets vedertagna praxis från tiden då regeringsformen ännu var i kraft, nämligen att den i grundlagen skyddade kommunala självstyrelsen innebär att kommuninvånarna har rätt att bestämma om sin kommuns förvaltning och ekonomi. Självstyrelsen inbegriper bl.a. kommuninvånarnas rätt till förvaltningsorgan som de själva valt (RP 1/1998 rd, s. 175 andra spalten). Det går inte att genom vanliga lagar göra sådana ingrepp i självstyrelsens mest central särdrag att självstyrelsen urholkas i sak (GrUU 31/1996 rd, s. 1 andra spalten).

Redan i decennier har det stiftats lagar i vanlig lagstiftningsordning om olika skyldigheter för kommuner att bedriva samarbete. I grundlagsutskottets praxis har det ansetts möjligt att genom vanlig lag föreskriva om tvångsbildade samkommuner och om motsvarande kommunala samverkansorgan trots att utskottet har ansett det i någon mån inkräkta på den kommunala självstyrelsen, om kommuner genom lag förpliktas att delta i en samkommun (GrUU 31/1996 rd). Utskottet har bedömt påtvingat kommunalt samarbete med hänsyn till bl.a. samverkansuppgifternas överkommunala karaktär, en rationell förvaltning av uppgifterna och utifrån det faktum att beslutsmekanismen inte ger någon enskild kommun möjlighet att få ensidig beslutanderätt (GrUU 32/2001 rd, s. 2 första spalten). En annan sak som tillmäts betydelse är om arrangemanget väsentligt inskränkt medlemskommunernas all-

männna verksamhetsområde (GrUU 11/1984 rd, s. 2 andra spalten).

Grundlagsutskottet har ansett det vanskligt om de kommunala samverkansorganens uppgifter ökas i en sådan omfattning och på ett sådant sätt att det väsentligt påverkar medlemskommunernas förvaltning och omkullkastar den i grunderna för kommunernas självstyrelse ingående principen att kommunernas beslutanderätt hör till de verksamhetsorgan som valts av kommunmedlemmarna (GrUU 11/1984 rd, s. 2 andra spalten). Utskottet har med anledning av frivilligt kommunalt samarbete inom regioner konstaterat (GrUU 11a/2002 rd, s. 2 första spalten) att det med hänsyn till demokratiprincipen i den kommunala självstyrelse som värnas i 121 § i grundlagen vore besvärligt om kommunal beslutanderätt och kommunala uppgifter överfördes i stor skala till ett regionalt organ. Denna synpunkt gäller och inskränker i sista hand enligt utskottets mening kommunernas möjlighet enligt kommunallagen att överföra sina uppgifter till samkommuner.

Bedömning av förslaget. De uppgifter som föreslås bli överförda från försöksområdeskommuner till landskapet Kajanalands täcker ett anmärkningsvärt stort fält och utgör ett centralt element i kommunernas nuvarande uppgifter. Landskapet tar över merparten av uppgifterna inom social- och hälsovården och en del av uppgifterna inom socialomsorgen. Dessutom skall landskapet ordna gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen på andra stadiet. En så här massiv uppgiftsöverföring påverkar i väsentlig utsträckning förvaltningen i de medverkande kommunerna och kringsskär obestridligen de av kommuninvånarna valda organens beslutanderätt. Principiellt sett är regelverket synnerligen problematiskt med hänsyn till den viktiga principen om kommunal självstyrelse.

Den bakomliggande orsaken till uppgiftsöverföringen är det exceptionellt trängda ekonomiska och sociala läget i Kajanalands, som i förlängningen hotar göra det omöjligt för kommunerna inom försöksområdet att producera kommunala bastjänster i behövlig utsträckning. Som läget är

nu är det tänkt att regelverket skall barga för att invånarna i landskapet får tillgång till dessa tjänster på lika villkor. Alltså syftar man i enlighet med de förpliktelser grundlagens 19 § 3 mom. och 16 § 2 mom. ålägger det allmänna att genom förslaget tillförsäkra invånarna i landskapet tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster och säkerställa deras rätt att utveckla sig själva och på jämbördiga villkor också få annan än grundläggande utbildning. Det föreligger följaktligen i de grundläggande fri- och rättigheterna förankrade vägande skäl för regleringen. Ett arrangemang likt det föreslagna försöket kan vara det lämpligaste sättet att tillförsäkra invånarna i det utsatta landskapet deras rättigheter.

