

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 37/2006 rd

**Regeringens proposition med förslag till lagar
om en kommun- och servicestrukturreform
samt om ändring av kommunindelningslagen
och av lagen om överlåtelseskatt**

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 oktober 2006 en proposition med förslag till lagar om en kommun- och servicestrukturreform samt om ändring av kommunindelningslagen och av lagen om överlåtelseskatt (RP 155/2006 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Pertti Laitinen, inrikesministeriet
- språkskyddssekreterare Kristina Beijar och ordförande för förvaltningsdelegationen Bo-Sanfrid Höglund, Svenska Finlands folkting
- ordförande Pekka Aikio och juristsekreterare Heikki J. Hyvärinen, sametinget
- chef för juridiska ärenden Kari Prättälä, Finlands Kommunförbund
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Aimo Rynänen
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt meddelande lämnats av
— professor Mikael Hidén.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om en kommun- och servicestrukturreform samt att kommunindelningslagen och lagen om överlåtelseskatt ändras. I lagen om en kommun- och servicestrukturreform, nedan även ramlagen, bestäms om riktlinjer och ramar för kommun- och servicestrukturreformen. Avsikten är att stärka kommunstrukturen genom att kommuner sammanförs och genom att delar av kommuner ansluts till andra kommuner. Servicestrukturerna stärks genom att den service som förutsätter ett

större befolkningsunderlag än en kommun sammanförs och genom att samarbetet mellan kommunerna utökas. Tanken är också att öka produktiviteten. Lagförslaget innehåller bestämmelser bl.a. om bildande av samarbetsområden mellan kommuner, service som kräver ett stort befolkningsunderlag, vissa utrednings- och planeringsuppgifter som åläggs kommunerna, uppgifter som överförs från staten till kommunerna, statens kommunpolitik samt reformeringen av finansierings- och statsandelssystemet. I propo-

sitionen ingår också ett förslag till ändring av kommunindelningsslagen. Det föreslås att kommunindelningsslagens bestämmelser om de sammanlagingsunderstöd som beviljas i samband med ändringar i kommunindelningen revideras helt och hållet. Det föreslås att lagen om överlåtelseskatt ändras. Avsikten är att befria vissa arrangemang som är nödvändiga för att fullfölja genomförandeplanen för kommun- och servicestrukturreformen.

Lagarna föreslås träda i kraft vid ingången av 2007. Lagen om en kommun- och servicestrukturreform föreslås vara temporär och gälla till utgången av 2012. Det föreslås att lagen om ändring av kommunindelningsslagen tillämpas på ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av 2008 och därefter.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms närmast 121 och 122 § i grundlagen med hänsyn

till den kommunala självstyrelsen och de administrativa indelningarna. Också propositionens verkningar på de språkliga rättigheter som säkerställs i 17 § i grundlagen samt skyddet enligt 121 § 4 mom. i grundlagen för samiskan och den samiska kulturen kommenteras. I motiven uppmärksammas vidare bestämmelserna i 16 och 19 § i grundlagen om kulturella rättigheter och rätt till social trygghet samt 6 § om jämlikhet och skyldigheten enligt 22 § i grundlagen för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt motiven kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom den föreslagna regleringen i många avseenden anknyter till grundlagen föreslår regeringen att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Genom den lag om en kommun- och servicestrukturreform som föreslås bli stiftad med karaktären av ramlag genomförs inte reformen utan man skapar förutsättningar för den. Det huvudsakliga syftet är att dra upp riktlinjer och skapa ramar för det egentliga lagstiftnings- och förvaltningsarbete som behövs för att reformen ska kunna genomföras. På grund av detta syfte med regleringen och på grund av ramlagskaraktären har i lagförslaget tagits in jämförelsevis många allmänna bestämmelser med ganska få eller inga rättsliga förpliktelser alls. Lagförslaget kan ur denna synvinkel närmast karaktäriseras som ett politiskt handlingsprogram eller en politisk handlingsplan. I allmänhet är det inte lämpligt att sådana godkänns i form av en lag eller någon annan författning. Det är naturligare att omständigheter som ansluter sig till politiska program förs till riksdagen t.ex. i form av en sådan redogörelse som avses i 44 § i grundlagen.

