

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 8/2003 rd

### Regeringens proposition med förslag till lagar om försök med regionfullmäktige och om ändring av lagen om försök med samarbete inom regioner

*Till förvaltningsutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 9 september 2003 en proposition med förslag till lagar om försök med regionfullmäktige och om ändring av lagen om försök med samarbete inom regioner (RP 41/2003 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Pertti Laitinen och utvecklingschef Teemu Eriksson, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Risto Eerola och konsultativ tjänsteman, valchef Arto Jääskeläinen, justitieministeriet
- juridisk chef Kari Prättälä, Finlands Kommunförbund
- professor Mikael Hidén
- professor Aimo Ryyänen
- professor Ilkka Saraviita.

#### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en lag om försök med regionfullmäktige. Tanken är att de försöksregioner som nämns i lagen om försök med samarbete inom regioner ska kunna inrätta regionfullmäktige som det högsta beslutande organet inom regionförvaltningen. Regionfullmäktige väljs genom direkta val av invånarna i regionen. Kommunerna kan ingå avtal om regionfullmäktige och avtalen fastställs av stasrådet. Dessutom innehåller propositionen ett förslag till lag om ändring av lagen om försök med samarbete inom regioner.

Lagen om försök med regionfullmäktige avses träda i kraft så snart som möjligt sedan den har antagits och blivit stadfäst. Lagen föreslås gälla till och med 2012. Samtidigt föreslår regeringen att giltighetstiden för lagen om försök med samarbete inom regioner förlängs till att gälla till och med 2012.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslaget med avseende på jämlikhetsbestämmelsen i 6 § 1 mom., bestämmelsen om självstyrelse för kommuninvånare i 121 § och bestämmelsen om rätten att delta i val och rätt till delaktighet i 14 § i grundlagen. En-

ligt propositionen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Förslagen tangerar dock i många hänseenden grundlagen. Därför fö-

reslår regeringen att utlåtande om propositionen inhämtas av grundlagsutskottet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Kommunal självstyrelse*

Regeringen föreslår ett försök med regionfullmäktige, som får genomföras i de försöksregioner som nämns i 2 § i lagen om försök med samarbete inom regioner. Tanken är att kommunerna i försöksregionerna ska få avtala om en ny typ av regionala beslutsprocesser, en regionförvaltning. Bestämmelser om regionförvaltningen ingår i lagen om försök med regionfullmäktige (det första lagförslaget). I 2 § sägs att regionfullmäktige väljs i samband med kommunalval av invånarna i kommunerna inom försöksregionen för fyra kalenderår i sänder. Regionfullmäktige ska ha minst en representant för varje kommun inom regionen.

Det är frivilligt för kommunerna i försöksregionerna att inrätta regionfullmäktige. Enligt 4 § kan kommunerna avtala om regionförvaltningen och regionfullmäktige. Avtalet om regionförvaltningen godkänns av fullmäktige i kommunerna inom försöksregionerna och fastställs av statsrådet.

Kommunerna i försöksregionerna svarar för finansieringen av regionförvaltningen. Enligt 5 § ska kommunerna komma överens om att beräkningsgrunden för merparten av den finansiering som kommer från kommunerna för regionförvaltningen är ett visst belopp per invånare och en viss andel av kommunens inkomster. Avgiftskriterierna ska vara desamma för alla kommuner inom regionen.

Kommunala uppgifter och kommunal beslutanderätt enligt kommunallagen eller någon annan lag kan enligt en ny 5 a § i lagen om försök med samarbete inom regioner överföras till en regionförvaltning, vars högsta beslutanderätt utövas av regionfullmäktige som valts av invånarna i kommunerna inom försöksregionen (det an-

dra lagförslaget). I sak är det fråga om att komplettera försöket med samarbete inom regioner med en möjlighet att skaffa erfarenhet av en överkommunal förvaltningsmodell.

Den gällande lagen om försök med samarbete inom regioner stiftades med bifall från grundlagsutskottet (GrUU 11/2002 rd, GrUU 11a/2002 rd). Då ansåg utskottet den relativt öppna befogenheten att föra över kommunala uppgifter och kommunal beslutanderätt till ett regionalt organ vara problematiskt med avseende på demokratiprincipen i bestämmelsen om kommunal självstyrelse i 121 § i grundlagen, om befogenheten skulle komma att utnyttjas i mycket stor omfattning. Utskottet ansåg att denna aspekt gäller, och i sista hand också begränsar, kommunernas rätt enligt kommunallagen att föra över en del av sina uppgifter på samkommuner (se också GrUU 65/2002 rd, s. 3, första spalten). Trots de principiella frågeställningarna såg grundlagsutskottet inga hinder för att rätten att föra över uppgifter och beslutanderätt beslutas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 11a/2002 rd, s. 2, första spalten).

