

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 63/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till kommunallag och vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 december 2014 regeringens proposition med förslag till kommunallag och vissa lagar som har samband med den (RP 268/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Eeva Mäenpää, finansministeriet

- förvaltningsråd Eija Siitari, högsta förvaltningsdomstolen
- statsåklagare, chef för förvaltningsenheten Christer Lundström, Riksåklagarämbetet
- chefsjurist Heikki Harjula, Finlands Kommunförbund
- birådande professor Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- professor Eija Mäkinen
- professor Matti Niemivuo
- professor (emeritus) Aimo Ryyänen
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— justitieministeriet

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen en ny kommunallag, som ersätter kommunallagen från 1995. Kommunallagen kommer fortfarande att vara en allmän lag som gäller kommunens förvaltning, beslutsförfarande och ekonomi. I lagförslaget beaktas förändringarna i kommunernas verksamhetsmiljö och i de kommunala förvaltningsstrukturerna samt förändringarna i lagstiftningen. Lagens struktur och begrepp ses över.

Lagarna avses träda i kraft 2015 så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit

stadfästa. Däremot föreslås det att de nya bestämmelserna om kommunens organ och ledning, kommuninvånarnas rätt till inflytande, de förtroendevalda, besluts- och förvaltningsförfarande samt begäran om omprövning och kommunalbesvär tillämpas först 2017, från ingången av mandatperioden för det första fullmäktige som väljs efter det att lagen trätt i kraft.

I propositionsmotiven om lagstiftningsordningen granskas bestämmelserna med avseende på följande grundlagsbestämmelser: 121 § om kommunal självstyrelse, 17 § 2 mom. om språk-

liga rättigheter, 10 § om skydd för privatlivet och personuppgifter och 12 § 2 mom. om offentlighetsprincipen. Regeringen föreslår att lagför-

slagen godkänns i vanlig lagstiftningsordning, men anser att propositionen bör föras till grundlagsutskottet för prövning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utgångspunkter för bedömningen

Den föreslagna nya kommunallagen ska ersätta 1995 års kommunallag. Även den nya kommunallagen är en allmän lag som gäller kommunens förvaltning, beslutsprocesser och ekonomi. Konstitutionellt är lagen betydelsefull framför allt med avseende på bestämmelserna om kommunal självstyrelse i grundlagens 121 §. Enligt den grundläggande bestämmelsen i dess 1 mom. är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Självstyrelsens viktigaste kännetecken kompletteras med bestämmelserna i 2 och 3 mom. i samma paragraf.

Genom kommunallagen uppfylls i synnerhet kravet enligt 2 mom., dvs. att bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning ska utfärdas genom lag. Enligt förarbetena till grundlagen gäller kravet på lagbestämmelser bl.a. utövandet av kommunens högsta beslutanderätt, grunderna för organisering av kommunens övriga förvaltning och de viktigaste elementen i kommuninvånarnas medbestämmanderätt. Däremot kan den detaljerade regleringen av förvaltningen anförtros åt kommunerna. I enlighet med självstyrelseprincipen ska demokratin i kommunernas beslutssystem tryggas genom lag. Detta innebär framför allt att kommuninvånarna har rätt att välja förvaltningsorgan och att beslutanderätten i kommunerna tillkommer de valda organen (RP 1/1998 rd, s. 176/I).

Förlängd mandattid för fullmäktige

Enligt det föreslagna 15 § 1 mom. i kommunallagen ska fullmäktiges mandattid börja vid ingången av juni månad valåret, dvs. inte längre vid årsskiftet. Ändringen är motiverad eftersom

det nya fullmäktige då snabbare får börja fatta beslut om kommunens verksamhet och ekonomi. Enligt 147 § 2 mom. i lagförslaget ska mandattiden för de nu behöriga kommunfullmäktige fortsätta till utgången av maj 2017, vilket innebär att de kommer att ha en fem månader längre mandatperiod.

Det finns inga bestämmelser på grundlagsnivå om kommunfullmäktiges mandattid. I detta avseende har lagstiftaren prövningsmån. Att de sittande kommunfullmäktiges mandattid ändras är en engångsföreteelse som bygger på en bestående ändring av valtidtabellen, och enligt utskottet utgör detta heller inget problem ur den synvinkeln att det anses vara vedertaget att kommuninvånarnas grundlagsfästa självstyrelse innebär kommuninvånarnas rätt att själva välja sina förvaltningsorgan. Den rättsliga ställningen för fullmäktigeledamöterna och andra förtroendevalda i en kommun garanteras härvid genom det föreslagna 147 § 3 mom. Enligt det har en förtroendevald rätt att lämna sitt uppdrag redan vid utgången av 2016, dvs. när fyraårsperioden löper ut.