I kommun- och servicestrukturreformen är det fråga om ett exceptionellt omfattande projekt som kräver ett långsiktigt samarbete mellan många aktörer. Kommunerna, som fungerar enligt den grundlagsskyddade självstyrelseprincipen, har en central roll när reformen ska genomföras. När det gäller att genomföra ett sådant här projekt är det enligt utskottet förstaeligt att man strävar efter att skapa fastare ramar än t.ex. statsrådets principbeslut genom en sådan tidsbunden lag som nu föreslås.

Det allmänna syftet med reformen är enligt 1 § i ramlagsförslaget att utgående från den kommunala demokratin stärka kommun- och servicestrukturen. Målet är en livskraftig och funktionsduglig samt enhetlig kommunstruktur och att i hela landet säkerställa service av hög kvalitet som är tillgänglig för invånarna. Kommunerna spelar numera en betydande roll i synnerhet vid ordnandet av sociala och kulturella grundläggande rättigheter, vilket konstateras i motiven till propositionen. Även av dessa skäl är det enligt utskottet viktigt att man när reformen genomförs allvarligt beaktar att kommuninvåna-

re i olika delar av landet behandlas lika och att de har faktiska möjligheter att få den service som behövs för att deras grundläggande rättigheter ska bli tillgodosedda. Likaså ska man beakta de krav som beror på demokratiprincipen i den kommunala självstyrelsen.

I anslutning till sin karaktär av program innehåller lagförslaget bestämmelser om kommunernas uppgift att göra olika utredningar och planer. T.ex. kommunerna i huvudstadsregionen ska enligt 7 § 1 mom. senast den 31 augusti 2007 utarbeta en plan för hur samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt användningen av service över kommungränserna ska förbättras i regionen med beaktande av de projekt i syfte att utveckla samarbetet som redan pågår. Bestämmelser om liknande utrednings- eller planeringsskyldigheter ingår i ramlagsförslaget 7 § 2 mom., 9 § 1 mom. och 10 § 1 mom. Bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas på grundval av 121 § 2 mom. i grundlagen genom lag. Utifrån grundlagen innebär det således inga problem att genom lag ålägga kommunerna de utrednings- och planeringsuppgifter som avses i lagförslaget.

I ramlagsförslaget ingår även bestämmelser om det lagberednings- och lagstiftningsarbete som behövs för att reformen ska kunna genomföras. T.ex. i 8 § föreslås bestämmelser om uppgifter som överförs från kommunerna till staten liksom om tidtabellen för överföringarna. Ordlandet och finansieringen av uppgifterna ska enligt 3 mom. överföras på staten senast den 1 januari 2009. Liknande bestämmelser ingår även i 11 §. T.ex. basserviceprogrammet, som behandlar kommunernas uppgifter och finansieringen av dem, blir på basis av 1 mom. en etablerad del av statens och kommunernas lagbaserade samrådsförfarande. Vidare reformeras kommunernas finansierings- och statsandelssystem på det sätt som framgår närmare av 2 mom. Även dessa åtgärder kräver enligt motiven till propositionen ett omfattande lagberedningsarbete.

På basis av de uttryck som använts i bestämmelserna ("överförs", "etableras", "reformerar") kan man få intrycket att de är rättsnormer som är bindande även för lagstiftaren. Det är dock klart

att bestämmelserna i en vanlig lag inte har några som helst bindande rättsverkningar för lagstiftare längre fram. Samma anmärkning gäller bestämmelsen om ändring av kommunindelningslagen i 9 § 4 mom.

I sak krävs lagberednings- och lagstiftningsarbete även i 6 § 5 mom. i ramlagsförslaget. En del av de åtgärder och den vård som hör till den högspecialiserade sjukvården centraliseras enligt momentet till något specialupptagningsområde på riksnivå. Genom förordning av statsrådet bestäms på basis av momentet vilka undersökningar och åtgärder samt vilken vård som hör till den högspecialiserade sjukvården. Bestämmelsen som skrivits i form av ett bemyndigande att utfärda förordning innehåller enligt motiven dock endast ett uppdrag att ändra lagen om specialiserad sjukvård så att man hädanefter genom förordning av statsrådet kan utfärda bestämmelser om sådant som nu regleras genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet.¹ Detta framgår inte på något sätt av det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning som i det här fallet dessutom ställer till med juridisk oreda mellan bemyndigandet i ramlagsförslaget och i lagen om specialiserad sjukvård. Därför måste sista meningen i 6 § 5 mom. ses över så att den motsvarar uppdragssyftet i propositionen, om det inte anses nödvändigt att den aktuella bestämmelsen om bemyndigande i lagen om specialiserad sjukvård ändras redan i samband med behandlingen av denna proposition.