När bestämmelserna om försök med samarbete inom regionen kompletteras med rätten att inrätta regionfullmäktige får invånarna bättre deltagandemöjligheter och större inflytande i de kommuner som går in för förvaltningsmodellen. I och med överföringen av uppgifter och beslutanderätt har invånarna nämligen fått inskränkta deltagandemöjligheter och mindre inflytande. Förslaget om försök med regionfullmäktige är direkt kopplat till lagen om försök med samarbete inom regioner. På grund av denna koppling och lagstiftningens försökskaraktär kan lagförslaget på dessa punkter behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Bestämmelsen i 5 § 1 mom. om beräkningsgrunden för den finansiella andel som kommu-

nera i försöksregionerna skall stå för begränsar i någon mån kommunernas rätt att själva bestämma om sin ekonomi, som är tryggad i grundlagen genom bestämmelserna om kommunal självstyrelse. Men bestämmelserna ökar också jämlikheten mellan försöksregionernas kommuninvånare. Bestämmelserna gäller ett frivilligt försök och påverkar inte lagstiftningsordningen.

När villkoren i 4 § 4 mom. i det första lagförslaget uppfylls kan stasrådet fastställa ett avtal om regionförvaltning och regionfullmäktige som har godkänts av fullmäktige i kommunerna i försöksregionen. Utskottet vill här påminna om sin ståndpunkt i ett tidigare utlåtande (GrUU 11/2002 rd, s. 4, andra spalten). I utlåtandet ansåg grundlagsutskottet att det med avseende på den kommunala självstyrelsen vore lämpligare om statsrådets beslut skulle bygga på laglighetsprövning.

#### *Jämlikhet*

Jämlikhetsbestämmelserna i 6 § i grundlagen kräver att alla medborgare skall behandlas lika bland annat oavsett var de bor. I dessa sammanhang har utskottet understrukit att jämlikhetsprincipen inte leder till några strikta begränsningar av lagstiftarens prövning när syftet är att generera bestämmelser som samhällsutvecklingen kräver och att ett försök åtminstone till en viss gräns kan vara en godtagbar grund för att tumma på jämlikhetsprincipen i regionalt hänseende (GrUU 70/2002 rd, s. 2, GrUU 65/2002 rd, s. 4, första spalten).

Det primära syftet med försöket med regionfullmäktige är att testa hur en regionaldemokratisk beslutsprocess fungerar. Försöket är tänkt att generera premisser som är acceptabla med avseende på grundlagen. I försök av det här slaget utgör jämlikhetsbestämmelserna i grundlagen inget hinder för att lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 65/2002 rd, s. 4, första spalten).

Försökstiden är relativt lång (GrUU 70/2002 rd, s. 3, andra spalten). Detta kan dock enligt utskottet godtas om man beaktar att försöket avser att generera information om invånarvalda organ. Samma kriterium gäller för förlängningen av giltighetstiden för lagen om försök med samarbete inom regioner. Bestämmelserna om giltighetstiden påverkar inte lagstiftningsordningen.

#### *Övrigt*

*Förhandsröstning.* Med stöd av 12 § i det första lagförslaget har de röstberättigade rätt att förhandsrösta bara i en kommun inom försöksregionen. Rätten att förhandsrösta är således inskränkt jämfört med vallagen. Enligt 14 § 2 mom. i grundlagen har varje finsk medborgare och varje i Finland stadigvarande bosatt utlänning som fyllt 18 år rätt att rösta i kommunalval "enligt vad som bestäms genom lag". Med hänsyn till det spelrum som lagcitatet ger lagstiftaren inverkar inte bestämmelsen om förhandsröstning på lagstiftningsordningen.

*Närmare bestämmelser.* Med stöd av 23 § utfärdas närmare bestämmelser, på finska "määräykset". Enligt de generella lagberedningsföreskrifterna ska rättsreglerna i förordningar av ministerier kallas "säännös" på finska. Den finska lagtexten måste därför ändras.

Utskottet påpekar att vallagen inte har ändrats i överensstämmelse med 80 § i grundlagen. Enligt lagrummet skall ministerierna utöva sin befogenhet att utfärda allmänna rättsregler genom att utfärda förordningar.

#### *Utlåtande*

Grundlagsutskottet anför som sitt utlåtande

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

**GrUU 8/2003 rd — RP 41/2003 rd**

Helsingfors den 14 oktober 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml  
medl. Hannu Hoskonen /cent  
Anne Huotari /vänst  
Roger Jansson /sv  
Irina Krohn /gröna  
Miapetra Kumpula /sd  
Annika Lapintie /vänst

Henrik Lax /sv  
Klaus Pentti /cent  
Markku Rossi /cent  
Simo Rundgren /cent  
Arto Satonen /saml  
Ilkka Taipale /sd  
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.