

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 23/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 maj 2001 en proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen (RP 46/2001 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

- överinspektör Minna-Liisa Rinne, inrikesministeriet
- ledande juristen Heikki Harjula, Finlands Kommunförbund
- professor Olli Mäenpää
- professor Aimo Ryytänen
- professor Ilkka Saraviita
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

Utskottet har fått ett skriftligt utlåtande från lagstiftningsrådet Tuula Majuri vid justitieministeriet. Utlåtandet har fogats till utskottets handlingar.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att kommunallagen ändras med anledning av redogörelsen om lagen. De kommunala organens roll förtydligas bland annat genom precisering av vissa bestämmelser om fullmäktiges uppgifter och om beredningen av fullmäktigeärenden. En ny bestämmelse tillåter att fullmäktiges arbetsordning på vissa villkor kan innehålla bestämmelser om yttranderätten och om begränsning av längden på anförandena i fullmäktige. Reglerna för anhängiggörande av ett ärende som gäller återkallande av förtroendeuppdrag under pågående mandattid föreslås följa reglerna för kommundirektörer. I fråga om samkommuner ändras bestämmelserna om ändring av grundavtalet och om valbarhet.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt sedan den har antagits och blivit stadfäst.

I motiveringen till lagstiftningsordningen diskuterar regeringen med utgångspunkt i yttrandefriheten och den kommunala självstyrelsen förslaget att det i fullmäktiges arbetsordning skall få ingå bestämmelser om bland annat yttranderätten och begränsning av längden på anförandena. Med detta vill man enligt motiveringen säkerställa ett smidigt och störningsfritt sammanträde utan att den grundlagsfästa yttrandefriheten kränks. Regleringen gällande ändring av en samkommuns grundavtal gäller frivilliga samkommuner och är enligt motiveringen förenlig med grundlagsutskottets linje i fråga om tvångssamkommuner. Regeringen menar att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men eftersom lagförslaget gäller en med tanke på den representativa demokratin på kommunplanet principiell fråga, särskilt vad beträffar be-

gränsningen av rätten att tala, finner regeringen det önskvärt att grundlagsutskottet yttrar sig om propositionen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Fullmäktiges arbetsordning

Enligt den föreslagna 15 § kan fullmäktiges arbetsordning bland annat innehålla behövliga bestämmelser om yttranderätten och begränsning av anförandenas längd. Syftet med dessa bestämmelser är att fullmäktiges sammanträden skall kunna organiseras ändamålsenligt och förlopa störningsfritt.

Förslaget är konstitutionellt sett relevant främst av två orsaker. För det första hänger regeringen samman med principen om demokrati i 2 § grundlagen, som med hänsyn till 121 § om kommunal självstyrelse i detta sammanhang avser demokratin i den högsta kommunala beslutsprocessen. För det andra gäller regleringen fullmäktigeledamöternas yttrandefrihet och är därmed viktig med tanke på yttrandefriheten i 12 § grundlagen.

Kommunallagen saknar uttryckliga bestämmelser om fullmäktigeledamöternas yttranderätt. En viktig premiss för att den representativa demokratin skall fungera på det kommunala planet kan i vissa fall vara att fullmäktigeledamöternas yttranderätt får begränsas. Den främsta orsaken till att en sådan situation kan uppstå är att en del fullmäktigeledamöter utnyttjar sin yttranderätt i en utsträckning och på ett sätt som inte tillåter de andra att komma till tals, med beaktande exempelvis av att den tid som anslagits för ett fullmäktigesammanträde är begränsad och att fullmäktigeuppdraget vanligen sköts som ett förtroendeuppdrag, alltså inte som en huvudsyssla. Det innebär att den representativa demokratin inte förverkligas på jämlika villkor. I en sådan situation anser utskottet att demokratiprincipen i 2 § grundlagen genererar en rätt att begränsa fullmäktigeledamöternas yttranderätt. Kravet på att den kommunala beslutsordningen

skall vara demokratisk, en av de grundlagsfästa grundpelarna för kommunal självstyrelse, leder till samma slutsats. En begränsning av yttranderätten utifrån dessa omständigheter utgör en godtagbar begränsningsgrund också om man utgår från grundlagens bestämmelser om yttrandefrihet.

Oavsett om utgångspunkten är principen om demokrati eller den grundläggande friheten att yttra sig är slutresultatet att bestämmelser som påverkar fullmäktigeledamöternas yttranderätt skall utfärdas genom lag. Lagförslaget uppfyller inte detta basala krav, eftersom de materiella bestämmelserna om yttranderätten enligt förslaget skulle ingå i arbetsordningen, som fullmäktigeförsamlingen själv godkänner. Om lagen skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning, måste kommunallagen kompletteras med bestämmelser om begränsningar av yttranderätten.

Elementen i lagregleringen är följande: huvudregeln att fullmäktigeledamöterna har yttranderätt vid fullmäktiges möten, bestämmelser av ordningskaraktär om anförandenas innehåll som begränsar yttrandefriheten, fastslående av fullmäktigeordförandens uppgifter när det gäller övervakning av kravet att hålla sig till saken och iakttä andra föreskrifter av ordningskaraktär och om fullmäktigeordförandens rätt att uppmäna talaren att hålla sig till dem och på denna grund i sista hand förbjuda talaren att fortsätta sitt anförande. I lagen kan tillåtas att detaljerna kring en skälig begränsning av anförandenas längd regleras i fullmäktiges arbetsordning under förutsättning att lagen samtidigt garanterar fullmäktigeledamöternas yttranderätt i ärenden som behandlas i fullmäktige (jfr 50 § 4 mom. riksdagens arbetsordning om anslående av en del av en debatt för anföranden av en viss längd). Av allt att döma bör också en ny uppläggning av fullmäktigesammanträdena övervägas.

Ändring av grundavtal

Enligt 79 § i lagförslaget kan grundavtalet för en frivillig samkommun ändras med kvalificerad majoritet mot att hittills ha krävt ett samstämmigt beslut av medlemskommunernas fullmäktige. Grundlagsutskottet har tidigare bedömt en likartad bestämmelse om tvångssamkommuner och då gjort den bedömningen att regleringen var förenlig med de då gällande grundlagsbestämmelserna om kommunal självstyrelse (GrUU 31/1996 rd). Den nya grundlagen har inte rubbat den tidigare bedömningsgrunden och där-

för anser utskottet i enlighet med sin tidigare ståndpunkt att 79 § inte påverkar lagstiftningsordningen i detta fall.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning förutsatt att utskottets konstitutionella anmärkning om 15 § beaktas på lämpligt sätt.

Helsingfors den 30 maj 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd (delvis)
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /fkf
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml

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

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.