Ändringar i kommunindelningen

Kommunindelningslagen. Avsikten är att kommunstrukturen ska stärkas i samband med reformprojektet genom att kommuner slås samman och delar av kommuner ansluts till andra kommuner. Ändringar i kommunindelningen verkställs och stöds i enlighet med hänvisningen

¹ Genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet kan man med stöd av gällande 11 § 3 mom. i lagen om specialiserad sjukvård föreskriva om vilka undersökningar, åtgärder och vilken vård som hör till den högspecialiserade sjukvården.

i 4 § 1 mom. i ramlagsförslaget på det sätt som bestäms i kommunindelningsslagen.

Bestämmelser om grunderna för kommunindelning utfärdas enligt 122 § 2 mom. i grundlagen genom lag. I förarbetena till grundlagen konstateras att kravet innebär att förutsättningarna för ändring av kommunindelningen och beslutsförfarandet i samband därmed ska regleras genom lag. Kommunindelningsslagen, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 24/1997 rd), nämns i motiven till grundlagspropositionen som den lag som numera reglerar saken (RP 1/1998 rd, s. 177).

Bestämmelser om ändring i kommunindelningen utfärdas enligt gällande kommunindelningsslag genom lag, om fullmäktige i någon berörd kommun motsätter sig ändringen och ändringen vid en eventuell kommunal folkomröstning inte understöds av majoriteten. I andra fall beslutar statsrådet eller ministeriet om ändringar i kommunindelningen enligt vad som föreskrivs närmare i kommunindelningsslagen.

I propositionen föreslås att de materiella förutsättningarna för ändring i kommunindelningen preciseras. Kommunen ska enligt den bestämmelse som föreslås bli fogad till 1 § 2 mom. i kommunindelningsslagen bestå av ett pendlingsområde eller någon annan sådan funktionell helhet som har ekonomiska och på personalresurserna grundade förutsättningar att ansvara för ordnandet och finansieringen av servicen. I 5 § 1 mom. i ramlagsförslaget ingår en bestämmelse med samma innehåll som styr genomförandet av kommunstrukturen. En sådan ändring i kommunindelningen som innebär att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar kan med stöd av 4 § 1 mom. i förslaget till kommunindelningsslag verkställas på gemensam framställning av de berörda kommunernas fullmäktige. Framställningen kan då förkastas, om ändringen i kommunindelningen skulle strida mot någon av de förutsättningar för ändring i kommunindelningen som anges i 1 och 3 §.

Den huvudsakliga avsikten med regleringen är att ge statsrådet en möjlighet att förkasta kommunfullmäktiges gemensamma framställning om bildandet av en ny kommun eller minskning

av antalet kommuner, om framställningen inte uppfyller t.ex. de krav på pendlingsområde eller någon annan funktionell helhet som i 1 § 2 mom. i förslaget till kommunindelningsslag föreslås för bildandet av nya kommuner. I förslaget är det summa summarum fråga om att de förutsättningar för ändring i kommunindelningen som kan räknas till grunderna för kommunindelning enligt 122 § 2 mom. i grundlagen ska regleras genom lag och förslaget innebär således inte till dessa delar några problem med tanke på grundlagen.

Ramlagsförslagets 9 § 4 mom. Statsrådet ska på basis av 9 § 4 mom. i ramlagsförslaget i början av 2009 avlåta en proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kommunindelningsslagen så att statsrådet på förslag av den utvärderingsgrupp som avses i 2 mom. eller den kommunindelningsutredare som avses i 3 mom. kan besluta att ändra kommunindelningen. Villkoret är att de åtgärder som nämns i 1—3 mom. och som vidtas för att trygga den lagstadgade servicen i kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning inte räcker till.