Antalet ledamöter i fullmäktige

I 16 § i den föreslagna kommunallagen finns bestämmelser om antalet ledamöter i fullmäktige. Här skiljer sig bestämmelserna från den gällande kommunallagen eftersom det nu inte föreslås bestämmelser om antalet ledamöter i kommuner av olika storlek. I stället är det fullmäktige som bestämmer antalet inom de ramar som lagen anger. I förslaget anges det hur många ledamöter en kommun minst ska ha, och antalen är alltså sådana att kravet på proportionella val och en proportionell sammansättning av fullmäktige inte äventyras. Därmed utgör förslaget inte något problem med avseende på demokratibestämmelserna i 121 § i grundlagen. Det kan med av-

seende på självstyrelseprincipen anses motiverat att ge kommunerna prövningsmån.

Finansieringsprincipen

I 12 § i den föreslagna kommunallagen finns bestämmelser om ett program för kommunernas ekonomi. Programmet ersätter det nuvarande förfarandet med ett basserviceprogram. Enligt 1 mom. ska man inom statens och kommunernas samrådsförfarande bereda ett program för kommunernas ekonomi, som är en del av beredningen av planen för de offentliga finanserna och statens budgetproposition. Bestämmelser om innehållet i programmet finns i 2 och 3 mom. i samma paragraf.

Bestämmelserna om programmet är betydelsefulla särskilt med avseende på 121 § 2 mom. i grundlagen på den punkten att bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna ska utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har i sin etablerade praxis framhållit att när man lagstiftar om uppgifter gäller det samtidigt att beakta finansieringsprincipen och se till att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av dem. För drygt ett år sedan påpekade utskottet att fokus när det gäller att i praktiken genomföra finansieringsprincipen ligger på statens och kommunernas samrådsförfarande om statsandelar och basserviceprogramförfarandet. Även om det i kommunallagens bestämmelse om basserviceprogrammet inte föreskrivs om uppdraget att granska hur finansieringsprincipen blir genomförd ska granskningen i praktiken utföras enligt paragrafmotiven, konstaterade utskottet då. Dessutom ansåg utskottet att det vore motiverat att granskningen av finansieringsprincipen entydigt sker på grundval av lag (GrUU 34/2013 rd, s. 2).

Utskottet påpekade nyligen också att regeringen i de propositioner som påverkar kommunernas ekonomi inte lyckats ge en tillräckligt heltäckande bild för en granskning av hur ändringarna påverkar finansieringsprincipen och varje enskild kommuns möjligheter att producera de lagfästa tjänsterna eller fullgöra de uppgifter som hör till kommunens allmänna ansvarsområde. Problemet har ansetts vara att det trots en godkänd princip inte finns några gemensamt

godkända bedömnings- och beräkningsmekanismer över hur principen genomförs eller inte genomförs. Utskottet ansåg det vara viktigt att ett system som möjliggör en övergripande bedömning av enskilda kommuner skapas i samband med styrsystemet för de offentliga finanserna, som också programmet för kommunernas ekonomi ingår i (GrUU 40/2014 rd, s. 3/I).

Enligt propositionsmotiven (s. 147 och 261-262) är programmet för kommunernas ekonomi mer omfattande och övergripande än det nuvarande basserviceprogrammet, och det ger bättre förutsättningar att bedöma balansen mellan kommunernas uppgifter och deras finansiering och hur den grundlagsstadgade finansieringsprincipen förverkligas. Målet är att det nya styrsystemet för de offentliga finanserna och det tillhörande programmet för kommunernas ekonomi ska bilda en ram för bedömningen av hur finansieringsprincipen genomförs. Utskottet anser det vara synnerligen viktigt att systemet utvecklas på ett konsekvent sätt. Samtidigt bör man i 12 § i kommunallagen uttryckligen nämna att finansieringsprincipen beaktas i programmet för kommunernas ekonomi.

Förtroendevaldas rätt till upplysningar

I 83 § i den föreslagna kommunallagen finns bestämmelser om vilken rätt förtroendevalda har till upplysningar. Enligt det föreslagna 1 mom. ska en förtroendevald ha rätt att få de upplysningar som han eller hon anser nödvändiga i sitt uppdrag, men som ännu inte är offentliga enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (nedan kallad offentlighetslagen). I 2 mom. föreslår regeringen bestämmelser om förtroendevaldas rätt att få upplysningar om verksamheten i kommunernas dottersammanslutningar.