Med hänsyn till demokratiprincipen i den kommunala självstyrelsen är det viktigt att landskapet Kajanalands beslutanderätt utövas av ett organ som valts av invånarna i landskapet genom direkta val. Även om uppgiftsöverföringen leder till att kommuninvånarna inom försöksområdet förlorar en del tillfällen till medinflytande och påverkan uppvägs detta delvis av det demokratiska inslaget i landskapets förvaltning. Den kommunala självstyrelsen ersätts i fråga om de uppgifter som övergår till landskapet av en landskapssjälvstyrelse, som visserligen i ett invånarperspektiv ligger ett steg längre bort.

De uppgifter som enligt förslaget överförs från kommunerna till landskapet är s.k. obligatoriska uppgifter för kommunerna. De föreslagna bestämmelserna begränsar inte kommunerna allmänna verksamhetsområde eller deras rätt att utifrån sin självstyrelse sköta uppgifter de frivilligt åtagit sig. Dessutom får landskapet inte överta alla obligatoriska uppgifter av kommunerna. Även om de frivilliga uppgifterna de facto inte kan anses vara särskilt viktiga med tanke på den kommunala självstyrelsen, fråntar det föreslagna regelverket inte kommunernas självstyrelse dess betydelse i kommunerna inom försöksområdet.

Utifrån en på ovannämnda faktorer grundad övergripande bedömning kan den föreslagna lagen enligt utskottet i en experimentsituation som denna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

För detta talar också 121 § 4 mom. i grundlagen, som medger att det genom lag får bestämmas om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner.

Jämlikhet.

Bestämmelserna om jämlikhet i grundlagens 6 § förutsätter i princip likabehandling bl.a. oavsett bostadsort. Grundlagsutskottet har emellertid i samband med lagstiftning om diverse frågor ansett att försökslagstiftning som leder till en viss grad av olikhet i sig är godtagbar ur jämlikhets-synvinkel. 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 (GrUU 11/2002 rd, s. 2—3 och de däri nämnda utlåtandena från utskottet).

Syftet med det föreslagna försöket är att uppnå mål som enligt grundlagen är godtagbara. Det är helt befogat att gå in för att samla erfarenheter om effekterna av en stärkt självstyrelse för ett landskap samt om möjligheterna att på detta sätt garantera tillgången på kommunala bastjänster. Kajanalands särställning utgör en godtagbar grund till att förvaltningsförsöket uttryckligen genomförs där. Den på val baserade självstyrelsen ger invånarna i landskapet större möjligheter till medinflytande på landskapsnivå medan påverkansmöjligheterna minskar på det lokala planet i och med överföringen av uppgifter från kommunerna till landskapet. Sett ur ett helhetsperspektiv påverkas dock invånarnas ställning inte särskilt mycket. Grundlagens 6 § utgör enligt utskottet inget hinder för att lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Befogenheter att utfärda bestämmelser

För att de särskilda förhållandena i Kajaland skall bli beaktade kan landskapsfullmäktige med

stöd av 10 § 3 mom. meddela närmare föreskrifter om understöd och stöd som avses i de i momentet nämnda lagrummen samt om anskaffning av utbildning.

Landskapsfullmäktige är en sådan myndighet enligt 80 § 2 mom. i grundlagen som genom lag kan bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande skall vara exakt avgränsat.

Behovet av att beakta de särskilda förhållandena i Kajaland utgör ett särskilt och godtagbart skäl att ge landskapsstyrelsen befogenhet att utfärda bestämmelser om sådant som har med beviljande av de i förslaget avsedda pengarna att göra. Enligt motiveringen gäller bestämmelserna bara Kajanalands arbetskrafts- och näringscentral. Regleringens betydelse i sak kräver inte att den sker genom lag eller förordning. Utskottet vill understryka det som också framgår av propositionens motivering, nämligen att bestämmelserna inte får strida mot de föreskrivna villkoren för beviljande av stöd och liknande i de i 10 § 3 mom. nämnda lagarna och får inte heller komma med nya villkor. Regleringen påverkar inte lagstiftningsordningen.

Landskapsfullmäktige får med stöd av 12 § delegera beslutanderätt till landskapets övriga organ, förtroendevalda och tjänsteinnehavare på det sätt som bestäms i 14 § kommunallagen. Regeringen påpekar i motiveringen att det av 14 § i kommunallagen följer att beslutanderätt inte får delegeras i ärenden som landskapsfullmäktige enligt en uttrycklig bestämmelse i lag skall besluta om. Detta med hänsyn till den allmänna principen om delegering av lagstiftningsbehörighet (RP 1/1998 rd, s. 132 första spalten) viktiga förbud för landskapsfullmäktige att delegera av sin beslutanderätt framgår inte helt klart av den föreslagna 12 §. Bestämmelsen bör med andra ord preciseras.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig
lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 10 januari 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Klaus Hellberg /sd
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Marjukka Karttunen /saml
Jouni Lehtimäki /saml

Johannes Leppänen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.