Grundlagen utgör inte i sig något hinder för att genom lag föreskriva om statsrådets befogenheter att under de förutsättningar som anges närmare i lag besluta om ändring i kommunindelningen. I förslaget är det ändå enbart fråga om att en proposition ska avlåtas om detta. Därför är det inte befogat att i samband med den proposition som nu behandlas på förhand bedöma eventuella frågor i anslutning till grundlagsenligheten i ett lagförslag i en proposition som kanske kommer att avlåtas i framtiden. Det bör dock upprepas (s. 3/I) att en bestämmelse i en vanlig lag — i detta fall 9 § 4 mom. i ramlagsförslaget — inte har några som helst bindande rättsliga verkningar för lagstiftare längre fram.

Den bestämmelse om statsrådets skyldighet att avlåta regeringens proposition till riksdagen som nu föreslås bli intagen i lag är mycket speciell. Förslaget är inte heller helt problemfritt ur grundlagssynvinkel. Beslut om överlämnande av en proposition fattas nämligen med stöd av 58 § 1 och 2 mom. i grundlagen av republikens presi-

dent och inte av statsrådet. Det är en annan sak att presidenten fattar sitt beslut på förslag av statsrådet och att presidenten vid den eventuella andra föredragningen som avses i 2 mom. inte mera kan vägra att avlåta propositionen i enlighet med statsrådets nya förslag (RP 1/1998 rd. s. 107/II och 120/II). Därför måste 9 § 4 mom. i ramlagsförslaget absolut ändras så att det motsvarar regleringen enligt 58 § i grundlagen och för att lagförslaget till dessa delar ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Inom statsrådet bör beslutsprocessen i fråga om förslaget att avlåta en regeringsproposition enligt utskottet i hög grad vara baserad på politisk prövning inom ramen för de författningsrättsliga aspekter som föranleds av grundlagen. För styrningen av prövningen måste andra parlamentariska metoder användas än lagstadgade skyldigheter och således i sista hand hot om juridiskt ministeransvar. Problematiskt är dessutom att man föreslår bestämmelser i lag om innehållet i den regeringsproposition som eventuellt kommer att avlåtas. I den planerade propositionen ska det enligt 9 § 4 mom. i ramlagsförslaget föreslås att statsrådet bemyndigas att fatta beslut om ändring av kommunindelningen, trots att det i den situation som avses i nämnda bestämmelse kan vara ändamålsenligt att föreskriva om kommunsammanslagning direkt genom lag.

Under dessa omständigheter ska 9 § 4 mom. i ramlagsförslaget, ifall det överhuvudtaget anses nödvändigt att ta in bestämmelsen i lagen, ändras så att det motsvarar 58 § i grundlagen, och frågan om en eventuell proposition liksom dess närmare innehåll överlåtas åt regeringens prövning.

Kommunernas samarbetsskyldigheter

Grundlagens 121 §. Finland är enligt 121 § 1 mom. i grundlagen indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Bestämmelsen grundar sig på den av grundlagsutskottet redan på regeringsformens tid etablerade praxis enligt vilken den i grundlagen skyddade kommunala självstyrelsen innebär att kommuninvånarna har rätt att bestämma om sin kommuns förvaltning och eko-

nomi. Självstyrelsen inbegriper bl.a. rätt för kommuninvånarna till förvaltningsorgan som de själva valt (RP 1/1998 rd, s. 175/II). Det går inte att genom vanliga lagar göra sådana ingrepp i självstyrelsens mest centrala särdrag att den urholkas i sak (GrUU 31/1996 rd, s. 1/I, GrUU 65/2002 rd, s. 2—3, GrUU 22/2006 rd, s. 2/II).

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 ansett det i någon mån inkräkta på den kommunala självstyrelsen om kommuner genom lag förpliktats 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/II, GrUU 65/2002 rd, s. 2—3, GrUU 22/2006 rd, s. 2/II och s. 3—4). En annan sak som tillmätts betydelse är om arrangemanget väsentligt inskränkt medlemskommunernas allmänna verksamhetsområde (GrUU 11/1984 rd, s. 2/II, GrUU 65/2002 rd, s. 3/II).

Utskottet 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/II, GrUU 65/2002 rd, s. 3). Utskottet har med anledning av frivilligt kommunalt samarbete inom regioner konstaterat (GrUU 11a/1984 rd, s. 2/I) 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. Utskottet har ansett att denna synpunkt gäller och inskränker i sista hand

kommunernas möjlighet enligt kommunallagen att överföra sina uppgifter till samkommuner (GrUU 65/2002 rd, s. 3/I, GrUU 22/2006 rd, s. 2).