Bestämmelserna är betydelsefulla med avseende på offentlighetsprincipen enligt 12 § 2 mom. i grundlagen. Dessutom anknyter bestämmelserna om de förtroendevaldas rätt till upplysningar till bestämmelsen i grundlagen 121 § 1 mom. om att kommunernas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommuninvånarna. Regleringen har också samband med de

mokratiprincipen i 2 § i grundlagen, som såvitt den gäller den kommunala självstyrelsen avser demokratin i den högsta beslutsprocessen i kommunen (GrUU 24/2008 rd, s. 2/I, och GrUU 23/2001 rd, s. 2/I). Syftet med bestämmelserna om de förtroendevaldas rätt till upplysningar är att bidra till att det finns förutsättningar för demokratiskt beslutsfattande i kommunerna.

En förtroendevald har med stöd av 83 § 1 mom. rätt att av kommunens myndigheter få de upplysningar som han eller hon anser nödvändiga i sitt uppdrag och som enligt 6 och 7 § i offentlighetslagen ännu inte är offentliga, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. Enligt propositionsmotiven (s. 202) varken utökar eller inskränker bestämmelsen de förtroendevaldas rätt till upplysningar jämfört med gällande lag. Det är ändamålsenligt att förtroendevalda har mer omfattande rätt än andra att få upplysningar som ännu inte är offentliga med beaktande av att man behöver se till att kommunala beslut bygger på riktig och tillräcklig information. Men samtidigt måste det påpekas att bestämmelserna inte ger de förtroendevalda rätt att få information som är sekretessbelagd med stöd av offentlighetslagen. Däremot sägs det i motivering att de förtroendevalda alltid har rätt till sådana sekretessbelagda uppgifter som hör till deras egentliga uppgifter och som behövs t.ex. som grund för beslutsfattandet i ett ärende som behandlas i det berörda organet. Det som står i motiveringen verkar stå i strid med den föreslagna bestämmelsen, men utskottet erfar att det som avses i motiveringen är den rätt att få upplysningar som grundar sig på den tillämpliga materiella lagstiftningen i det enskilda fallet. Förvaltningsutskottet bör överväga att i sitt betänkande komplettera motiveringen i det avseendet.

En förtroendevald har enligt 83 § 2 mom. rätt att av kommunens koncernledning få sådana i koncerndirektivet specificerade upplysningar som gäller verksamheten i kommunens dottersammanslutningar och som koncernledningen innehar, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. Den gällande kommunallagen har inga sådana bestämmelser om rätten att få

upplysningar om dottersammanslutningarnas verksamhet.

Utifrån de knappt tilltagna detaljmotiven (s. 203) ter det sig som om orsaken till den föreslagna bestämmelsen är att kommunens förtroendevalda inte direkt med stöd av lag har rätt att kräva uppgifter av kommunala dotterbolag om deras verksamhet. Det som uppenbarligen avses är att det inte är offentlighetslagen utan aktiebolagslagen som tillämpas på bolag som hör till kommunkoncernen. Däremot tillämpas offentlighetslagen på sådana handlingar om dotterbolagen som de kommunala myndigheterna har. Detta innebär i sin tur att en sådan handling under alla omständigheter blir offentlig med stöd av 7 § i offentlighetslagen när en myndighet har fått den, om det inte i offentlighetslagen eller någon annan lag föreskrivs något om dess offentlighet eller sekretess eller om någon annan begränsning av rätten att ta del av den.

Utskottet tar fasta på bestämmelsens ordalydelse. Den kan nämligen förstås också på det sättet att koncerndirektivet reglerar sekretessen i fråga om de upplysningar om dottersammanslutningarnas verksamhet som koncernledningen innehar eller att förtroendevalda har rätt att få bara de upplysningar som anges i koncerndirektivet. En sådan tolkning står i strid med den bestämmelse i 12 § 2 mom. i grundlagen som anger att handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna är offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Därför måste åtminstone uttrycket "i koncerndirektivet specificerade" utgå ur det föreslagna 83 § 2 mom. för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Dessutom verkar 47 § 4 mom. 3 punkten vara behäftad med ett liknande problem. Enligt den punkten ska det i koncerndirektivet meddelas behövliga bestämmelser åtminstone om rätten för kommunens förtroendevalda att få upplysningar. Det är enligt utskottets mening i och för sig klart att koncerndirektivet inte kan begränsa de förtroendevaldas lagfästa rätt att få upplysningar, inte ens indirekt. Däremot finns det inget hinder för att i direktivet ange skyldigheter

som dottersammanslutningarna har för att garantera tillgången till information om sammanslutningarnas verksamhet. Man bör se till att de förtroendevaldas rätt till upplysningar är så omfattande som möjligt enligt koncerndirektivet, eftersom de kommunala dottersammanslutningarna är av så pass olika natur. Därför bör den föreslagna 47 § 4 mom. 3 punkten ändras i enlighet med detta (lydelsen kan t.ex. vara "informationen och tryggad rätt för kommunens förtroendevalda att få upplysningar").