Samarbetsområde. Kommunerna kan enligt 5 § 2 mom. i ramlagsförslaget inrätta ett samarbetsområde enligt 3 och 4 mom. vars uppgifter antingen kan skötas utgående från en modell med en s.k. värdkommun enligt 76 och 77 § i kommunallagen eller genom att en samkommun enligt 78—86 § i kommunallagen inrättas för skötseln av uppgifterna. Inom ett samarbetsområde som inrättas för skötseln av primärvården och sådana uppgifter inom socialväsendet som är nära anslutna till primärvården ska det på basis av 3 mom. finnas åtminstone ungefär 20 000 invånare. Ett samarbetsområde som ordnar grundläggande yrkesutbildning ska enligt 4 mom. dock ha åtminstone ungefär 50 000 invånare. Möjlighet att avvika från dessa villkor för befolkningsunderlaget ingår i 5 mom.

Syftet med regleringen är att förplikta kommuner med färre invånare än vad som anges i villkoren för folkmängden att höra till sådana samarbetsområden som inrättas för skötseln av de uppgifter som avses i förslaget, om inte villkoren för befolkningsunderlaget kan uppnås genom kommunsammanslagning. För en kommun som uppfyller villkoren för folkmängden är det frivilligt att höra till ett samarbetsområde.

Uppgifter som ska skötas av ett samarbetsområde definieras i 3 och 4 mom. i ramlagsförslaget. Det är fråga om avgränsade uppgiftshelheter. Mot bakgrunden av grundlagsutskottets tidigare praxis innebär regleringen inga problem med tanke på grundlagsskyddet för den kommunala självstyrelsen i fråga om de uppgifter som avses bli överförda på samarbetsområdet.

Enligt 5 § 2 mom. i ramlagsförslaget ska beslutsfattandet inom samarbetsområdet ordnas så att det grundar sig på invånarantalet i de deltagande kommunerna, om inte kommunerna kommer överens om något annat. Den kommun inom samarbetsområdet som har det största invånarantalet kan på basis av bestämmelsen få ensidig bestämmanderätt, och dessutom garanterar inte ett

beslutssystem grundat enbart på invånarantalet nödvändigtvis i alla fall att en kommun med ett litet invånarantal alls blir representerad i samarbetsområdets organ. Problemet lindras av att regleringen är uppbyggd kring kommunernas möjlighet att ingå överenskommelser och kommunerna kan således avtala om hur beslutsfattandet ska ordnas på andra grunder än enbart utgående från invånarantalet. Beslutsfattandet bygger dock på invånarantalet, om kommunerna inte når en överenskommelse om andra slags arrangemang. Möjligheten att en kommun kan få ensidig bestämmanderätt strider mot utskottets vedertagna praxis för det beslutssystem som ska följas i kommunernas obligatoriska samarbete.² Förslaget kan enligt utskottet jämföras med regleringen om kommunernas obligatoriska samarbete.

Förutsättningen för vanlig lagstiftningsordning är därför att sista meningen i 5 § 2 mom. i ramlagsförslaget stryks, vilket gör att de berörda kommunerna kan komma överens om beslutsarrangemangen i samarbetsområdet inom ramen för kommunallagen. Alternativt ska huvudregeln i meningen ses över så att inte det beslutssystem som enligt huvudregeln ska följas inom samarbetsområdet ger en enskild kommun en ställning som möjliggör ensidig bestämmanderätt och att regleringen garanterar alla kommuner i samarbetsområdet representation i områdets organ. Grundlagen utgör inget hinder för att 79 § 1 mom. i kommunallagen³ som föreskrivits med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 31/1996 rd, s. 2, GrUU 23/2001 rd, s. 3/II) tillämpas i situationer då kommunerna inte kommer överens om andra beslutsarrangemang.

² Jfr GrUU 65/2002 rd och GrUU 22/2006 rd, där utskottet har beaktat särskilda omständigheter i anslutning till regleringen av förvaltningsförsöket i Kajanaland.

³ Bestämmelsen gäller beslut om ändring av grundavtalet för samkommuner. Förutsättningen för beslutet är enligt den att förslaget understöds av minst två tredjedelar av medlemskommunerna och att deras invånarantal är minst hälften av det sammanräknade invånarantalet i samtliga medlemskommuner.

Tvångsbildade samkommuner. Landet delas på basis av 6 § i ramlagsförslaget in i de samkommuner som räknas upp i 7 § i lagen om specialiserad sjukvård för att trygga den service som förutsätter ett brett befolkningsunderlag. Varje kommun ska höra till en sådan samkommun som i den omfattning som kommunen anger ska ansvara för den service som föreskrivs i lagen om specialiserad sjukvård och lagen om specialomsorger om utvecklingsstörda.

Nämnda uppgifter omfattas redan nu av kommunernas obligatoriska samarbete. Regleringen påverkar inte behandlingsordningen för lagförslaget. Inte heller den allmänna bestämmelsen om samkommunens uppgift att främja beaktandet av hälsa, funktionsförmåga och social trygghet inom sitt område i 6 § 2 mom. 2 punkten i ramlagsförslaget utgör något problem med tanke på den kommunala självstyrelsen. Dessutom ska samkommunen enligt 3 punkten sköta de andra uppgifter som åläggs den genom lag. Ur grundlagssynvinkel finns det inte något att anmärka på heller i denna bestämmelse, som är konstaterande till sin natur. I eventuella lagstiftningsprojekt ska man dock beakta de begränsningar som kommuninvånarnas självstyrelse orsakar i antalet uppgifter som överförs på tvångsbildade samkommuner. Grundlagsutskottet har i sin praxis 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 (se ovan s. 5/II).

Kommunen kan med stöd av 6 § 3 mom. i ramlagsförslaget även ge samkommunen andra uppgifter. Här påminner utskottet om sin tidigare ståndpunkt, enligt vilken de aspekter som ingår i demokratiprincipen i den kommunala självstyrelsen i sista hand inskränker även kommunernas möjlighet att i någon större skala överföra sina uppgifter och beslutanderätten till regionala organ. Uppfattad och tillämpad på detta sätt

utgör bestämmelsen inget problem med tanke på grundlagen.

De språkliga förhållandena och samernas ställning

Nationalspråken. När arrangemangen enligt ramlagsförslaget planeras och genomförs ska enligt 1 § 3 mom. 5 punkten den finsk- och svenskspråkiga befolkningens rättigheter att använda sitt eget språk och att få service på detta språk beaktas. I anslutning ingår i 5 § 5 mom. 2 punkten en bestämmelse om möjligheten att avvika från de förutsättningar att bilda en kommun eller ett samarbetsområde som föreslås i paragrafens 3 och 4 mom., om avvikelsen är nödvändig för att trygga de finsk- eller svenskspråkiga invånarnas språkliga rättigheter. När det gäller de språkliga förhållandena ska man dessutom beakta bestämmelsen i 6 § 4 mom. om tvåspråkiga och enspråkigt svenskspråkiga kommuners medlemskap i en samkommun som har till uppgift att trygga ordnandet av svenskspråkig service för medlemskommunerna i enlighet med den arbetsfördelning som särskilt ska beslutas.

Med tanke på grundlagens 122 § 1 mom. är regleringen betydelsefull för den administrativa indelningen. När förvaltningen organiseras ska enligt momentet en indelning i sinsemellan förenliga områden eftersträvas så att den finsk- och svenskspråkiga befolkningens möjligheter att erhålla tjänster på det egna språket tillgodoses enligt lika grunder. Bestämmelsen innehåller inte något sådant omnämnande av en strävan efter enspråkiga förvaltningsområden som fanns i den tidigare regeringsformen. I grundlagspropositionen sågs däremot som viktigt att förvaltningen organiseras med beaktande av de grundläggande språkliga rättigheterna i 17 § i grundlagen samt att den tryggar den svensk- och finskspråkiga befolkningens möjligheter att bli betjänad på sitt eget språk (RP 1/1998 rd, s. 177/I). I sitt betänkande om grundlagspropositionen ansåg grundlagsutskottet att de språkliga förhållandena kan vara ett sådant särskilt skäl som berättigar till avsteg från i och för sig förenliga områden (GrUB 10/1998 rd, s. 35). Till dessa delar

finns inget att anmärka på i regleringen i ramlagsförslaget.

I anslutning till beredningen av ändringar i kommunindelningen är det dock viktigt att upprepa det uttalade kravet i utskottets betänkande om grundlagspropositionen att det ska beaktas att ändringar i kommunindelningen inte får påverka kommunens språkliga ställning eller försämrå språkgruppernas möjligheter att klara sig på sitt eget språk (GrUB 10/1998 rd, s. 35/II).