Det är med avseende på demokratiprincipen i 2 och 121 § i grundlagen viktigt att trygga demokratin och öppenheten i den kommunala beslutsprocessen, också när kommunala funktioner bolagiseras allt mer, menar utskottet. De föreslagna bestämmelserna om de förtroendevaldas rätt att få upplysningar om verksamheten vid kommunens dottersammanslutningar förefaller inte bidra till detta i någon nämnvärd utsträckning. Regeringen bör se till att samlat utreda hur demokratiprincipen bättre kan genomföras också när kommunala funktioner bolagiseras.

Redogörelse för bindningar

I 84 § föreslås bestämmelser om hur förtroendevalda och tjänsteinnehavare ska redogöra för sina bindningar. Deras syfte är att främja öppenhet och insyn i beslutsprocesserna. Genom en skyldighet att redogöra för bindningar går det att förebygga situationer där det finns risk för bristande förtroende för en tjänsteinnehavares eller förtroendevalds agerande. För de förtroendevaldas del är det mer generellt fråga om det politiska systemets tillförlitlighet. Skyldigheten för tjänsteinnehavare att anmäla bindningar syftar till att stärka kommuninvånarnas förtroende för en oberoende och opartisk förvaltning. Ändamålen och den tillhörande regleringen är dessutom konstitutionellt motiverade.

Skyldigheten att redogöra för sina bindningar gäller kommunstyrelsens ledamöter, ledamöter i organ som sköter uppgifter som avses i marknävändnings- och bygglagen, ordförande och vice ordförande i fullmäktige och nämnder, kommundirektörer, borgmästare och vice borgmästare plus föredragande i kommunstyrelsen och nämnder.

Med andra ord gäller skyldigheten en avgränsad del av kommunens viktigaste förtroendevalda och tjänsteinnehavare. Grundlagsutskottet anser att förvaltningsutskottet bör överväga möjligheten att utvidga personkretsen så att skyldigheten åtminstone också gäller andra ledamöter i kommunala organ som fattar ekonomiskt viktiga beslut och de tjänsteinnehavare som använder betydande delegerad beslutanderätt. Ur grundlagens synvinkel finns det inget hinder för att utvidga redogörelseskyldigheten till alla fullmäktigeledamöter.

Redogörelsen ska uppge ledningsuppgifter och förtroendeuppdrag i företag och andra sammanslutningar som bedriver näringsverksamhet. En redogörelse ska också lämnas om andra bindningar som kan vara av betydelse när förtroende- och tjänsteuppdrag fullgörs. Regleringen är synnerligen öppen i detta hänseende. Med tanke på jämlikhet och rättstrygghet för de förtroendevalda och tjänsteinnehavarna vore det mer motiverat att reglera frågan mer exakt.

Att lägga ut information på datanätet

Den föreslagna kommunallagen innehåller bestämmelser om att lägga ut information på det allmänna datanätet i 29 § om kommunikation, 108 § om kommunala tillkännagivanden, 140 § om delgivning av beslut till en kommunmedlem och 142 § om fortsatta besvär (överklagande hos högsta förvaltningsdomstolen). Skyldigheten att lägga ut information på webben gäller också beslut och tillkännagivanden som kan innehålla personuppgifter eller andra uppgifter som omfattas av skyddet för privatlivet. Bestämmelserna är då betydelsefulla med avseende på både offentlighetsprincipen i 12 § 2 mom. i grundlagen och skyddet för privatlivet och personuppgifterna i dess 10 § 1 mom.

Det allmänna syftet med bestämmelserna är att stödja offentlighetsprincipen i kommunens verksamhet. Och det väsentliga med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifterna är att informationen blir offentligt tillgänglig i det allmänna datanätet bara om inget annat följer av sekretessbestämmelserna. Dessutom innehåller bestämmelserna tillbörliga krav på att person-

uppgifter ska avföras efter en viss tid. Utskottet anser att bestämmelserna uppvisar en väl avvägd balans mellan offentlighetsprincipen och skyddet för privatlivet. När man beaktar att hur pass tillgänglig informationen på webben är och hur stort den sprids jämfört med de traditionella informationskanalerna anser utskottet att avgränsningen i 140 § 1 mom. är motiverad. Enligt den ska endast personuppgifter som är nödvändiga med tanke på tillgången till information publiceras i protokoll som blir offentliga på

webben. Motsvarande avgränsning bör införas i 29, 108 och 142 §.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 83 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 13 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst

Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Kimmo Sasi /saml
Tapani Tölli /cent
Harry Wallin /sd
ers. Simo Rundgren /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.