Samernas ställning. Samernas ställning. När arangemangen enligt ramlagsförslaget planeras och genomförs ska man enligt 1 § 3 mom. 6 punkten beakta samernas språkliga rättigheter samt samernas rätt att såsom urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur inom samernas hembygdsområde. I anslutning till detta föreslås i 5 § 5 mom. 3 punkten en bestämmelse om möjligheten att avvika från de villkor som i 3 och 4 mom. föreskrivs för bildandet av en kommun eller ett samarbetsområde, om det är nödvändigt för att trygga de rättigheter som gäller samernas språk och kultur.

Samerna har såsom urfolk på basis av 17 § 3 mom. i grundlagen rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Enligt samma lagrum ska bestämmelser om samernas rätt att använda samiska hos myndigheterna utfärdas genom lag. Saken regleras i samiska språklagen. Samer har vidare på basis av 121 § 4 mom. i grundlagen inom sitt hembygdsområde språklig och kulturell autonomi enligt vad som bestäms i lag. Saken regleras för närvarande genom sametingslagen.

I fråga om utgångspunkterna är den föreslagna regleringen ändamålsenlig med tanke på att samernas grundlagstryggade rättigheter ska beaktas. Utskottet anser dock att det är befogat att i 1 § 3 mom. 6 punkten i ramlagen även nämna självstyrelse när det gäller samernas språk och kultur som en omständighet som ska beaktas när reformen planeras och genomförs (t.ex. "...samernas språkliga rättigheter liksom samernas rätt att som urfolk bevara och utveckla sitt språk och sin kultur samt samernas språkliga och kulturella autonomi inom sitt hembygdsområde."). Ut-

skottet ser det som viktigt att inte eventuella ändringar i kommunindelningen försämrå samernas språkliga eller kulturella rättigheter enligt gällande lagstiftning eller förutsättningarna för deras kulturella autonomi. Utskottet betonar dessutom betydelsen av förhandlingsplikten i 9 § i sametingslagen när genomförandet av kommun- och servicestrukturreformen bereds (se även GrUB 17/1994 rd, s. 2).

Andra omständigheter

Statsrådets redogörelse. Statsrådet avlåter enligt 14 § i ramlagsförslaget en redogörelse för genomförandet av kommun- och strukturreformen och uppnåendet av målen för ramlagen till riksdagen 2009.

Meddelanden och redogörelser är enligt 44 § i grundlagen metoder med hjälp av vilka statsrådet på eget initiativ får frågor som gäller rikets styrelse eller internationella förhållanden att tas upp till behandling i riksdagen. Förfarandena skiljer sig från varandra beroende på om man som avslutning på deras behandling mäter det förtroende som statsrådet åtnjuter i riksdagen eller inte. Enligt förarbetena till grundlagen kan statsrådet välja vilket förfarande det föredrar i ett ärende (RP 1/1998 rd, s. 95/II).

Grundlagsutskottet har tidigare konstaterat att det rimmar väldigt illa med ett grundlagsfäst system att statsrådet, samtidigt som dess principiella rätt till initiativ inskränks, genom bestämmelser i lag åläggs att i ett bestämt ärende och inom en viss tid lämna en redogörelse till riksdagen.⁴ Utskottet har ansett att det i konstitutionell mening vore mycket naturligare att en sådan förpliktelse är politisk och därmed baserar sig på den vilja som riksdagen uttrycker i sitt svar (GrUU 5/2004 rd, s. 2/II). Det är bäst att den bestämmelse som ålägger regeringen att lämna en redogörelse stryks ur ramlagsförslaget i enlighet

⁴ I redogörelseförfarandet enligt 3 § i lagen om militär krishantering är det fråga om att involvera riksdagen i behandlingen av ett ärende som republikens president fattar beslut om (GrUU 5/2004 rd, s. 2/II fotnot 1, GrUU 54/2005 rd, s. 5—6).

med utskottets tidigare ställningstagande (GrUU 5/2004 rd, s. 3/I).

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar mot 5 § 2 mom. och 9 § 4 mom. i lagförslag 1 beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 9 november 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Heidi Hautala /gröna
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Astrid Thors /sv
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.